

BAB 4

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Objek Penelitian

Penelitian ini memiliki objek penelitian berupa kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan. Untuk itu, sub bab pertama ini akan membahas kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan. Pertama peneliti akan membahas sejarah kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan. Kedua, peneliti akan menjelaskan kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan di bawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo.

4.1.1. Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap Konflik Laut Cina Selatan

Walaupun konflik Laut Cina Selatan telah dimulai sejak tahun 1950-an, Indonesia secara aktif baru mulai memberikan atensi pada konflik ini pada tahun 1980-an. Pada tahun tersebut, Indonesia memberikan perhatian kepada konflik Laut Cina Selatan walaupun hubungan antara Indonesia dengan Cina masih dalam kondisi yang dibekukan. Respon Indonesia yang tercatat adalah ketika perwira tinggi militer Indonesia, M. Yusuf memberikan pernyataan bahwasanya ada kemungkinan perang meletus di Laut Cina Selatan. Kala itu, Indonesia belum merumuskan kebijakan luar negeri secara spesifik terhadap konflik Laut Cina Selatan, namun memutuskan untuk melakukan Latihan militer sebesar 35 batalyon yang berlokasi di sekitar Natuna (Aplianta, 2015).

Di saat konflik Laut Cina Selatan mulai menjadi perhatian Indonesia, perlu diketahui bahwasanya Indonesia memiliki sejarah panjang dalam penyelesaian konflik. Keterlibatan Indonesia dalam penyelesaian konflik internasional merupakan tradisi yang telah lama dilakukan Indonesia, tanpa terkecuali saat Presiden Soeharto berkuasa. Di lingkup Asia Tenggara,

Indonesia di bawah Presiden Soeharto mengirimkan tentara-tentara Indonesia dalam skema Kontingen Garuda untuk melakukan *peace keeping operations* di beberapa negara. Salah satu negara yang mendapatkan kedatangan delegasi Indonesia ini adalah Kamboja dan Filipina. Dalam lingkup yang lebih luas, sejak tahun 1990-an, Indonesia mengirimkan delegasinya ke negara-negara Timur Tengah untuk tujuan yang sama. Beberapa kegiatan yang dilakukan Indonesia ini mengindikasikan bahwasannya Indonesia memiliki ketertarikan dan kepentingan untuk menjaga perdamaian dan stabilitas di lingkup kawasan, bahkan dalam lingkup global. Kepentingan ini bisa ditarik dari salah satu tujuan Indonesia dibentuk, yaitu “menjaga perdamaian dunia”. Tidak hanya itu, kepentingan Indonesia dalam menjaga perdamaian juga berkaitan dengan upaya negara ini untuk memastikan keamanan dalam negeri.

Menimbang telah terbentuknya hubungan antara Indonesia dan Cina pada tahun 1990 an, Cina secara cepat melakukan pendekatan dengan negara-negara Asia Tenggara di bawah payung ASEAN. Dengan pendekatan yang intensif, Cina akhirnya menjadi *official dialogue partner* bagi pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN. Seiring dengan perkembangan relasi antara Cina dan ASEAN ini, dialog yang sebelumnya terhambat selama Perang Dingin mulai terbuka. Walaupun begitu, kedekatan ini belum mampu memberikan dampak yang berarti bagi penyelesaian konflik Laut Cina Selatan.

Di saat hubungan ASEAN dan Cina mengalami progress namun tidak ada solusi atas panasnya konflik Laut Cina Selatan, Menteri Luar Negeri Ali Alatas mengingatkan bahwa sengketa di Laut Cina Selatan memungkinkan berubah menjadi konflik yang lebih serius pada tahun 1991. Indonesia mulai memberikan tanggapan dan pernyataan kenegaraan terkait konflik Laut Cina Selatan. Laut Cina Selatan telah dianggap permasalahan yang serius bagi Indonesia meskipun Cina belum melakukan pelanggaran ZEE sebagaimana saat ini. Administrasi Presiden Soeharto memandang konflik Laut Cina Selatan memungkinkan memberikan

ancaman terhadap integritas wilayah Indonesia dan stabilitas nasional. Bila dibiarkan lebih jauh, Laut Cina Selatan dianggap oleh administrasi Presiden Soeharto dapat mengganggu kebijakan pembangunan ekonomi yang dicanangkan oleh Presiden Soeharto.

Perhatian Indonesia atas konflik Laut Cina Selatan semakin meningkat ketika Cina mengeluarkan *peta nine-dashed line* pada tahun 1993 yang berupa klaim menyeluruh atas Laut Cina Selatan. Indonesia merasa kebijakan unilateral Cina dapat mengancam kawasan secara luas. Lebih jauh, hal ini juga meningkatkan ketakutan Indonesia yang masih memegang teguh rasa curiga atas komunisme dan peran Cina atas revolusi 1965. Dengan begitu, konflik Laut Cina Selatan semakin memiliki signifikansi di dalam persepsi Indonesia.

Dalam merespon konflik Laut Cina Selatan ini, terdapat dua perbedaan yang mendasar antara Departemen Luar Negeri dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Departemen Luar Negeri Indonesia menginginkan penggunaan cara akomodatif dan diplomatik sementara ABRI menginginkan pemutusan kembali hubungan luar negeri antara Indonesia-Cina sebagaimana telah terjadi sebelumnya. Atas adanya perbedaan aspirasi antara dua institusi tersebut, pemerintah Indonesia memutuskan untuk menggunakan pendekatan yang lunak dan keras sekaligus dalam merespon konflik Laut Cina Selatan. Karena Indonesia sendiri menolak untuk terlibat langsung dalam konflik Laut Cina Selatan dan memediasinya secara G-to-G, Indonesia di bawah Presiden Soeharto kemudian menyelenggarakan lokakarya atau *informal workshop* atas konflik Laut Cina Selatan yang memfasilitasi dialog inklusif antar stakeholder terkait pada tahun 1990-an. Ini adalah bagian *second track diplomacy* Indonesia bagi konflik Laut Cina Selatan yang dibantu oleh Kanada.

Tujuan diadakannya lokakarya atau *informal workshop* ini adalah menurunkan eskalasi dari tensi konflik Laut Cina Selatan dan menghasilkan solusi-solusi yang praktis atas konflik tersebut. Selain itu, kegiatan ini juga

ditujukan untuk membentuk solidaritas negara-negara ASEAN yang terlibat dalam sengketa. Cina sendiri mulai bergabung dalam *workshop* ini pada tahun 1991. Sejak diadakan lokakarya oleh Indonesia, tensi konflik Laut Cina Selatan sempat mereda dan Cina berusaha untuk membentuk fokus lokakarya menjadi pengembangan dan kolaborasi, serta menghindari diskusi tentang masalah politik dan keamanan. Selanjutnya, fokus utama lokakarya diarahkan ke bidang kerjasama teknis (Syailendra, 2017). Dalam lokakarya tersebut, setiap partisipan dikondisikan dalam dialog yang inklusif dan hadir sebagai kapasitas personal.

Pada periode pemerintahan selanjutnya, isu konflik Laut Cina Selatan mulai hilang dalam perhatian Indonesia. Hal ini dikarenakan, setelah Presiden Soeharto turun menyusul Reformasi pada tahun 1998, Indonesia lebih memilih untuk berfokus pada isu-isu dalam negeri. Para Presiden di Indonesia seperti Presiden Habibie, Presiden Abdurrahman Wahid, dan Presiden Megawati Soekarnoputri, lebih banyak memberikan perhatian pada isu nasional seperti disintegrasi yang mengancam keutuhan Indonesia (Aplianta, 2015). Progres yang cukup berarti dalam konflik Laut Cina Selatan adalah dengan disetujuinya *Declaration on the Conduct of Parties* (DOC) tahun 2002. DOC sendiri adalah *guideline* untuk penyelesaian persengkatan dengan pendekatan yang damai. DOC merupakan hasil konkrit dari lokakarya yang telah diinisiasi Indonesia sejak tahun 1990-an.

4.1.2. Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap Konflik Laut Cina Selatan pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mulai menjabat sebagai presiden Indonesia pada tahun 2004. Sementara isu disintegrasi akibat pecahnya reformasi di dalam negeri mulai mereda, Indonesia di bawah Presiden Yudhoyono memfokuskan pada program demokratisasi. Dalam urusan luar negeri, Presiden Yudhoyono menunjukan Hasan Wirajuda sebagai menteri luar negeri. Hasan Wirajuda memberikan perhatian lebih

untuk menjadikan Indonesia lebih aktif dalam forum-forum regional dan organisasi internasional. Pada tahun 2007, Hasan Wirajuda berhasil membuat ASEAN untuk setuju menandatangani ASEAN Charter.

Penandatanganan ASEAN Charter menandai evolusi ASEAN menjadi organisasi yang memiliki kekuatan hukum, sebuah komunitas bersama, dan komitmen bagi negara-negara anggota untuk membentuk mekanisme dalam penyelesaian sengketa. ASEAN Charter merubah organisasi ini lebih solid dan menghasilkan lingkungan yang lebih kondusif dalam menyelesaikan konflik atau sengketa antar masing-masing anggota ASEAN. Walaupun begitu, belumlah jelas apakah ASEAN Charter mampu menjadi solusi yang tepat bagi penyelesaian konflik Laut Cina Selatan.

Setelah terpilih lagi menjadi presiden di periode kedua, Presiden Yudhoyono menunjuk Marty Natalegawa menggantikan Hasan Wirajuda sebagai menteri luar negeri Indonesia. Di dalam masa administrasi keduanya, Indonesia di bawah Presiden Yudhoyono semakin berperan aktif dalam dunia internasional. Dengan slogan "*million friends zero enemy*" dan "*dynamic equilibrium*" di masa Presiden Yudhoyono, Indonesia berubah menjadi negara *middle-power* yang mengadvokasikan perdamaian dan stabilitas kawasan (Fitriani, 2014). Dua doktrin yang melingkupi Indonesia tersebut berusaha menjadikan Indonesia di bawah Presiden Yudhoyono semakin aktif dalam panggung politik internasional. Indonesia mengaktifkan kembali Gerakan Non-Blok, berperan aktif di dalam Organisasi Kerjasama Islam (OKI), dan bergabung ke dalam G-20. Di dalam lingkup regional, Indonesia mendapatkan mandate untuk membawa kepemimpinan ASEAN pada tahun 2011. Di dalam periode tersebut, Indonesia berhasil memediasi Thailand dan Kamboja dalam konteks sengketa wilayah darat.

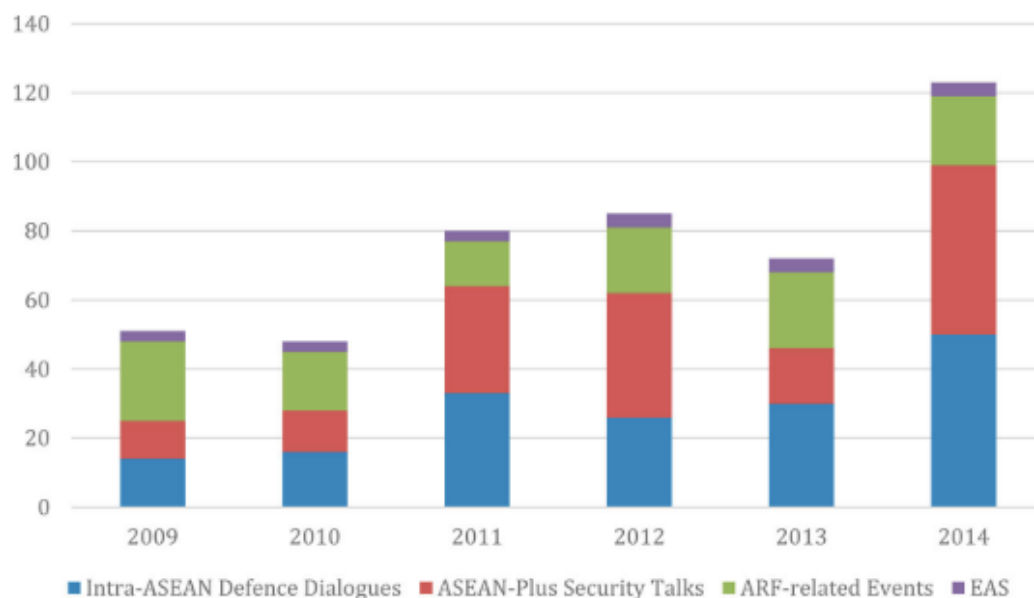
Peran Indonesia di dalam konflik Laut Cina Selatan juga semakin meningkat, terutama dalam forum multilateral. Peran aktif Indonesia di konflik Laut Cina Selatan bukanlah sebagai pihak sengketa, namun menjadi mediator di dalam konflik tersebut. Pada tahun 2011 misalnya Indonesia secara intensif melobi negara-negara anggota ASEAN dan Cina untuk

mengimplementasikan DOC saat diadakannya *ASEAN Ministerial Meeting* (AMM) dengan Cina. Indonesia yang saat itu mendapuk tugas dalam kepemimpinan ASEAN mendesak negara anggota ASEAN untuk melanjutkan pembahasan mengenai konsensus tentang pedoman pelaksanaan DOC. Ikhtiar ini sukses dengan disetujuinya pembentukan empat komite dalam pelaksanaan DOC pada Januari 2012. Sebelumnya, ASEAN dan Cina sendiri sudah membahas tentang pembentukan Code of Conduct (COC) sebagai kelanjutan dari DOC. Dalam pembahasan mengenai COC, Cina sendiri menghindarinya dan tetap bersiteguh untuk membahas DOC. Sayangnya, pembahasan mengenai COC terhenti ketika kepemimpinan ASEAN berada di bawah Kamboja menggantikan Indonesia.

Di bawah kepemimpinan Kamboja, ASEAN semakin nampak terpecah dalam menghadapi Cina terkait konflik Laut Cina Selatan. Pada Juli 2012, untuk pertama kalinya AMM gagal untuk menghasilkan pernyataan bersama (*joint communique*). Hor Nom Hong, Menteri luar negeri Kamboja, menyimpulkan bahwa pencantuman paragraf Laut Cina Selatan dalam pernyataan bersama berpotensi meningkatkan ketegangan karena ada niat dari negara-negara anggota untuk lebih spesifik dengan penamaan wilayah yang dipersengketakan. Kamboja akhirnya mendapatkan kritikan karena banyaknya negara-negara anggota ASEAN yang tidak puas atas kepemimpinan negara itu di ASEAN. Filipina dan Kamboja saling menyalahkan karena gagalnya pencapaian pernyataan bersama. Menimbang adanya potensi perpecahan yang lebih lanjut di tubuh ASEAN, Marty Natalegawa kemudian melakukan *shuttle diplomacy* selama dua hari untuk mengunjungi Manila, Hanoi, Bangkok, Pnom Penh, dan Singapura.

Menyadari bahwasanya, Cina juga semakin asertif di Laut Cina Selatan, Indonesia juga melakukan kebijakan-kebijakan yang bersifat unilateral. Pada tahun 2009 misalnya, seiring Cina mengirimkan dokumen peta nine-dashed line ke PBB, Indonesia memprotesnya ke PBB melalui *note verbale* pada tahun 2010 dan menanyakan aspek legalitas dokumen

tersebut. Protes ini juga dilakukan oleh Filipina, Malaysia, dan Vietnam. Tidak hanya itu, sebagaimana ditekankan oleh Laksmana (2019), Indonesia di bawah Presiden Yudhoyono juga melakukan *internal balancing*. Ikhtiar ini berupa membangun kerjasama strategis dengan negara-negara besar seperti Amerika Serikat, Rusia, Jepang, dan India. Secara keseluruhan, Indonesia telah menandatangani 86 perjanjian dan kemitraan pertahanan dan keamanan bilateral dengan 31 negara antara tahun 1999 dan 2014 . Indonesia juga melakukan 88 kegiatan diplomasi pertahanan antara tahun 2003 dan 2008, yang dirancang terutama untuk langkah-langkah *confidence building*, peningkatan kemampuan pertahanan, dan pengembangan industri pertahanan (Gindarsah, 2016; Laksmana, 2019). Berikut adalah grafik yang menunjukkan keterlibatan Indonesia di bawah Presiden Yudhoyono dalam diplomasi pertahanan, khususnya dalam hal multilateralisme.



Grafik 4.1. Keterlibatan Indonesia dalam Diplomasi Multilateral Bidang Pertahanan (2009-2014)

Sumber: Gindarsah (2016)

Internal balancing yang dilakukan oleh Indonesia di masa administrasi Presiden Yudhoyono juga berbentuk penguatan infrastruktur pertahanan di Natuna, dan latihan militer di wilayah tersebut. Indonesia menyelenggarakan latihan gabungan pada tahun 2008 di beberapa daerah yang berbatasan atau dekat dengan Laut Cina Selatan: Pulau Batam, Kepulauan Natuna, perairan dekat kepulauan Riau, Singkawang, perairan dekat Selat Makassar, dan kepulauan Sangatta. Latihan gabungan ini melibatkan lebih dari 30.000 tentara dan didasarkan pada skenario invasi maritim oleh negara yang disebut "Sonora".

Perlu digarisbawahi bahwasanya kebijakan unilateral Indonesia tidaklah terpisah dari ikhtiar Indonesia secara multilateral dalam menyelesaikan konflik Laut Cina Selatan. Bisa dipahami bahwa ikhtiar Indonesia dalam lingkup multilateralisme bersifat proaktif dan diplomatik, sementara dalam lingkup unilateral Indonesia bersifat preventif dan *indirect*.

Pada masa kepemimpinan Presiden Yudhoyono, Indonesia sendiri mengalami politik birokrasi yang kuat, terutama yang muncul pada masa akhir masa kepresidenannya. Di tahun 2014 misalnya, Panglima Jenderal Moeldoko pada April 2014, menulis di kolom opini 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 Beijing memungkinkan untuk melakukan klaim di wilayah tersebut. Di dalam waktu yang tidak berbeda jauh, Marsekal Pertama Fahru Zaini Isnanto mengatakan bahwa "Cina telah mengklaim dengan sewenang-wenang perairan Natuna sebagai wilayah teritorial mereka, dan tidak transparan soal koordinat-koordinat yang dimasukkan ke peta mereka. Peta baru itu bahkan telah tergambar dalam paspor-paspor baru warga Cina,". Pernyataan kedua pejabat dalam masa administrasi Presiden Yudhoyono tersebut kemudian direspon oleh Menteri Luar Negeri Marty Natalegawa pada 18 Maret 2014. Marty mengatakan bahwasanya tidak ada persengketaan wilayah antara Indonesia dengan Cina. Justru,

Indonesia dan Cina sedang menjalani kerjasama di bidang kemaritiman di tingkat Wakil Menteri Luar Negeri.

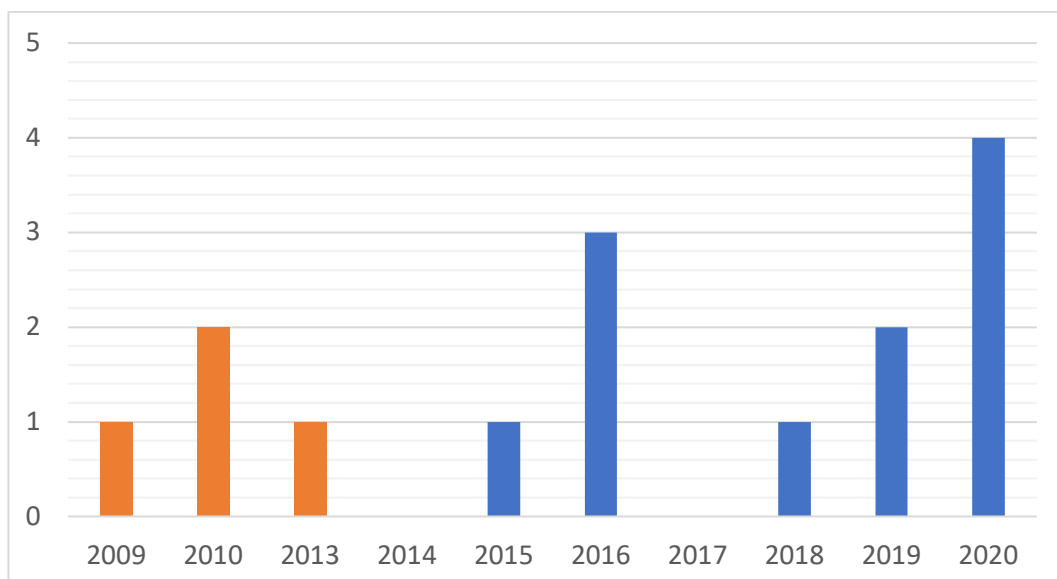
4.1.3. Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap Konflik Laut Cina Selatan pada masa Presiden Joko Widodo

Saat Presiden Joko Widodo mengemban amanah sebagai presiden Indonesia pada tahun 2014, tingkat asertivitas Cina jauh meningkat daripada sebelumnya. Kebijakan luar negeri Indonesia terhadap Cina, terutama terkait konflik Laut Cina Selatan, dinilai secara berbeda oleh beberapa peneliti, semisal Syailendra (2017) dan Laksmana (2016). Menurut Syailendra (2017), respon Indonesia terhadap asertivitas Cina adalah “*non-balancing*”, sementara Laksmana (2016) berpendapat bahwa respon Indonesia adalah “*underbalancing*”.

Seiring dengan asertivitas Cina di Laut Cina Selatan yang semakin meningkat dan terdapat pelanggaran hak berdaulat Indonesia di Laut Natuna oleh Cina, fokus Indonesia sebagai mediator konflik Laut Cina Selatan semakin berkurang. Indonesia menghadapi konflik Laut Cina Selatan secara individualistis atau “*going it alone*” (Connelly, 2016). Berkurangnya peran Indonesia ini juga tidak bisa dipisahkan dari kepemimpinan Presiden Joko Widodo yang lebih pragmatis dalam urusan luar negeri (Rosyidin, 2017). Presiden Joko Widodo merubah gaya politik luar negeri Indonesia masa Presiden Yudhoyono yang sangat aktif di pentas internasional. Indonesia di masa administrasi Presiden Joko Widodo menginginkan diplomasi yang “*down to earth*” atau diplomasi yang menguntungkan masyarakat Indonesia secara lebih luas, daripada kebijakan luar negeri yang tidak memiliki manfaat langsung kepada masyarakat. Pada masa awal kepemimpinan Presiden Joko Widodo, bahkan muncul wacana “post-ASEAN” dikarenakan adanya keraguan atas manfaat ASEAN bagi Indonesia secara nyata (Anwar, 2020).

Di masa administrasi Presiden Joko Widodo, Cina semakin sering melakukan pelanggaran hak berdaulat di Laut Natuna. Tercatat setidaknya

Cina melakukan pelanggaran hak berdaulat di ZEE Indonesia setidaknya tujuh kali dari rentang 2014 hingga 2019 (CSIS 2021; Pusinfomar 2021). Walaupun secara jumlah berbeda jauh dengan Vietnam, tetapi Indonesia mewaspadaai Cina dikarenakan Indonesia berpendapat bahwa Indonesia tidak memiliki sengketa wilayah dengan Cina. Lagipula, pelanggaran hak berdaulat Indonesia oleh nelayan Cina ini selalu didampingi oleh *Coast Guard* Cina sehingga tidak jarang menimbulkan ketegangan antara otoritas Indonesia dengan otoritas Cina. Grafik di bawah ini menunjukkan bagaimana kapal Cina semakin sering dalam melanggar hak berdaulat di ZEE Indonesia



Grafik 4.2. Pelanggaran Cina di Laut Natuna Utara

Sumber: CSIS 2021; Pusinfomar 2021

Dalam merespon pelanggaran Cina di ZEE Indonesia, Indonesia sendiri menggunakan cara-cara unilateral dan diplomatik, seperti mengirimkan nota diplomatik kepada Cina. Walaupun begitu, sikap Indonesia dalam merespon asertivitas Cina di bawah Presiden Joko Widodo selalu dilakukan di depan publik. Pada tahun 2016 misalnya, Menteri Kelautan dan Perikanan Susi Pudjiastuti menggelar konferensi pers

dan mengatakan bahwa Indonesia akan mengirimkan nota protes kepada Cina dan memanggil duta besar Cina untuk dimintai keterangannya. Sikap Susi Pudjiastuti ini muncul setelah kapal Kway Fey milik Cina melakukan pelanggaran di Laut Natuna dan ketika akan ditangkap oleh Kapal Hiu 11 namun dihalang-halangi oleh *Coast Guard* Cina pada 19 Maret 2016 (McRae, 2019). Sikap Indonesia yang memprotes Cina secara terbuka mencapai titik kulminasinya ketika Presiden Joko Widodo mengadakan rapat terbatas di atas KRI Imam Bondjol di Natuna pada 23 Juni 2016. Di dalam rapat itu, turut dihadiri Menkopolkam Luhut Binsar Pandjaitan, Menteri Luar Negeri Retno Marsudi, Sekretaris Kabinet Pramono Anung, Menteri Kelautan dan Perikanan Susi Pudjiastuti, Panglima TNI Jenderal Gatot Nurmantyo, Kepala Staf TNI AL Laksamana Ade Supandi, Gubernur Kepulauan Riau Nurdin Basirun, Kepala Badan Keamanan Laut (Bakamla), dan sejumlah pejabat lainnya. Rapat itu diakhiri dengan foto Presiden Joko Widodo di dekat rudal KRI Imam Bondjol. Ini adalah upaya bahwa Indonesia memberikan sinyal bahwa Indonesia serius dalam menghadapi pelanggaran di Laut Natuna (Muhibat, 2018).

Cara yang berbeda dari Presiden Yudhoyono dalam menghadapi Cina ini tidak bisa dipisahkan dari kebijakan Poros Maritim Dunia (PMD) yang dicanangkan Presiden Joko Widodo pada tahun 2014. Poros Maritim Dunia memiliki lima pilar yaitu pembangunan kembali budaya maritim; menjaga dan mengelola sumberdaya laut; pembangunan infrastruktur dan konektivitas maritim; diplomasi maritim; membangun kekuatan pertahanan maritim (Sukma, 2017). Dengan adanya PMD, Indonesia lebih mengutamakan isu kedaulatan nasional sebagai mana tercantum dalam pilar kedua terkait penjagaan sumber daya laut dan kelima terkait pertahanan maritim. Ini berimplikasi pada sikap yang lebih tegas dalam merespon Cina yang melakukan pelanggaran di Laut Natuna. Walaupun begitu perlu digarisbawahi bahwa sikap yang lebih tegas ini termasuk ke dalam upaya unilateral Indonesia. Di dalam konflik Laut Cina Selatan secara luas, peran Indonesia sebagai mediator justru berkurang. Kebijakan

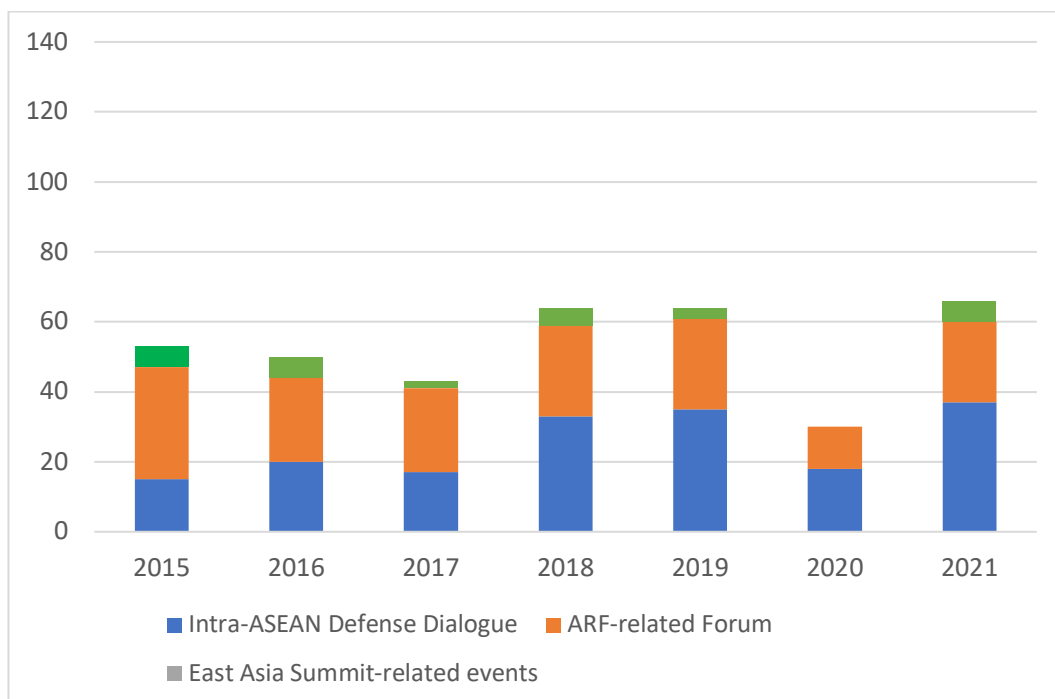
unilateral Indonesia lainnya bisa dilihat misalnya, dari penamaan ulang Laut Natuna menjadi Laut Natuna Utara pada tahun 2017. Di samping itu, Indonesia juga melakukan *internal balancing* seperti pembangunan fasilitas militer yang lebih masif di Natuna dibandingkan pada masa Presiden Yudhoyono, intensifikasi latihan militer di Natuna, hingga pembentukan Komando Gabungan Wilayah Pertahanan (Kogabwilhan) (Muhibat, 2018).

Peran Indonesia sebagai mediator atau "*honest broker*" saat kepemimpinan Presiden Joko Widodo terhadap konflik Laut Cina Selatan mengalami penurunan, terutama dalam jalur multilateralnya. Sebagaimana dijelaskan oleh Connelly (2016), saat Filipina mengajukan sengketa dengan Cina kepada *International Tribunal Law of the Sea* (ITLOS), Cina sendiri berusaha melobi negara-negara anggota ASEAN untuk mendapatkan dukungan dari mereka dalam menghadapi Filipina. Dalam AMM di tahun 2016, sebelum ITLOS menyatakan bahwa klaim *nine-dashed line* tidaklah legal, negara-negara ASEAN pada awalnya berusaha untuk memberikan pernyataan bersama terkait keputusan ITLOS yang akan dikeluarkan di dalam waktu yang dekat. Namun hal ini kemudian gagal karena posisi Kamboja yang memutuskan untuk netral dan menghalangi Menteri luar negeri Singapura untuk memberikan pernyataan pers. Kegagalan ini pada dasarnya ingin diperbaiki oleh Indonesia namun kemudian diurungkan. Hal ini dikarenakan di saat Menteri Retno Marsudi ingin melakukan *shuttle diplomacy* sebagaimana telah dilakukan oleh Marty Natalegawa pada tahun 2012, Presiden Joko Widodo berpendapat bahwa pernyataan bersama memungkinkan akan menghasilkan amarah dari Cina. Akhirnya, keputusan ITLOS yang memenangkan Filipina tidak direspon oleh ASEAN, dan Indonesia menanggapi secara "*lukewarm*" (Laksmana, 2016).

Sikap Indonesia yang tidak jelas dalam merespon keputusan ITLOS ini dihasilkan dari kuatnya politik birokrasi di pemerintahan Indonesia (Laksmana, 2016). Periode pertama administrasi Presiden Joko Widodo memang diwarnai dengan politik birokrasi yang kental sehingga dianggap

bertanggungjawab pada respon Indonesia yang *underbalancing* (Laksmiana, 2016) maupun *non-balancing* (Syailendra, 2017). Bagi Laksmiana (2016), politik birokrasi di Indonesia menyebabkan Indonesia gagal untuk merespon ancaman Cina di Laut Natuna dan asertivitas Cina di Laut Cina Selatan secara tepat dan layak. Dengan argumen yang berbeda, Syailendra (2017) berpendapat bahwa politik birokrasi di pemerintahan Indonesia bertanggungjawab atas ancaman Cina direspon oleh Indonesia dengan kebijakan yang masih bersifat *status quo*. Hal ini dikarenakan di dalam tubuh pemerintahan Indonesia, para birokrat tidak memiliki kesepahaman dalam menilai Cina sebagai 'ancaman' dan dalam bagaimana merespon tindakan Cina tersebut. Dalam penelitian ini, peneliti sepakat dengan argumen Syailendra (2017) dikarenakan Indonesia di masa Presiden Joko Widodo sendiri tidaklah diam dalam merespon asertivitas Cina, namun hanya menggunakan kebijakan-kebijakan yang unilateralistik dan tidak terpadu. Sehingga, Indonesia tetap memiliki sikap yang nampak untuk merespon Cina.

Pada masa-masa akhir periode kepemimpinan Presiden Joko Widodo, Indonesia mulai mengaktifkan kembali upaya multilateralnya di lingkup regional. Tetapi upaya ini tidak serta merta hanya difokuskan pada isu konflik Laut Cina Selatan saja. Indonesia melihat konflik Laut Cina Selatan bukan hanya melibatkan negara-negara sengketa di Asia Tenggara dan Cina, tetapi lebih dari itu, yaitu juga melibatkan Amerika Serikat yang sedang menegaskan *Freedom of Navigation Operation* (FONOP). Artinya, konflik Laut Cina Selatan juga merupakan pertarungan antara *great powers*. Atas alasan itulah, Indonesia kemudian berusaha menjaga dan memperkuat solidaritas ASEAN dan membentuk *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*. Grafik berikut menunjukkan keterlibatan Indonesia di bawah Presiden Joko Widodo dalam diplomasi multilateral bidang pertahanan.



Grafik 4.3. Keterlibatan Indonesia dalam Diplomasi Multilateral Bidang Pertahanan (2015-2021)

Sumber: ASEAN (2021)

Laut Cina Selatan menjadi semakin kompleks pada masa administrasi Presiden Joko Widodo. Indonesia menyaksikan keterlibatan negara-negara besar seperti Inggris, Australia, Jerman, dan India mulai melebarkan kepentingannya di wilayah ini. Perbedaan intensitas dari intervensi *great powers* ini tentu sangat berbeda jauh ketika masa Presiden Yudhoyono. Indonesia di bawah Presiden Joko Widodo menyaksikan pengaktifan kembali *Quadrilateral Security Dialogue* atau yang sering disebut The Quad yang terdiri dari Jepang, India, Australia, dan Amerika Serikat untuk membendung Cina. Di saat yang sama, Indonesia juga melihat Cina semakin berpengaruh di Asia Tenggara dengan proyek *Belt and Road Initiative*. Tidak hanya itu, muncul pula diskursus Indo-Pacific yang diaktifkan kembali oleh Donald Trump pada 2017 (Anwar, 2020).

Melihat kompleksitas ini, Indonesia kemudian menawarkan konsep Indo-Pacific di dalam ASEAN. Indonesia berpendapat bahwa ASEAN harus

mendapatkan momentum atas diskursus Indo-Pacific yang saat ini kian berkembang pesat. Upaya pertama Indonesia untuk mengajak ASEAN ke dalam perwujudan diskursus Indo-Pacific dilakukan Indonesia pada pertemuan ASEAN ke-32 di Singapura pada 28 April 2018. Saat itu, Menteri Luar Negeri RI dan Presiden Joko Widodo melobi negara-negara ASEAN untuk mendukung draft yang disiapkan oleh Indonesia. Pada kesempatan yang sama, Presiden Joko Widodo menekankan pentingnya ASEAN untuk memimpin dan menginisiasi konsep Indo-Pacific, sehingga menjadi kawasan yang mengutamakan dialog inklusif, penyelesaian konflik secara damai, dan menghindari penggunaan kekerasan. Setelah melakukan konsultasi yang intensif, pada pertemuan ASEAN ke-34 di Bangkok pada 23 Juni 2019, para pemimpin negara anggota ASEAN sepakat untuk mengadopsi gagasan Indonesia tentang *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* (AOIP) (Anwar, 2020).

4.1.4. Gambaran Umum Narasumber

Penelitian ini akan mewawancarai beberapa narasumber untuk menjelaskan pengaruh asertivitas Cina dan politik birokrasi di dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan. Tabel di bawah ini akan menjelaskan latar belakang narasumber sebagai ikhtiar untuk mempertanggungjawabkan keabsahan data yang didapatkan oleh peneliti.

Tabel 4.1. Gambaran Umum Narasumber

No	Nama	Jabatan	Latar Belakang
1	Muhammad Takdir	Kepala Pusat Strategi Kebijakan Kawasan Asia Pasifik dan Afrika, Kementerian Luar Negeri	Former Research Fellow at the Geneva Centre for Security Policies (GCSP), Switzerland

2	Sora Lokita, S.H., M.I.L.	Plt. Asisten Deputi Delimitasi Zona Maritim dan Kawasan Perbatasan, Kemenkomarves.	Area of Expertise: International Maritime Law, Maritime Delimitation, Geospatial Information
3	Kolonel Samsul Bahri	Kasubdit Amerika & Pasifik, Kementerian Pertahanan	Perwakilan Kementerian Pertahanan dalam urusan luar negeri, terutama Amerika Serikat dan Australia
4	Laksamana Muda TNI Dadi Hartanto, M.Tr (Han)., M.Tr.Opsla.	Asisten Operasi Kepala Staf TNI Angkatan Laut	Panglima Koarmada III (2020) Kaskogabwilhan III (2019) Kepala Staf Koarmada III (2018)
5	Letnan Kolonel Bakamla Angga Reza, S.H., M.Sc.	Kepala Seksi Perencanaan Strategi Keamanan Laut Bakamla.	Area of expertise: International Law, Strategic Studies
6	Kolonel Inf. Idris Hasan	Paban I/Renops Sops Kogabwilhan I	Komandan Kodim Muna 2017-2020
7	Prof. Dewi Fortuna Anwar, MA., Ph.D.	Profesor Riset di Organisasi Riset Ilmu Pengetahuan Sosial dan Humaniora, Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN)	Area of Expertise: Indonesia's Foreign Policy, Democratisation and Foreign Policy, ASEAN Studies
8	Emirza Adi Syailendra, M.Sc., Ph.D (Cand.)	Senior Analyst di Rajaratnam School of International Studies (RSIS), Singapore and Ph.D (Cand) at the	Area of Expertise: International Security, Indonesia Foreign Policy

		Australian National University	
9	Laksda TNI (Purn.) Dr. Surya Wiranto, S.H., M.H.	Dosen Universitas Pertahanan RI	Area of Expertise: International Maritime Law, Maritime Security

Sumber: data diolah oleh peneliti

4.2. Hasil Pengumpulan Data

Hasil penelitian berdasarkan logika induktif penelitian pada Bab III, metodologi penelitian, makan setelah melakukan pengumpulan data, kemudian mengajukan pertanyaan dan merekam, melakukan analisis data untuk membuat tema atau kategori hasil penelitian, melakukan generalisasi dari literatur dan pengamatan dan terakhir mencari pola umum. Hasil penelitian berupa data hasil wawancara dan observasi yang belum dilakukan analisis data terhadap temuan-temuan penelitian selama di lapangan. Sebelum menjelaskan temuan hasil pengumpulan data, berikut adalah tabulasi wawancara narasumber dari penelitian ini

Tabel 4.2. Tabulasi Wawancara Narasumber

No	Nama, Pangkat, Gelar	Jabatan	Instansi	Hari, Tanggal	Durasi	Lokasi
1	Muhammad Takdir	Kepala Pusat Strategi Kebijakan Kawasan Asia Pasifik dan Afrika	Kementerian Luar Negeri	26 November 2021	90 Menit	Zoom Meeting
2	Kolonel Samsul Bahri	Kasubdit Amerika & Pasifik	Kementerian Pertahanan	15 Desember 2021	35 Menit	Zoom Meeting
3	Sora Lokita, S.H., M.I.L	Plt. Asisten Deputi Delimitasi Zona Maritim dan Kawasan Perbatasan,	Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi	23 Desember 2021	30 Menit	Zoom Meeting
4	Laksamana Muda TNI Dadi Hartanto, M.Tr (Han)., M.Tr.Opsla.	Asisten Operasi Kepala Staf TNI Angkatan Laut	TNI Angkatan Laut	3 November 2021	-	Whatsapp

5	Letnan Kolonel Bakamla Angga Reza, S.H., M.Sc.	Kepala Seksi Perencanaan Strategi Keamanan Laut	Badan Keamanan Laut	24 Januari 2022	45 Menit	Zoom Meeting
6	Kolonel Inf. Idris Hasan	Paban I/Renops Sops	Komando Gabungan Wilayah Pertahanan I	18 Januari 2022	-	Whatsapp
7	Emirza Adi Syailendra, M.Sc., Ph.D (Cand)	Senior Analyst	Rajaratnam School of International Studies	2 November 2021	90 Menit	Zoom Meeting
8	Prof. Dewi Fortuna Anwar, MA., Ph.D	Profesor Riset di Organisasi Riset Ilmu Pengetahuan Sosial dan Humaniora	Badan Riset dan Inovasi Nasional	13 Desember 2021	60 Menit	Zoom Meeting

9	Laksda (Purn) Dr. Surya Wiranto, S.H., M.H.	Dosen	Universitas Pertahanan RI	2 November 2021	60 Menit	Zoom Meeting
---	--	-------	------------------------------	--------------------	----------	--------------

Sumber: data diolah oleh peneliti

Pada penelitian ini, peneliti melakukan pengklasifikasian hasil penelitian berdasarkan peran informan dalam penelitian. Klasifikasi dilakukan dengan membagi peran, yaitu: regulator, operator dan pengamat sesuai dengan pembagian subjek penelitian. Tujuannya, untuk mempermudah peneliti mengetahui peran dan tugas masing-masing sehingga analisa data dapat dilakukan secara spesifik dan tajam. Tidak hanya itu, pembagian berdasarkan peran ini nantinya mempermudah untuk memberikan rekomendasi kebijakan spesifik yang ditujukan untuk masing-masing aktor.

Berikut adalah hasil penelitian berdasarkan pertanyaan penelitian:

4.2.1. Pengaruh Asertivitas Cina pada Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap Konflik Laut Cina Selatan

a. Regulator

Asertivitas Cina yang baru saja tumbuh pada tahun 2010-an berpengaruh pada kebijakan luar negeri Indonesia atau pada masa kepemimpinan Presiden Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo. Penelitian ini mewawancarai tiga regulator terkait kebijakan luar negeri Indonesia, yaitu Kementerian Pertahanan, Kementerian Luar Negeri, dan Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi. Sora Lokita, Asisten Deputi I, Kementerian Koordinator Maritim dan Investasi mengatakan bahwa

Seiring dengan perubahan sikap Cina tersebut, sikap Indonesia pun berubah menyesuaikan dan berevolusi. Sikap-sikap dan jawaban-jawaban yang diberikan oleh pemerintah Indonesia selalu berdasarkan hukum internasional. Indonesia adalah *non-claimant states*. Indonesia *rejects any claims that are not in accordance with international law*, dan Indonesia selalu mendorong kepada *the disputed parties in the region* untuk menghormati *international law*, terutama UNCLOS 1982. *All in all, in short*, sikap Indonesia selalu didorong oleh evolusi Cina terhadap Laut Cina Selatan.

Dari pernyataan di atas dapat diketahui bahwa Indonesia sendiri “berubah dan menyesuaikan” terhadap keadaan yang melingkupi Indonesia. Kebijakan luar negeri Indonesia bersifat adaptif terhadap lingkungan strategis yang ada, termasuk meningkatnya asertivitas Cina di dalam konflik Laut Cina Selatan.

Sejalan dengan itu, Muhammad Takdir selaku Kepala Pusat Strategi Kebijakan Kawasan Asia Pasifik dan Afrika, Kementerian Luar Negeri menyatakan bahwa perbedaan yang signifikan asertivitas Cina pada masa Presiden Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo adalah “Cina melakukan exercise di Laut Natuna Utara”. Perspektif bahwasanya ada peningkatan asertivitas Cina ini juga ada pada Kementerian Pertahanan. Kolonel Samsul Bahri dari Kementerian Pertahanan mengatakan bahwa

Jauh meningkat. Dulu Cina belum berani terang-terangan dalam menyampaikan keinginannya, dalam melakukan tindakannya, dalam menurunkan kekuatannya, dalam mengembangkan pulau-pulau buaatannya, klaim-klaimnya, lalu tindakan yang bersifat unilateral, lalu ancaman-ancamannya ke beberapa negara. Itu jelas sudah meningkat semua, terutama greyzone activitynya.

Zaman SBY, asertivitas Cina tidak sebesar sekarang. Tingkat kerawanan masuknya Cina, masuknya Cina ke ZEE kita melalui klaim nine-dashed line nya yg semakin jelas sekarang. Ada perubahan yang signifikan di zaman Jokowi di mana pembangunan kekuatan di pulau natuna sebagai satuan kekuatan terpadu antara tiga Angkatan semakin diperjelas. Kita semakin memperbesar keberadaan Angkatan kita dan penempatan alutsista kita di kepulauan natuna, maupun menunjukkan keberadaan kita di laut ZEE kita.

b. Operator

Perilaku Cina yang semakin asertif di Laut Cina Selatan, terutama di masa Presiden Joko Widodo, berimplikasi pada perubahan

kebijakan-kebijakan yang dirumuskan oleh Indonesia. Di saat Indonesia masih berusaha untuk menjaga perannya sebagai mediator antar negara-negara yang bersengketa, Indonesia membuat kebijakan di bidang kemiliteran untuk merespon meningkatnya asertivitas Cina dan menamakan ulang Laut Natuna menjadi Laut Natuna Utara. Laksamana Muda TNI Dadi Hartanto, M.Tr (Han)., M.Tr.Opsla., selaku Asisten Operasi Kasal mengatakan bahwa

“Dalam menghadapi tindakan asertif Cina, tindakan yang diambil oleh Indonesia antara lain telah dibentuk dan didirikannya Komando Gabungan Wilayah Pertahanan I di Natuna. Keberadaan Komando gabungan tersebut tentunya akan mampu memberikan dukungan lebih terhadap unsur-unsur patroli TNI AL untuk meningkatkan kemampuan kehadirannya di laut (*Naval presence*) dalam rangka menjaga kedaulatan negara di wilayah perairan Natuna Utara. Disamping itu Indonesia juga menggunakan jalur diplomasi untuk menekan tindakan asertif Cina diantaranya menunjuk Batam untuk menjadi tempat penyelenggaraan Lokakarya Penanganan Potensi Konflik di Laut Cina Selatan (*Workshop on Managing Potential Conflict in the South China Sea*) pada tahun 2019 yang dihadiri oleh Indonesia, Cina, Laos, Taiwan, Malaysia, Filipina, dan Vietnam.”

Pernyataan yang lebih serius dilontarkan oleh Kogabwilhan I. Institusi ini memandang bahwa perilaku Cina di Laut Cina Selatan tidak bisa dinilai sebagai tindakan “asertif”. Kogabwilhan I melihat kata “asertif” masih memiliki konotasi dan nilai positif, padahal yang terjadi justru sebaliknya. Kolonel Inf. Idris Hasan selaku Perwira Pembantu I/Rencana Operasi Staff Operasi Kogabwilhan I mengatakan bahwa

Sebelum pertanyaan tersebut dijawab, perlu adanya persamaan persepsi terkait kata “asertivitas” karena kata tersebut belum ter jelaskan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) sehingga merupakan kata asing yang dapat

menimbulkan multi persepsi dalam penggunaannya. Kata serupa dalam KBBI adalah “asertif” yang artinya “Tegas”.

Dari pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa asertivitas merupakan ketegasan yang bernilai positif. Sehingga menurut kami, asertivitas Tiongkok di Laut Cina Selatan (LCS) adalah suatu ketegasan Tiongkok terhadap kegiatan Amerika dan sekutunya di LCS sebagai dampak dari kebijakan Tiongkok sebelumnya berupa penerapan konsep Belt and Road Initiative (BRI) dan klaim Nine Dash Line. Kebijakan Tiongkok tersebut telah menimbulkan reaksi dari negara-negara ASEAN yang wilayah lautnya berbatasan dengan LCS, termasuk diantaranya adalah Indonesia.

Bertolak dari hal tersebut, ketegasan sikap Tiongkok di LCS menjadi positif untuk negaranya bila dihadapkan dengan adanya kegiatan Amerika dan sekutunya di LCS. Namun kebijakan Tiongkok terkait BRI dan klaim Nine Dash Line merupakan sikap yang tidak menghargai negara-negara di sekitar kawasan LCS sehingga tidak tepat bila dikatakan sebagai ketegasan yang bernilai positif atau asertivitas.

c. Pengamat

Bila membandingkan asertivitas Cina pada Presiden Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo, para pengamat sepakat bahwa terjadi peningkatan. Prof. Dewi Fortuna Anwar, MA dari Badan Riset dan Inovasi Nasional menyatakan bahwa

Sejak dari tahun 2017 ke atas, semakin meningkat *assertiveness* atau *aggressiveness* dan ini sangat berkaitan dengan pemerintahan Xi Jinping yang merasa semakin confident di dalam konsolidasi politik dalam negeri dan kekuatan ekonomi Cina sendiri. Ini dilihat dari BRI misalnya pada tahun 2013. Kalau dilihat dari perjalanannya, ada beberapa fase yang dilalui oleh Cina: membuka diri dan modernisasi di bawah Deng Xiaoping, kemudian charm offensive agar diterima negara-negara tetangga, terutama di Asia yang anti-komunis. Tahun 2014-2015, Cina berusaha mendekatkan diri dengan negara-negara ASEAN. ASEAN menerimanya sebagai strategic partnership. Indonesia meningkatkannya menuju comprehensive strategic partnership. Ini adalah usaha Cina agar diterima sebagai aktor

yang memerinkan peran di tingkat regional dan global. Tadi adalah bentuk sikap manisnya. Ini karena Xi Jinping masih ada konsolidasi politik ke dalam, dan juga menginginkan stage di luar. Sejak 2017, Xi Jinping semakin confident dan autokratik dan menguasai partai komunis Cina. Di waktu yang sama, AS di bawah Trump justru menjauhkan dari negara-negara temannya. Peran AS di dunia internasional menurun, dan momen ini dimanfaatkan oleh Xi Jinping. Di saat Trump bersifat inward looking dan facuum dalam politik internasional, Cina memanfaatkan momen ini dengan baik.

Di saat AS dinilai semakin tidak relevan dalam urusan internasional, negara-negara di Asia Tenggara mulai bergantung dengan Cina. Ini memberikan embolden bagi Cina untuk push the boundary. Cina semakin berani untuk melakukan asertivitasnya. Negara-negara ASEAN semakin tergantung, bahkan sangat tergantung, sementara negara-negara besarnya diam. Filipina pernah 2016 seolah-olah ditinggalkan sendiri memperjuangkan arbitrasenya di ITLOS untuk menunjukkan klaimnya dan tidak ada basis bagi Cina untuk Nine dashed line. Negara ASEAN Indonesia juga kehilangan momentum karena diam saja. Bukannya muncul dengan tegas dengan mengatakan bahwa kita mendukung, negara ASEAN justru diam. Negara ASEAN sudah berada pada fase disarray sejak tahun 2012.

Saat zaman SBY pelanggaran Cina di Natuna Utara belum banyak dan isu LCS masih berkutat pada kepulauan Spratly dan Paracel dan eksplorasi gas. Isu ZEE Indonesia belum menjadi isu besar. Tidak ada pula isu maritime militia ataupun nelayan Cina yang didampingi oleh coast guard-nya. Isu LCS sudah sejak lama dan Indonesia tidak menjadi claimant di sana sehingga respon Indonesia masih berada konteks ASEAN. Ketika Cina semakin asertif, Indonesia baru mengalihkan responnya (yang sebelumnya hanya berkutat di ASEAN), semisal penggantian nama Laut Natuna Utara, rapat di atas kapal perang mengingat Xi Jinping memberikan asertivitasnya seperti mengganggu *freedom of navigation dan overflight*.

Sejalan dengan itu, Emiza Adi Syailendra dari *Rajartanam School of International Studies*, Singapura, mengatakan bahwa terjadi peningkatan, seperti misalnya ada “gangguan gasfield di Natuna” pada masa Presiden Joko Widodo. Laksda (Purn). Dr.

Surya Wiranto, S.H., M.H., mengatakan bahwa “ada klaim yang dilakukan Cina dan overlapping dengan ZEE di Laut Natuna”.

Walaupun begitu, perlu diketahui, walaupun terjadi peningkatan asertivitas Cina di Laut Cina Selatan dan tidak jarang mengganggu Indonesia, negara-negara ASEAN mendapatkan tingkat asertivitas yang berbeda. Emirza Adi Syailendra, *Senior Fellow* di *Rajaratnam School of International Studies*, Singapura, mengatakan bahwa

Harus digarisbawahi bahwasanya ada *different degree of assertiveness*, misal jika membandingkan antara Indonesia dan Filipina. Di sini, Cina melakukan *assertiveness* secara selektif. Untuk Indonesia, Cina ada peningkatan *assertiveness*: misal di *Natuna Gasfield*. Walaupun dibandingkan negara lain, Indonesia masih lebih “mending” daripada negara lain, misal Filipina dan Malaysia.

4.2.2. Pengaruh Politik Birokrasi pada Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap Konflik Laut Cina Selatan

a. Regulator

Politik birokrasi dalam perumusan kebijakan luar negeri adalah hal yang biasa. Kementerian Luar Negeri menekankan bahwasanya politik birokrasi tidak bisa dihindari, bahkan tidak hanya dalam konteks politik luar negeri. Muhammad Takdir selaku Kepala Pusat Strategi Kebijakan Kawasan Asia Pasifik dan Afrika, Kementerian Luar Negeri menyatakan bahwa

Perbedaan sikap antar birokrat itu normal terjadi, dan itu tidak hanya terjadi dalam hal Laut Cina Selatan. Kita lihat masalah impor garam misalnya, ketidaksinkronan antar Menteri juga ada. Masalahnya, masa Jokowi kompleksitas LCS lebih pelik daripada saat zaman SBY. Jokowi naik ketika rivalitas AS dan Cina semakin ketat, dan ini juga berimbas pada Indonesia.

Menghadapi Tiongkok tidak bisa menggunakan cara yang kita lakukan kepada negara lain. Dulu pun saat kita begitu tergantung sama AS juga ada pro kontra di birokrat. Hal yang perlu diperhatikan adalah masing-masing birokrat harus bisa memanfaatkan rivalitas Cina-AS. Kita lihat *ASEAN Outlook on the Indo Pacific*, itu tidak akan tercapai bila birokrat dalam negeri tidak kompak.

Perbedaan sikap antar birokrat Indonesia muncul bukan karena afiliasi tertentu dengan negara luar, tetapi karena perbedaan perspektif antar birokrat dalam memandang kepentingan dan kebutuhan Indonesia. Ada yang melihat kita perlu bantuan Cina, ada pula yang melihat kita perlu hati-hati dalam menerima bantuan Cina, ada pula yang melihat kita perlu diversifikasi bantuan selain dari Cina.

Lagipula, bila negara lain melihat Indonesia terlalu bergantung dengan Cina, maka negara lain harusnya memberikan bukti bantuan, misal Australia harus membantu Indonesia dalam pembangunan Indonesia Timur. Kita tidak bisa dengan mudah memutuskan hubungan dengan Cina dan berlaku keras kepadanya karena menuruti protes negara-negara seperti Australia dan AS sementara dua negara itu tidak memberikan bantuan sama sekali. Indonesia ingin menjalin antara dua pihak yang berseberangan dan mendapatkan keuntungan dari keduanya. Ini kembali kepada politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif. Indonesia perlu menyeimbangkan dan mendapatkan keuntungan dari rivalitas yang ada.

Perbedaan-perbedaan itu hanya di awal, namun keluarannya akan sama. Kemlu dengan tantara memiliki sikap yang sama, tetapi media melihatnya sebagai perpecahan karena pemberitaan sentiment terhadap Cina sangat laku.

Sikap Kementerian Luar Negeri ini sejalan dengan pernyataan dari Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi. Sora Lokita, Asisten Deputi I, Kementerian Koordinator Bidang Maritim dan Investasi mengatakan bahwa perbedaan pendapat antar birokrat ini adalah "*part of democracy*". Ia mengatakan bahwa

Perumusan kebijakan, terutama LCS, selalu melibatkan *stakeholders* terkait, tergantung isunya apa, tergantung

levelnya apa. Kita ada rapat-rapat dari tingkat direktur ataupun Menteri.

Dalam perumusan kebijakan luar negeri baik Presiden SBY ataupun Presiden Jokowi tidak ada perbedaan. Sama-sama melibatkan stakeholders yang ada. Kebijakan sebetulnya kalau kita pahami, ketika sudah diputuskan di level pusat, maka kita perlu melaksanakan itu. Kalau ada perbedaan pendapat, itu hanya *part of democracy*. Atau, itu hanya oknum saja.

Sistem yang berjalan sekarang sudah bagus. Masing-masing *stakeholders* sudah bertemu dan membicarakan masalahnya apa, pendapatnya apa, dan *follow the game*.

Dengan pendekatan yang berbeda, Kementerian Pertahanan berpendapat bahwa politik birokrasi di Indonesia, terutama masa Presiden Joko Widodo, mendapatkan sorotan karena penetrasi media sosial yang begitu masif di Indonesia. Kolonel Samsul Bahari selaku Kasubdit Amerika & Pasifik, Kementerian Pertahanan mengatakan bahwa

Saat zaman Presiden Jokowi, cepatnya dinamika yang sangat cepat berubah berpengaruh pada fenomena perbedaan pendapat birokrat walaupun sebenarnya itu tidak terjadi. Media sosial yang semakin masif menjadikan seolah-olah ada perbedaan pendapat. Pandangan pribadi yang berbeda itu wajar, karena belum sampai tingkat nasionalnya. Karena nanti corongnya Kemlu, dan semuanya akan mengikutinya. Saat rapat konsolidasi, semuanya akan pada satu tujuan.

Zaman Presiden SBY media sosial tidak sebesar sekarang yang sudah memiliki banyak aplikasi dan media sosialnya semakin besar. Sebuah isu bisa 'digoreng' di masyarakat dengan sedemikian rupa.

b. Operator

TNI AL sendiri berpendapat bahwasanya dalam perumusan kebijakan luar negeri Indonesia, terutama dalam isu Laut Cina Selatan, ada beberapa *stakeholder* yang turut serta di dalam

prosesnya. *Stakeholders* yang dimaksud adalah Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertahanan, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Perhubungan, dan juga TNI.

Para birokrat dari Kemenlu, Kemenhan, Kemenkumham, Kemenhub, TNI, serta kementrian/lembaga terkait lainnya turut hadir dalam perumusan kebijakan luar negeri tentang konflik Laut Cina Selatan yang dilakukan melalui rapat / forum yang dipimpin oleh Kemenko Polhukam. Proses perumusan kebijakan luar negeri tentang konflik Laut Cina Selatan dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:

- Menjabarkan pertimbangan kepentingan nasional ke dalam bentuk dan tujuan yang spesifik.
- Menetapkan faktor yang situasional di lingkungan domestik dan internasional yang berkaitan dengan tujuan kebijakan luar negeri.
- Menganalisis kapabilitas nasional untuk menjangkau hasil yang dikehendaki.
- Mengembangkan perencanaan atau strategi untuk memakai kapabilitas nasional dalam menanggulangi subfokus tertentu sehingga mencapai tujuan yang ditetapkan.
- Melaksanakan tindakan yang diperlukan.
- Secara periodik meninjau dan melakukan evaluasi perkembangan yang telah berlangsung dalam menjangkau tujuan atau hasil yang dikehendaki

Sejalan dengan TNI AL, Kogabwilhan berpendapat bahwasanya pada implementasi kebijakan yang sudah dibuat oleh regulator, diimplementasikan oleh operator dengan koordinasi untuk melakukan operasi secara terpadu. Kolonel Inf. Idris Hasan selaku Perwira Pembantu I/Rencana Operasi Staff Operasi Kogabwilhan I mengatakan bahwa

Dalam menghadapi prediksi ancaman di LCS, Pemerintah Indonesia melakukan strategi yang mengacu kepada tercapainya kesepakatan melalui *soft diplomacy*. Namun demikian, strategi ini harus didukung dengan *hard diplomacy* melalui kehadiran Alutsista secara rutin di wilayah kerja Kogabwilhan I. *Hard diplomacy* yang dilakukan melalui upaya-

upaya dengan memastikan kehadiran unsur-unsur TNI di LNU untuk melaksanakan penegakkan kedaulatan, penegakan hukum dan sekaligus merupakan bagian dari bentuk diplomasi di wilayah perairan yurisdiksi nasional. Selain strategi yang telah disebutkan di atas, beberapa langkah yang diambil adalah bekerja sama dan bersinergi dengan Bakamla, KKP, Polri, Kemenhub dan K/L terkait lainnya dalam melaksanakan operasi secara terpadu.

c. Pengamat

Politik birokrasi di dalam kebijakan luar negeri Indonesia telah menjadi perhatian yang besar bagi kalangan akademisi. Prof. Dr. Dewi Fortuna Anwar, MA misalnya, telah menulis tentang politik birokrasi dalam karyanya, misalnya yang berjudul "*The Impact of Domestic and Asian Regional Changes on Indonesian Foreign Policy*" pada tahun 2010. Dalam konteks Laut Cina Selatan, peneliti senior di dalam Badan Riset dan Inovasi Nasional tersebut mengatakan bahwa

Sebenarnya kalau dilihat dari aspek formalnya, tidak ada alasan bagi Indonesia untuk lemah koordinasi. Tidak banyak pemerintahan yang memiliki kementerian koordinator seperti Indonesia, yang mengkoordinasikan kementerian-kementerian serumpun. Di aspek menko polhukam tidak masalah, tetapi ada juga menko perekonomian dan investasi. Isu maritim menjadi *grey zone* dan ini menjadi rumit. Presiden perlu memainkan peran penting di sini.

Indonesia sendiri sengaja membuat kebijakan kompartementalisasi sehingga ekonomi jalan terus, dan isu polhukam jalan terus. Intinya, jangan sampai ada kesan bahwa tidak aligned antar masing-masing birokrat. Masing-masing birokrat perlu memahami tupoksi masing-masing birokrat: birokrat ekonomi perlu memahami birokrat polhukam dan begitu pula sebaliknya.

Di zaman Presiden SBY, ada mekanisme yang disebut "diwapreskan". Apabila ada isu yang berada di bawah dua kementerian, dua kementerian tersebut akan rapat di bawah koordinasi wapres. Selanjutnya, ini baru dibawa ke rapat cabinet. Wapres di masa SBY memiliki peran yang besar.

Tidak mudah menyinergikan dua kementerian saat itu, bahkan lebih sulit perundingan kementerian daripada berunding dengan negara asing. Kepentingan sektor sangatlah luar biasa.

Pak Jokowi cepat membuat kebijakan. Karena terlalu sering rapat dan suatu isu langsung ditangani oleh Presiden, pendalaman isu menjadi kurang. Menteri tidak siap karena terlalu sering rapat dengan Presiden. Rapat berjenjang menjadi kurang. Di sini kelemahannya. Karena rapat dengan Presiden terlalu sering, padahal keputusan Presiden seharusnya sudah harga mati. Tidak lagi bertengkar di sana. Tapi Pak Jokowi memang suka rapat terbatas.

Saat zaman Presiden SBY, ia tidak mau melihat Menteri bertengkar di depannya. Mungkin rapat bisa seminggu sekali. Menteri sudah berkoordinasi sebelumnya. Wapres berfungsi besar di sini.

Sejalan dengan Prof. Dr. Dewi Fortuna Anwar, MA, Emirza Adi Syailendra dari *Rajaratnam School of International Studies*, Singapura mengatakan bahwa

Indonesia memiliki politik birokrasi sejak dulu. Misal, kita bisa membaca tulisan dari Rizal Sukma.

Zaman Presiden SBY ada Dino Patti Djalal dan Jusuf Kalla. Kemlu vis a vis militer juga ada sejak Orde Baru. Saat zaman Presiden Jokowi, bisa lihat tulisan saya yang berjudul "*A Nonbalancing Act: Explaining Indonesia's Failure to Balance Against the Chinese Threat*"

Laksda (Purn). Dr. Surya Wiranto, SH., MH. Dari Universitas Pertahanan berpendapat bahwa telah terjadi perbaikan di dalam politik birokrasi bila membandingkan antara masa administrasi Presiden Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo. Perbaikan ini terjadi karena di masa Presiden Joko Widodo, masing-masing Menteri telah disamakan visi-misinya, misalnya melalui dirumuskannya kebijakan Poros Maritim Dunia. Laksda (Purn). Dr. Surya Wiranto, SH., MH mengatakan bahwa,

Zaman Presiden SBY jarang rapat dan setiap Menteri (birokrat) mempunyai visi misi sendiri. Di zaman Presiden Joko Widodo, mereka mempunyai visi misi yang sama. Saat SBY rapat mungkin satu bulan sekali. Saat Presiden Joko Widodo sehari bisa tiga kali.

Indonesia sebenarnya sudah memiliki visi misi yang jelas, ini termanifestasikan misalnya, dalam Kebijakan Kelautan Indonesia. Permasalahannya hanya pemahamannya di lapangan, seperti para Menteri dan para jajarannya dalam pengimplementasiannya. TNI sudah merujuk pada pilar keempat dari kebijakan kelautan Indonesia.

Sebenarnya sudah ada visi misi yang sama. Namun kepentingan politik membuat ini jadi tidak jelas. Havas Oegroseno misalnya, karena memiliki pendekatan yang berbeda, ia kemudian dijadikan Duta Besar di Jerman.

4.3. Hasil Pengolahan Data

Data yang diperoleh pada penelitian ini meliputi data primer dan sekunder. Data primer didapat dari hasil wawancara, yang mana untuk mempermudah proses analisa informan dikelompokkan menjadi kelompok regulator, operator, dan pengamat. Temuan yang diperoleh dari proses pengumpulan data primer menjadi landasan utama dalam penelitian tesis ini yang juga didukung oleh data sekunder seperti artikel jurnal ilmiah, buku, dan juga Undang-Undang.

Pengolahan data dilakukan dengan menggunakan NVivo. NVivo adalah software yang digunakan dalam proses pengolahan data, termasuk triangulasi data dan triangulasi sumber. Data penelitian yang diperoleh diolah dalam NVivo dengan dibentuk kategori pengklasifikasian data untuk membantu dalam penyusunan tema dan mengeksplorasi bagaimana hubungan antar atribut atau hal-hal yang tematik dari temuan di lapangan. Koding yang dibuat berdasar pada turunan dari pertanyaan penelitian, temuan di lapangan terhadap subjek penelitian, serta data sekunder. Klasifikasi tema yang dibuat dalam proses koding NVivo mengacu pada

pertanyaan penelitian serta teori dan konsep yang digunakan dalam penelitian ini, adapun klasifikasi nodes dalam NVivo mengacu pada pedoman wawancara penelitian.

Selanjutnya dilakukan pengkodean dengan menyisir seluruh transkrip hasil wawancara. Hasilnya dapat dilihat dalam kolom *sources* dan *references* seberapa sering nodes disinggung oleh informan. Setelah data diproses dengan menggunakan NVivo, terlihat bahwa tidak semua informan memiliki fokus terhadap setiap kategori yang diajukan saat proses wawancara dilakukan. Hal ini ditunjukkan dari hasil koding yang dibentuk menjadi bagan pohon yang menunjukkan informan mana saja yang menitikberatkan pandangan terhadap kategori apa dan sekaligus melakukan triangulasi data. Hasil pengolahan data dengan menggunakan NVivo menunjukkan hubungan antar pertanyaan penelitian, keterkaitan antar informan penelitian dan juga topik yang menjadi fokus penelitian.

Berikut hasil pengolahan data NVivo, terdiri dari pengolahan triangulasi data dari pertanyaan penelitian 1 dan pertanyaan penelitian 2, pengklasifikasian data dan nodes, hasil pengolahan pertanyaan 1 dan pertanyaan 2. Ditampilkan pada halaman selanjutnya:

The screenshot displays the NVivo software interface. At the top, there is a toolbar with various icons for zooming, layout, and alignment. Below the toolbar, there are several checkboxes for filtering and displaying data, including 'Cases Coding', 'Files Coded', 'Children', 'Relationship', 'Set or Search Folder', 'Memo Links', 'See Also Links', 'Framework Items', 'Classification', 'Attribute Values', 'Attributes', and 'Connector Labels'. An 'Edit' button is also visible.

The main interface is divided into several sections:

- Quick Access:** A sidebar on the left with icons for Files, Memos, and Nodes.
- Data:** A section with icons for File Classifications and Externals.
- Codes:** A section with icons for Nodes, Relationships, and Relationship Types.
- Cases:** A section with icons for Cases and Case Classifications.
- Notes:** A section with icons for Memos, Framework Matrices, Annotations, and See Also Links.
- Search:** A section with an icon for Queries.

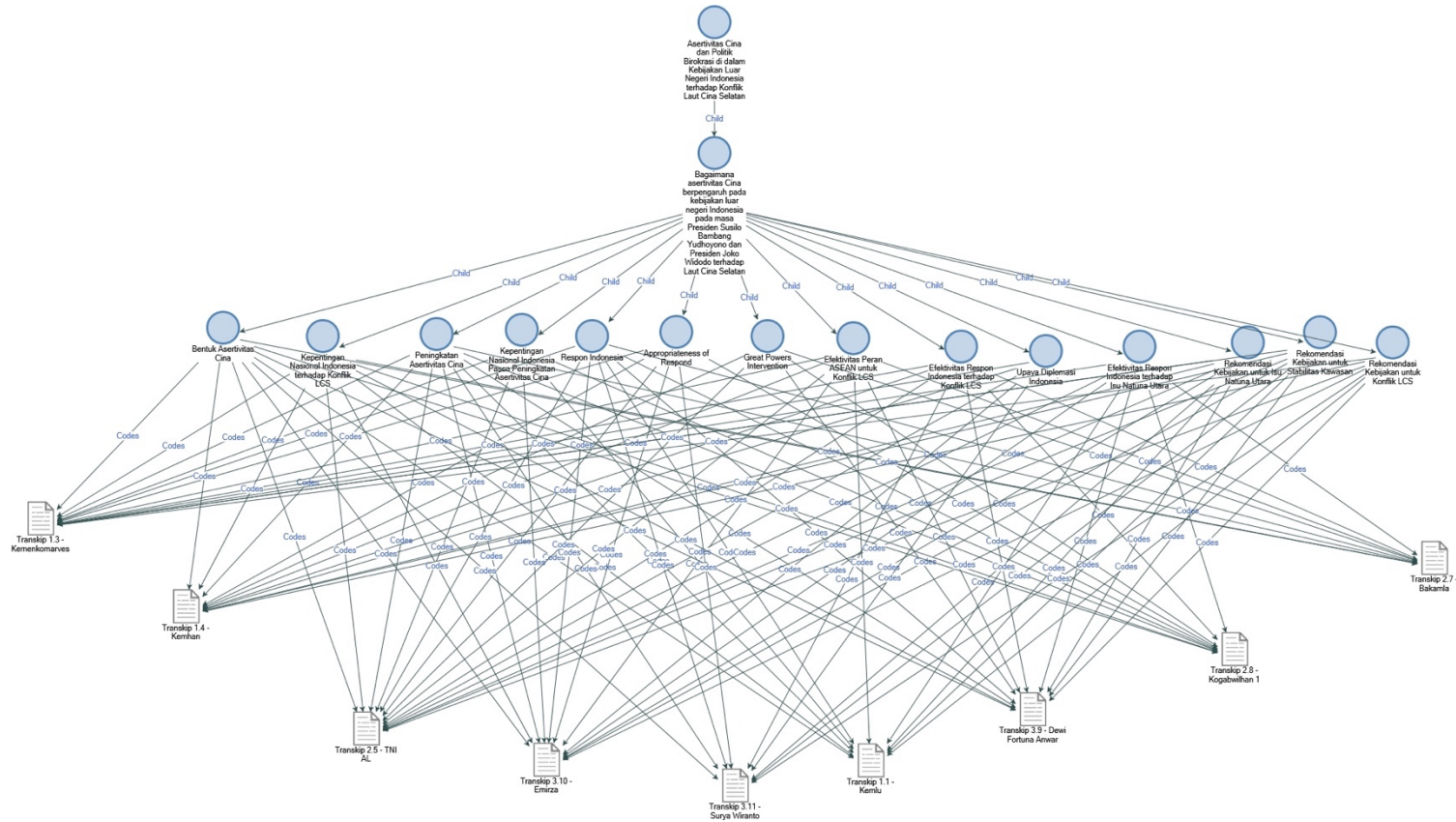
The central area is titled 'Nodes' and contains a table with the following data:

Name	Files	Referen
Asertivitas Cina dan Politik Birokrasi di d	0	0
Bagaimana politik birokrasi berpengaruh	0	
Tujuan Kebijakan Institusi	4	
Survey Publik	6	
Sistem Perumusan Kebijakan Berbas	9	
Rekomendasi Sistem Perumusan Ke	8	
Proses Perumusan Kebijakan Luar N	6	
Permasalahan Institusi Lain	3	
Permasalahan Implementasi Kebijak	6	
Partisipasi Birokrat	8	
Komunikasi antar Institusi	5	
Kebijakan Institusi	6	
Guideline dan Sistem yang Jelas	9	
Faktor Penyebab Politik Birokrasi	8	
Bagaimana asertivitas Cina berpengaruh	0	
Upaya Diplomasi Indonesia	5	
Respon Indonesia	8	
Rekomendasi Kebijakan untuk Stabi	7	
Rekomendasi Kebijakan untuk Konfl	7	
Rekomendasi Kebijakan untuk Isu N	7	

On the right side, there is a large network diagram titled 'Add Associated Items'. The diagram shows a complex web of nodes and connections, representing the relationships between different research questions and their associated data points. The nodes are arranged in a hierarchical structure, with a root node at the top and many child nodes below it, connected by lines.

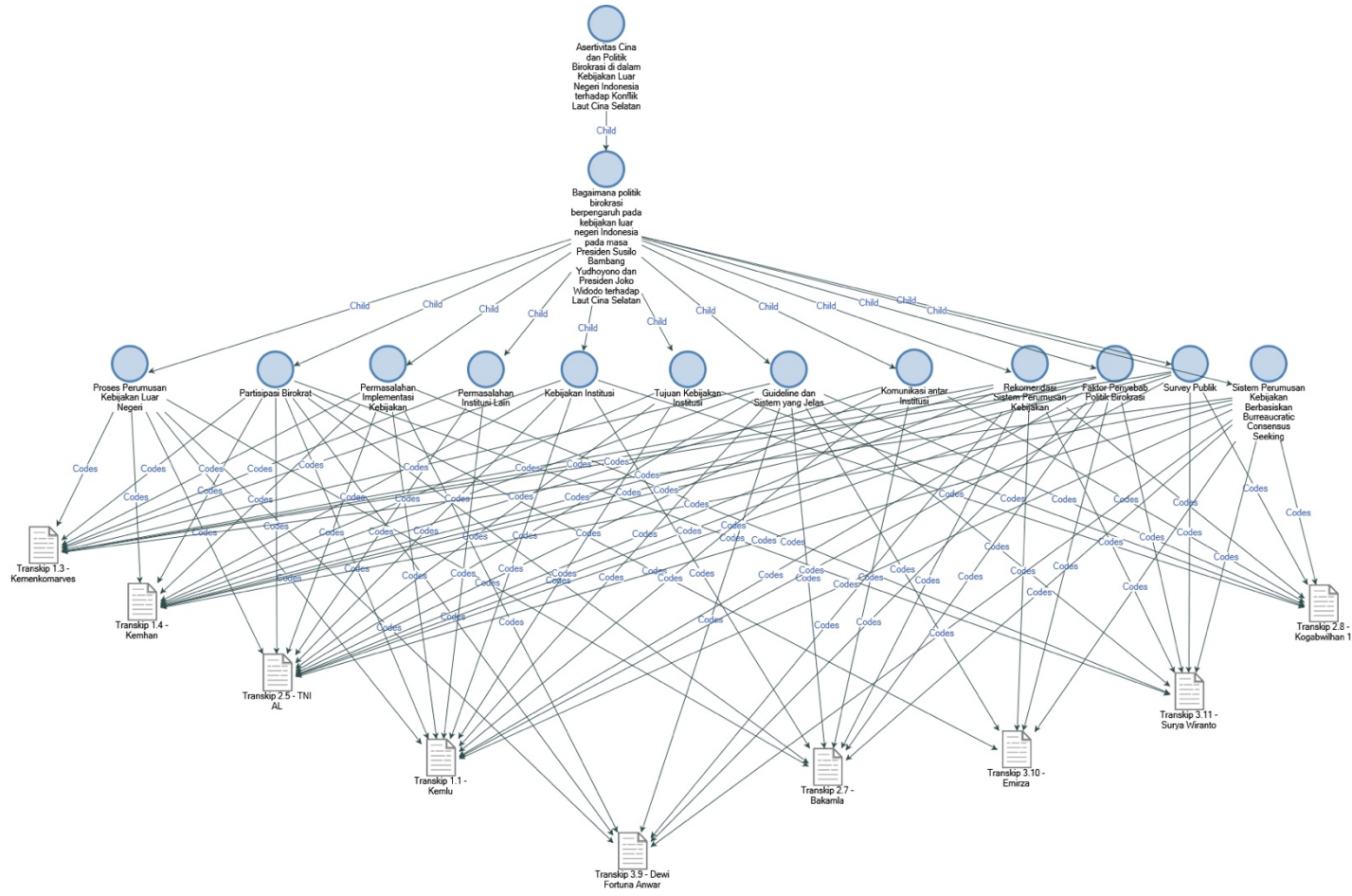
Gambar 4..1. Gambar Hasil Pengolahan NVIVO Pertanyaan Penelitian 1 dan 2 (RQ-1 dan RQ-2)

Sumber: data diolah oleh peneliti



Gambar 4.2. Hasil Pengolahan NVivo Pertanyaan Penelitian 1 (RD-1)

Sumber: data diolah oleh peneliti



Gambar 4.3. Hasil Pengolahan NVivo Pertanyaan Penelitian 2 (RD-2)

Sumber: data diolah oleh peneliti

The screenshot shows the NVivo 12 Pro interface. The 'Nodes' list on the left includes 'Bentuk Asertivitas Cina' with 9 references. The main window displays a text snippet from a document, which has been coded with the node 'Bentuk Asertivitas Cina'. The text snippet is:

Cina melakukan tindakan asertif di Laut Cina Selatan melalui kekuatan militernya, antara lain dengan melakukan pendudukan terhadap Mischief Reef pada akhir tahun 1994 serta pembangunan pangkalan militer di Kepulauan Spratly. Disamping itu, Cina juga menggunakan kekuatan paramiliternya dalam melakukan tindakan asertif, antara lain dengan mengerahkan coastguard untuk mengawal kapal survey maupun kapal ikan untuk beraktivitas di Laut Cina Selatan sebagai bentuk klaim atas wilayah tersebut.

Below the text, the software indicates that this reference is coded with 2.45% coverage.

The screenshot shows the NVivo 12 Pro interface. The 'Nodes' list on the left includes 'Bentuk Asertivitas Cina' with 9 references. The main window displays a text snippet from a document, which has been coded with the node 'Bentuk Asertivitas Cina'. The text snippet is:

Jauh meningkat. Dulu Cina belum berani terang-terangan dalam menyampaikan keinginannya, dalam melakukan tindakannya, dalam menurunkan kekuatannya, dalam mengembangkan pulau-pulau buatanya, klaim-klaimnya, lalu tindakan yang bersifat unilateral, lalu ancaman-ancamannya ke beberapa negara. Itu jelas sudah meningkat semua, terutama greyzone activitynya.

Zaman SBY, asertivitas Cina tidak sebesar sekarang. Tingkat kerawanan masuknya Cina, masuknya Cina ke ZEE kita melalui klaim nidaselnd line nya yg semakin jelas sekarang. Ada perubahan yang signifikan di zaman Jokowi di mana pembangunan kekuatan di pulau natuna sebagai satuan kekuatan terpadu antara tiga Angkatan semakinjelas. Kita semakin memperbesar keberadaan Angkatan kita dan penempatan alutsista kita di kepulauan natuna, maupun menunjukkan keberadaan kita di laut ZEE kita.

Below the text, the software indicates that this reference is coded with 5.70% coverage.

Nodes Search Project

Name	Files	Referen
Bagaimana asertivitas Cina berpengaruh	0	
Upaya Diplomasi Indonesia	5	
Respon Indonesia	8	
Rekomendasi Kebijakan untuk Stabi	7	
Rekomendasi Kebijakan untuk Konfl	7	
Rekomendasi Kebijakan untuk Isu N	7	
Peningkatan Asertivitas Cina	9	
Kepentingan Nasional Indonesia ter	8	
Kepentingan Nasional Indonesia Pa	5	
Great Powers Intervention	5	
Efektivitas Respon Indonesia terhad	7	
Efektivitas Respon Indonesia terhad	7	
Efektivitas Peran ASEAN untuk Konfl	7	
Bentuk Asertivitas Cina	9	
Appropriateness of Respond	6	

Drag selection here to code to a new node

Politik Birokrasi Fixed Tujuan Kebijakan Institusi Efektivitas Respon Indonesia ter

<Files\\Transkrip 1.4 - Kemhan> - § 1 reference coded [5.45% Coverage]

Reference 1 - 5.45% Coverage

Tindakan dan strategi Indonesia terhadap Cina belum efisien di dalam menangani asertivitasnya. Kita belum memiliki ketegasan dan keterpaduan upaya. Itu terlihat dari bagaimana Cina tetap berani memasuki Kawasan kita. Cina melakukan testing the water di Natuna Utara. Mereka mengirimkan nelayan milisi yang melakukan greyzone activity. Lalu mengirimkan coast guardnya. Lalu memberikan klaim agar Indonesia untuk menghentikan eksplorasi di ZEE kita. Indonesia butuh Langkah untuk menahan asertivitas Cina. Indonesia butuh ASEAN untuk menekan Cina. Oleh karena itu, Indonesia giat melakukan kegiatan bilateral dengan negara besar lainnya agar membentuk perdamaian di Kawasan ini. Ada banyak hal yang perlu diperbaiki, seperti diplomasi pertahanan, diplomasi ekonomi. Diplomasi budaya, ataupun politik itu sendiri.

<Files\\Transkrip 2.5 - TNI AL> - § 1 reference coded [2.55% Coverage]

Politik Birokrasi Fixed Tujuan Kebijakan Institusi Efektivitas Respon Indonesia ter

<Files\\Transkrip 1.3 - Kemenkomarves> - § 1 reference coded [1.44% Coverage]

Reference 1 - 1.44% Coverage

Effort Indonesia sudah efektif, karena itu yang terbaik yang bisa kita lakukan. Kita tidak mau menyikapi LCS beyond diplomasi. Karena di luar diplomatic channel, itu adalah "alam rimba" yang sulit dikontrol.

<Files\\Transkrip 1.4 - Kemhan> - § 1 reference coded [5.45% Coverage]

Reference 1 - 5.45% Coverage

Tindakan dan strategi Indonesia terhadap Cina belum efisien di dalam menangani asertivitasnya. Kita belum memiliki ketegasan dan keterpaduan upaya. Itu terlihat dari bagaimana Cina tetap berani memasuki Kawasan kita. Cina melakukan testing the water di Natuna Utara. Mereka mengirimkan nelayan milisi yang melakukan greyzone activity. Lalu mengirimkan coast guardnya. Lalu memberikan klaim agar Indonesia untuk menghentikan eksplorasi di ZEE kita. Indonesia butuh Langkah untuk menahan asertivitas Cina. Indonesia butuh ASEAN untuk menekan Cina.

Tesis Gaffar.nvp - NVivo 12 Pro

Node Tools

File Home Import Create Explore Share Node Tools

Memo Link See Also Content Quick Coding Annotations See Also Links Coding Stripes Highlight Code Uncode from This Node Code In Vivo New Annotation Word Cloud Compare With Query This Node Find

Links

Nodes Search Project

Name	Files	Referen
Asertivitas Cina dan Politik Birokrasi di dala	0	0
Bagaimana politik birokrasi berpengaruh	0	0
Tujuan Kebijakan Institusi	4	4
Survey Publik	6	6
Sistem Perumusan Kebijakan Berbas	9	10
Rekomendasi Sistem Perumusan Ke	8	8
Proses Perumusan Kebijakan Luar N	6	6
Permasalahan Institusi Lain	3	3
Permasalahan Implementasi Kebijak	6	6
Partisipasi Birokrat	8	8
Komunikasi antar Institusi	5	5
Kebijakan Institusi	6	6
Guideline dan Sistem yang Jelas	9	9
Faktor Penyebab Politik Birokrasi	8	8
Bagaimana asertivitas Cina berpengaruh	0	0

Drag selection here to code to a new node

Asertivitas Cina dan Politik Birokrasi Faktor Penyebab Politik Birokrasi

<Files\\Transkrip 3.9 - Dewi Fortuna Anwar> - 5 1 reference coded [3.59% Coverage]

Reference 1 - 3.59% Coverage

Ini mudah saja terjadi karena masing-masing aktor mempunyai KPI (Key Performance Indicator) yang berbeda-beda. Untuk meminimalisasi, kebijakan memang harus lahir di tingkat atas.

Saya tinggal di Setneg lama. Menteri itu sudah sibuk sendiri dan punya KPI masing-masing. Menteri akan meng-goal kan bidangnya dan masing-masing berkompetisi memajukan kebijakannya, mengusahakan untuk mendapatkan keuangan lebih besar di. Pertanyaannya, siapa yang meramu itu? Siapa yang menyatukan itu? Harusnya Kantor Staf Presiden, tetapi kalau begitu KSP justru menjadi west wing. KSP juga tidak bisa memanggil para Menteri, itulah mengapa perlu NSC. Di sana dia akan diisi oleh Panglima, Menlu, dan para Menko, yang betul-betul memberikan advice kepada Presiden, dalam forum yang tidak terlalu besar.

Nodes Search Project

Name	Files	Referen
Asertivitas Cina dan Politik Birokrasi di d	0	0
Bagaimana politik birokrasi berpeng	0	0
Tujuan Kebijakan Institusi	4	4
Survey Publik	6	6
Sistem Perumusan Kebijakan Ber	9	10
Rekomendasi Sistem Perumusan	8	8
Proses Perumusan Kebijakan Lua	6	6
Permasalahan Institusi Lain	3	3
Permasalahan Implementasi Keb	6	6
Partisipasi Birokrat	8	8
Komunikasi antar Institusi	5	5
Kebijakan Institusi	6	6
Guideline dan Sistem yang Jelas	9	9
Faktor Penyebab Politik Birokrasi	8	8
Bagaimana asertivitas Cina berpeng	0	0
Upaya Diplomasi Indonesia	5	5
Respon Indonesia	8	8
Rekomendasi Kebijakan untuk St	7	7
Rekomendasi Kebijakan untuk K	7	8
Rekomendasi Kebijakan untuk Is	7	8

Rekomendasi Sistem Perumusa Permasalahan Implementasi Ke Guideline dan Sistem yang Jelas

<Files\\Transkrip 1.1 - Kemlu> - 5 1 reference coded [5.11% Coverage]

Reference 1 - 5.11% Coverage

Di zaman SBY Menteri punya visi misi sendiri. Di zaman Jokowi sebaliknya. Pertenggaran di depan public hanyalah ada sebelum rapat. Zaman Jokowi setiap ada masalah langsung dirapatkan. Sebenarnya Indonesia sudah memiliki empat kementerian coordinator yang berperan sebagai controler dari implementasi kebijakannya. Hal yang perlu dilakukan adalah memaksimalkan peran empat controler tersebut.

Birokrasi Indonesia itu banyak fragmentasi karena perbedaan nomenklaturnya. Para birokrat tidak tahu apa yang harus dia lakukan. Ada yang sama, ada yang berisian, dll sehingga terkadang kementerian tidak bisa menjelaskan "core" nya dia. Saat ini, dengan dibentuknya Perpres No. 116 tahun 2020, Kementerian Luar Negeri mengkoordinasikan penyelenggaraan politik dan hubungan luar negeri bagi berbagai instansi dan Lembaga.

<Files\\Transkrip 1.3 - Kemenkomarves> - 5 1 reference coded [2.48% Coverage]

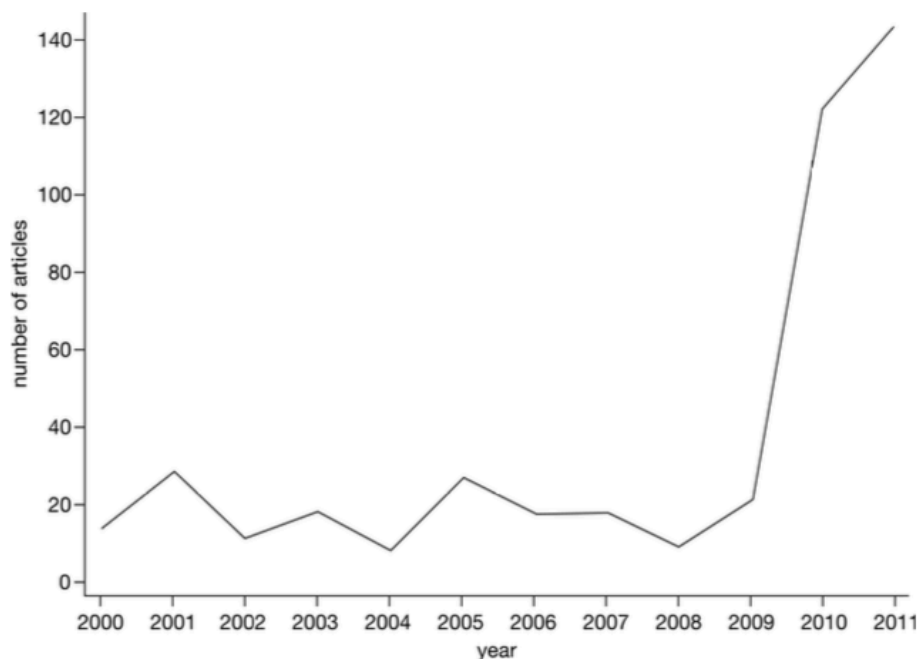
Reference 1 - 2.48% Coverage

4.4. Hasil Analisis Data

Dalam tahap analisis data ini, peneliti akan melihat asertivitas Cina dengan tinjauan teori pertahanan negara dan teori keamanan maritim. Dari pendekatan tersebut, telah ditemukan fakta bahwa terjadi peningkatan asertivitas Cina yang mengancam pertahanan negara Indonesia dan keamanan maritim Indonesia. Di sisi yang lain, politik birokrasi yang muncul selama masa administrasi Presiden Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo berimplikasi pada soliditas kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan. Politik birokrasi yang konfliktual ini pada akhirnya juga memungkinkan Indonesia untuk lebih rentan dalam isu pertahanan negara dan keamanan maritimnya.

4.4.1. Asertivitas Cina

Pembahasan mengenai asertivitas Cina dalam politik internasional secara lebih luas dan Laut Cina Selatan secara lebih khusus, muncul pada tahun 2010-an. Seorang sinolog, Alastair Iain Johnston, mencatat bahwa asertivitas Cina menjadi diskursus di kalangan media, pemikir, ataupun akademisi dari Amerika Serikat sekitar tahun tersebut. Para pengamat berpendapat bahwa asertivitas Cina ini merupakan “perubahan fundamental” dari tata cara diplomasi Cina yang sebelumnya bersifat “*status-quo oriented*” selama tiga puluh tahun terakhir. Munculnya asertivitas ini tidak bisa dipisahkan dari keinginan Cina untuk mendapatkan kepemimpinan pasca krisis 2008 pada ranah regional, terkhususnya di Asia Timur, dan dalam ranah global dari Amerika Serikat. Grafik di bawah menunjukkan bagaimana kata “Cina” dan “Asertivitas” mulai menggema di kalangan publik Amerika Serikat



Grafik 4.4. Frekuensi Penggunaan Kata “Cina” dan “Asertivitas” dalam media-media massa di Amerika Serikat.

Sumber: Johnston (2013)

Para akademisi Amerika Serikat dan negara-negara Barat melihat asertivitas Cina sebagai “*a newly forceful, ‘triumphalist,’ or brash tone in foreign policy pronouncements; the promulgation of (or threat to implement) more aggressive or confrontational policies in specific areas; or some combination of the two.*” Swaine (2010) melihat bentuk asertivitas Cina ditunjukkan dalam beberapa fenomena: sikap diplomasi Cina di konferensi PBB terkait perubahan iklim Copenhagen tahun 2009, sikap marah Cina terhadap Amerika Serikat karena melakukan perdagangan senjata dengan Taiwan, sikap marah terhadap berkunjungnya Dalai Lama pada Februari 2010, klaim yang lebih ekspansif di Laut Cina Selatan dengan nine-dashed line, perlindungan terhadap Korea Utara, dan juga sikap kerasnya terhadap penangkapan nelayan Cina oleh otoritas Jepang pada September 2010.

Analisis Swaine ini mendapatkan kritikan dari akademisi lain. Johnston (2013) misalnya, melihat diskursus mengenai asertivitas Cina ini mengalami “*dearth of definition*”. Ia melihat bahwa kata asertif

(assertiveness) kehilangan posisi yang jelas dan justru diasosiasikan ke beberapa terminologi lainnya seperti 'truculent', 'arrogant', 'belligerent', 'hard-line', 'tough', 'bullying', 'militant', dan bahkan 'revolutionary'. Tidak hanya itu, Johnston juga berpendapat bahwa diskursus asertivitas Cina tidak memiliki "valid indicators". Dalam konteks ini, asertivitas Cina dilihat secara serampangan oleh berbagai aktor hingga akhirnya menghasilkan diskusi yang tidak produktif. Alih-alih akademisi berusaha menjelaskan secara terukur kata asertivitas, yang terjadi justru sebaliknya. Lagipula, dalam teori Hubungan Internasional, kata "assertive" memang tidak pernah ada dalam sebuah kategori perilaku negara. Atas kritikan itulah Johnston memberikan definisi "assertiveness" sebagai "a form of assertive diplomacy that explicitly threatens to impose costs on another actor that are clearly higher than before".

Definisi Johnston mengenai asertivitas Cina ini kemudian mendapatkan kritikan oleh Chen et. al (2013). Bagi Chen, sikap asertif dalam hubungan internasional sendiri masih bisa dibagi menjadi empat kategori, yaitu *offensive assertiveness*, *defensive assertiveness*, dan *constructive assertiveness*. (a) *offensive assertiveness* terjadi ketika sebuah negara menggunakan kekuatan koersifnya untuk memperluas kepentingan dan pengaruhnya walaupun tidak ada provokasi dari negara lain (b) *defensive assertiveness* terjadi ketika sebuah negara besar dengan kemauan dan kemampuannya mempertahankan kepentingannya yang sedang bertumbuh (c) *constructive assertiveness* terjadi ketika negara besar merasa dirinya perlu untuk mengambil peran kepemimpinan untuk memecahkan masalah regional dan global. Walaupun asertivitas dibagi menjadi tiga, namun semuanya bukanlah *mutually exclusive*.

Bagi Chen, perilaku Cina setidaknya saat tahun 2010, melakukan asertivitas dengan tiga tipologi di atas walaupun jenis *defensive assertiveness* lebih mendominasi dibandingkan jenis asertivitas lainnya. Pertama, Cina dinilai telah melakukan *offensive assertiveness*. *Offensive assertiveness* sendiri berlaku dengan mengikuti logika *offensive realism* di

mana *rising power* secara natural akan meluaskan kepentingan dan pengaruhnya di dalam sistem internasional. Cina melakukan tindakan *offensive assertiveness* ketika krisis 2008 melanda dunia dan Cina berhasil pulih lebih cepat dibandingkan negara-negara lainnya. Menurut para pimpinan elite di pemerintahan Cina, pasca krisis 2008 adalah waktu yang sangat berpengaruh pada proses realisasi dari “*the shifting balance of power from the West to China*”. Sikap ini tidak bisa dipisahkan dari fakta bahwa Cina telah mengalami pertumbuhan ekonomi secara pesat sehingga berpengaruh pada semakin berkembangnya “*self-confidence*” negara itu sendiri, dan di saat yang sama performa Amerika Serikat mulai menurun. Walaupun begitu, para elite pemerintahan Cina sendiri bersikap lebih realistis dalam memandang kekuatan relatif mereka, sehingga Cina masih menggunakan pendekatan non-konfrontasional kepada Amerika Serikat.

Cina dalam pandangan Chen lebih banyak menggunakan pendekatan *defensive assertiveness* pada sekitar tahun 2010. Dalam konteks ini, Cina masih tetap mempertahankan klaim-klaim yurisdiksinya, terutama di dalam perebutan Pulau Diayou/Senkaku dengan Jepang, walaupun di saat yang sama Cina sedang berevolusi menjadi *great power*. Pada saat itu, Cina akan bereaksi ketika ada aktivitas-aktivitas negara lain yang dinilai “*unwelcome and unforeseen*”. Dalam konteks konflik Laut Cina Selatan dan sengketa Pulau Diayou/Senkaku misalnya, bagi Chen, Cina lebih bersifat defensif dengan cara menguatkan kapasitas pertahanan lautnya dan mengirimkan kapal-kapal dan pesawat di wilayah tersebut. Cina juga memulai menggunakan instrumen sanksi ekonomi sebagai bentuk asertivitasnya dalam hal sengketa wilayah. Setelah terjadi ketegangan antara Cina dan Filipina di Pulau Huangyan, Cina kemudian memberlakukan pengetatan atas impor pisang dari Filipina.

Dalam *constructive assertiveness*, Chen melihat Cina semakin memberanikan diri untuk melibatkan dirinya dalam urusan internasional. Dengan tetap mengedepankan prinsip-prinsip non-intervensi, Cina berusaha untuk melakukan “*creative involvement*” kepada negara-negara

lainnya, terutama dalam hal krisis humanitarian dan isu instabilitas politik. Dengan keterlibatan Cina dalam urusan internasional terutama dengan menggunakan pendekatan *constructive assertiveness*, Cina sendiri selalu menjelaskan bahwa dirinya sedang mengalami “*peaceful risie*” (lihat, misalnya, Bijian, 2005; Rosyidin, 2019). Berbeda dengan Chen, Darmawan (2018) melihat asertivitas Cina dari aktivisme politik luar negerinya dalam forum-forum multilateral. Dalam forum yang diadakan ASEAN misalnya, pasca 2012 adalah tahun bagi Cina untuk berani menolak pembahasan konflik Laut Cina Selatan sehingga tidak ada pernyataan bersama dari negara anggota ASEAN.

Bagaimanapun, penjelasan Chen et al., (2013) memberikan nuansa yang positif mengenai asertivitas Cina yang sedang berkembang pada sekitar tahun 2010. Analisis asertivitas Cina yang dilakukan oleh Chen tentu tidak bisa disesuaikan dengan perilaku Cina di beberapa tahun kemudian, terutama periode setelah tahun 2013 yang nantinya akan dielaborasi lebih lanjut dalam tulisan ini. Pendapat Darmawan (2018) memberikan pandangan yang lebih luas. Ia berpendapat bahwa asertivitas Cina dapat dinilai dari sikapnya di forum-forum multilateral bersama ASEAN. Walaupun begitu ini juga mengabaikan fakta-fakta lain, misalnya sikap militer Cina yang juga berubah. Untuk itu, analisis lain sebagai pembanding sangatlah diperlukan. Analisis Yahuda (2013) misalnya, ia berhasil untuk memberikan perspektif yang lain dalam memahami asertivitas Cina. Dengan melihat perilaku Cina di dalam beberapa konteks, terutama dalam konflik Laut Cina Selatan, Yahuda memberikan beberapa indikator untuk menjelaskan asertivitas Cina. Empat indikator tersebut adalah (a) pemikiran adanya *balance of power* yang menguntungkan Cina (b) ekspansi kepentingan nasional untuk memasukkan domain maritim di laut terdekatnya (*jin hai*) dan rute perdagangannya (c) perkembangan kekuatan militernya untuk meerealisasikan klaim maritimnya (d) semakin menguatkan sentiment nasionalis di kalangan pejabat tinggi negara dan masyarakat Cina secara luas. Argumen yang diberikan Yahuda (2013) ini tidak serta merta

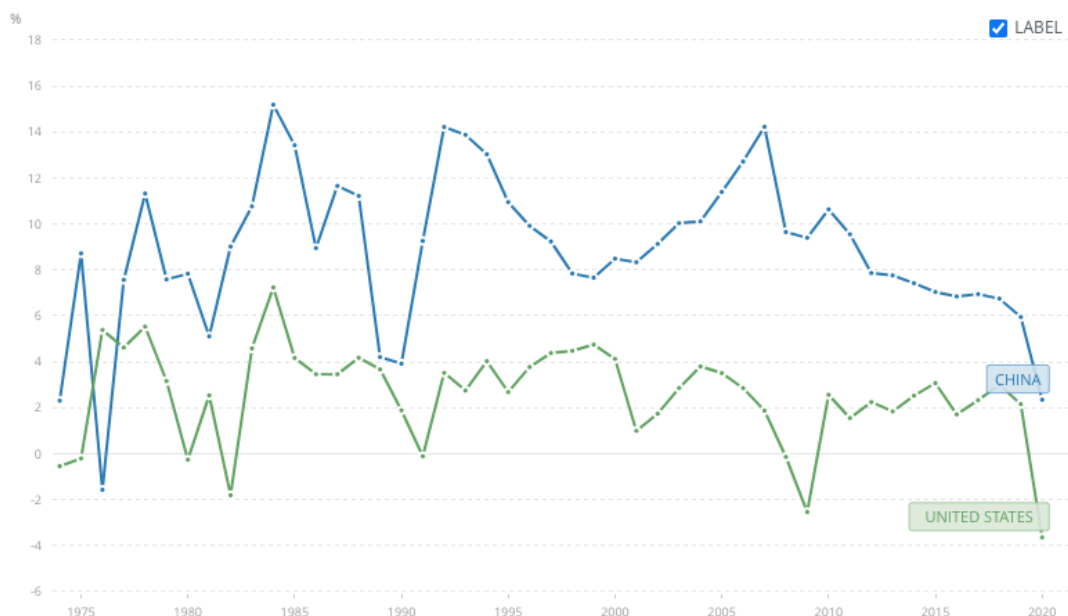
“ahistoris” sebagaimana ditekankan oleh Johnston (2013). Berikut adalah penjelasan mengenai argumen Yahuda secara lebih lanjut.

a. *Balance of Power*

Perubahan *balance of power* yang terjadi di tubuh Cina terhadap Amerika Serikat merupakan diskursus yang muncul di dalam pemerintahan Cina sendiri. Para pejabat Cina percaya bahwa dunia tidak lagi bersifat unipolar dengan Amerika Serikat sebagai hegemon pasca Perang Dingin usai, dan berubah menjadi multipolar seiring kemunduran Amerika Serikat. Kemunduran Amerika Serikat ini bahkan dinilai lebih cepat terjadi daripada perkiraan Cina. Dalam konferensi Partai Komunis Cina mengenai urusan internasional pada bulan Juli 2009 misalnya, para pejabat Cina mulai memikirkan perubahan Amerika Serikat yang mulai mengalami kemunduran pasca krisis 2008. Konferensi itu kemudian mengusulkan agar Cina lebih menekankan utilisasi *soft power*-nya, dan melakukan revisi atas doktrin kebijakan luar negeri warisan Deng Xiaoping yang lebih mengutamakan kerendahan hati Cina (*Taoguang Yanghui*) agar bersifat lebih pragmatis.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, perubahan pusat ekonomi dunia mulai berubah dikarenakan krisis finansial tahun 2008 yang menghantam hebat negara-negara Barat, seperti Uni Eropa, Amerika Serikat, dan juga Jepang. Momen ini kemudian dimanfaatkan dengan baik oleh Cina sebagai negara dengan ekonomi yang sedang bertumbuh dengan pesat. Sejak reformasi ekonomi tahun 1978 di bawah Deng Xiaoping, Cina mengalami perubahan pesat dalam kondisi perekonomian negaranya. Pembukaan diri terhadap pasar global menjadikannya begitu perkasa, terjadi perubahan signifikan dari sebuah masyarakat agraris menjadi masyarakat yang memegang lokomotif perindustrian kelas dunia. Bagaimana tidak, sejak awal reformasi ekonomi itu, atau di dalam kurun waktu lebih dari tiga dekade, rata-rata pertumbuhan ekonomi Cina berada pada kisaran 10% hingga saat ini.

Hanya pandemic Covid 19 yang sempat meredakan pertumbuhan ini. Dimulai dari sebuah negara miskin di Asia, saat ini Cina menjadi negara dengan perekonomian terbesar kedua di dunia setelah Amerika Serikat, pemegang posisi utama *global supply chain*, hingga destinasi favorit untuk investasi (Golley & Song, 2011).



Grafik 4.5. Perbandingan Pertumbuhan PDB Tahunan Cina-Amerika Serikat 1974-2020

Sumber: World Bank (2021)

Dengan pertumbuhan ekonomi yang luar biasa pada negara-negara berkembang seperti Brazil, Afrika Selatan, Rusia, Cina, dan India, pusat ekonomi tidak lagi bertumpu pada negara-negara Barat. Oleh karena itulah, Kerjasama G-20 saat ini justru memulai untuk menggantikan peran negara-negara G-7/8 untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan global, terutama dalam konteks perekonomian. Pertumbuhan ekonomi ini juga berdampak pada kekuatan militer Cina

yang semakin maju dan berhasil membuat negara ini untuk membentuk *blue water navy* yang digunakan untuk kepentingan kemaritimannya. Seiring dengan perkembangan Cina ini, salah satu petinggi Cina bahkan mengatakan “*many Chinese officials believe that their nation has ascended to be a first-class power in the world and should be treated as such*”. Cina menjadi percaya diri bahwa negara ini memang akan menjadi “*first-class power*”, dan sudah sepatutnya diperlakukan selayaknya demikian oleh negara-negara lain (Lieberthal & Jisi, 2012).

Pada bulan November 2009, Presiden Amerika Serikat, Barack Obama, mengunjungi Cina dan meminta Cina untuk terlibat aktif dalam menyelesaikan permasalahan global. Kunjungan ini kemudian diinterpretasikan oleh Cina sebagai bentuk kemunduran Amerika Serikat karena negara tersebut meminta bantuan Cina. Tidak hanya itu, Cina juga berpikir bahwa Amerika Serikat sedang ingin mengganggu dan menghentikan pertumbuhan Cina menjadi *great power*. Oleh karena itulah, pada tahun 2009, Cina menolak usulan Amerika Serikat dalam konferensi PBB mengenai perubahan iklim di Copenhagen, Denmark. Dalam konferensi itu, Cina menilai usaha limitasi gas rumah kaca yang diusulkan oleh Barack Obama, sebagai bentuk dari penghambatan pertumbuhan ekonomi Cina (Yahuda, 2013). Proposal Amerika Serikat untuk menjual senjata ke Taiwan juga ditolak oleh Cina dengan lebih serius daripada sebelumnya.

Seiring dengan kepercayaan diri Cina yang meningkat karena pertumbuhan ekonominya, Cina memulai untuk lebih berani dalam menginterpretasikan UNCLOS sesuai dengan kepentingan nasionalnya. Pada tahun 2009 misalnya, Cina berani untuk melakukan gangguan kepada kapal *surveillance* Amerika Serikat yang beroperasi di wilayah ZEE Cina. Walaupun kapal tersebut di luar laut territorial Cina, Cina menganggap tindakan Amerika Serikat ini telah melanggar kedaulatan Cina. Di tahun 2010, dengan klaim bahwa keamanan nasionalnya tengah terancam, Cina dengan keras mengecam latihan bersama antara Korea

Selatan dan Amerika Serikat di Laut Kuning, padahal Latihan tersebut ditujukan untuk merespon sikap agresif Korea Utara dan dilakukan di kawasan laut bebas. Cina berpikir bahwa kehadiran armada Angkatan Laut Amerika Serikat di kawasan sebagai upaya gangguan terhadap perkembangan Cina. Para petinggi Cina melihat manuver Amerika Serikat sebagai ikhtiar menggagalkan penantangannya (Cina) yang sedang bertumbuh pesat. Cina juga menyangkal klaim ZEE Jepang atas Pulau Okinotori di Laut Pasifik, sementara Cina sendiri melakukan klaim serupa di Laut Cina Selatan. Cina menolak karena Pulau Okinotori hanyalah berupa gugusan terumbu karang atau ngarai, padahal di saat yang sama Cina melakukan klaim atas pulau-pulau di Laut Cina Selatan dengan karakteristik yang sama.

Dalam beberapa kesempatan, pernyataan Cina terkait negara-negara di sekitar Cina dipengaruhi perasaan bahwa Cina saat ini telah berhasil melakukan *balance of power* terhadap Amerika Serikat. Pernyataan ini ditujukan kepada negara-negara yang sedang terlibat dalam sengketa wilayah Laut Cina Selatan. Menteri Luar Negeri Cina kala itu berkata kepada negara-negara Asia Tenggara bahwa, "*China is a big country and you are small and that's a fact*". Bila dianalisis menggunakan pendekatan Thucydidesian, pernyataan Menteri Luar Negeri Cina tersebut sesuai dengan pernyataan Thucydides yaitu, "*the strong do what they can and the weak suffer what they must*". Lebih jauh, dengan logika yang sama, pernyataan ini berkorelasi dengan tragedi Perang Peloponnesia antara Sparta dan Atena yang sedang berkembang menjadi *great power* pada masa Yunani Kuno. Cina adalah Atena yang sedang tumbuh dan risau bila Amerika, sebagai Sparta dan kekuatan lama, berusaha mengancam pertumbuhan tersebut (lihat, misalnya, Allison, 2017).

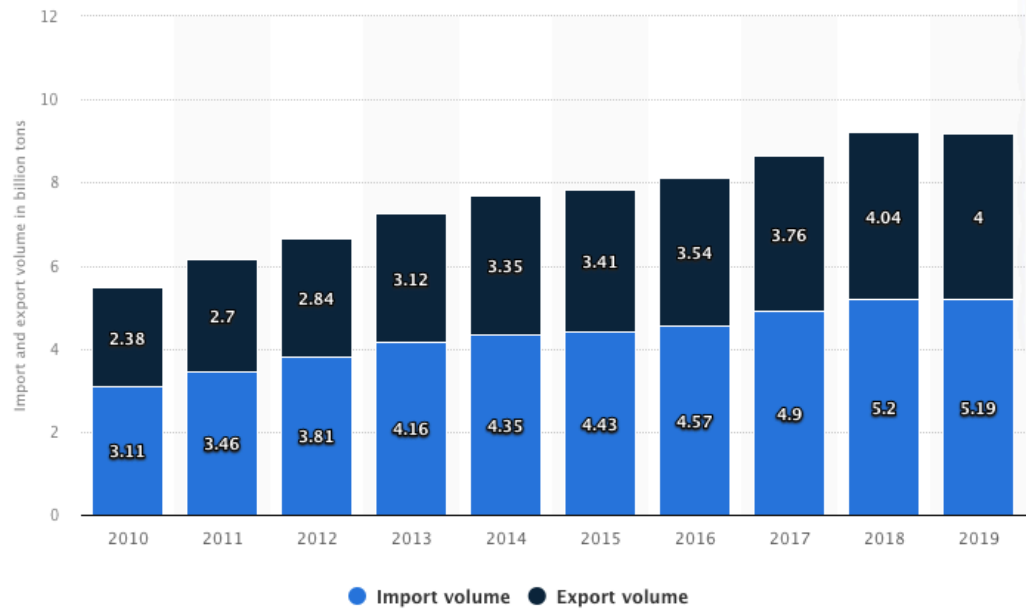
Bagi Yahuda (2013), ketakutan atas respon Amerika Serikat terhadap pertumbuhan negara ini membuat Cina berusaha untuk membatasi keterlibatan Amerika Serikat dalam organisasi-organisasi

regional dan juga kehadirannya di kawasan. Dalam *East Asia Summit* dan ASEAN Plus Three misalnya, Cina pada awalnya mencegah keterlibatan Amerika Serikat. Namun dikarenakan banyak negara di kawasan yang merupakan partner strategis Amerika Serikat, usaha ini gagal untuk dilakukan. Walaupun begitu, perlu digarisbawahi bahwa negara-negara seperti Korea Selatan, Jepang, dan Cina, masih mendominasi forum-forum di kawasan Asia Timur seperti *ASEAN Plus Three*. Usaha Cina ini, bagaimanapun juga, terjadi karena ada perasaan pergeseran perimbangan kekuatan kepada Cina.

Tidak hanya dalam urusan regional, tetapi Cina juga berupaya untuk mencegah Amerika Serikat untuk terlibat dalam sengketa Laut Cina Selatan. ASEAN yang berupaya memasukkan Cina ke dalam forum-forum tertentu terkait penyelesaian sengketa Laut Cina Selatan, di poin-poin tertentu, memiliki manfaat bagi Cina karena di dalam forum tersebut tidak ada kehadiran Amerika Serikat. Lagipula, walaupun Cina dan negara-negara yang bersengketa telah menandatangani DOC, tetapi Cina tetap berusaha menyelesaikan permasalahan ini melalui jalur-jalur bilateral.

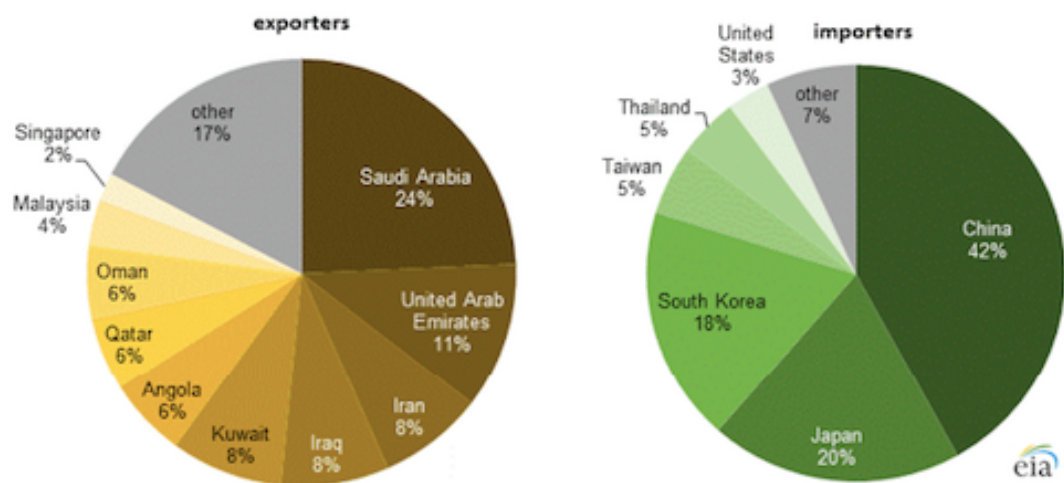
b. Perluasan Kepentingan Nasional

Indikator asertivitas Cina yang kedua adalah perluasan kepentingan nasionalnya. Seiring dengan proses Cina menjadi *global supply chain*, Cina berusaha untuk melakukan sekuritisasi atas hal tersebut. Cina tidak lagi berfokus pada upaya pertahanan daratnya yang sudah teruji dilakukan oleh militer Cina jauh sejak era Mao Zedong. Alih-alih masih sama, Cina saat ini berfokus pada pertahanan lautnya yang menjadi jalur penting bagi proses ekspor dan impor negara tersebut. Laut telah menjadi bagian yang tidak bisa terpisahkan bagi keberlanjutan Cina sebagai negara yang tumbuh pesat perekonomiannya dengan perdagangan internasional. Berikut adalah data mengenai pertumbuhan eksponensial ekspor dan impor Cina yang dilakukan melewati laut.



Grafik 4.6. Volume Ekspor dan Impor yang Melalui Pelabuhan Cina 2010-2019 (dalam milyar ton)

Sumber: Statista Research Department (2022)



Grafik 4.7. Impor *Crude Oil* Cina melalui Laut Cina Selatan

Sumber: US Energy Information Administration (2018)

Dengan pertumbuhan ekonomi yang bersandar pada perdagangan internasional, kepentingan nasional Cina tidak lagi hanya berfokus pada akuisisi Taiwan dan kekhawatiran atas intervensi Amerika Serikat di sana. Cina memperluas kepentingannya untuk mengendalikan wilayah laut yang berdekatan dengan Cina dan mencegah adanya gangguan atas jalur suplai bagi bahan-bahan mentah dan energi untuk kepentingan ekonomi domestik.

Upaya Cina untuk melakukan sekuritisasi wilayah maritimnya untuk kelancaran proses ekonomi ini tidak serta merta memicu konflik. Pada kenyataannya, Cina sendiri telah aktif sebelumnya untuk bekerjasama dengan negara-negara sekitarnya dalam isu-isu keamanan tradisional seperti pembajakan, mitigasi bencana alam, dan penyelundupan manusia dan narkoba. Sejak 2008, Cina juga telah mengirimkan Angkatan Lautnya dalam pemberantasan bajak laut di Teluk Aden, Somalia. Kegiatan ini diinterpretasikan oleh para analis sebagai bentuk kesiapan Cina untuk lebih aktif dalam konteks kerjasama multilateral dan mematuhi norma internasional.

Walaupun begitu, dengan alasan ketakutan atas "*interruption of its trade routes*" sehingga Cina melakukan banyak latihan-latihan pengamanan, hal ini bisa membantu Cina untuk memperluas kepentingan nasionalnya. Sebagai negara yang menjadi pusat *global supply chain*, Cina diharuskan untuk memiliki kekuatan laut yang mumpuni. Angkatan Laut Cina harus mampu berpatroli tidak hanya berkecukupan di wilayah internal Cina, tetapi juga melalui jalur-jalur perdagangan dan laut bebas seperti di Pasifik Barat, Laut Cina Selatan, Samudra Hindia, hingga Teluk Aden. Selama tahun 2010-2013, Cina sendiri telah melakukan latihan gabungan antara Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan menggunakan alat komunikasi berteknologi tinggi yang berlokasi di Laut Pasifik, Laut Cina Timur, dan Laut Cina Selatan. Kegiatan-kegiatan tersebut akhirnya dinilai oleh negara-negara di sekitar sebagai tindakan yang perlu diperhatikan. Bagaimana tidak, latihan-

latihan militer Cina tersebut berlangsung di dekat selat internasional di antara kepulauan Jepang, di samping juga pertumbuhan armada lautnya yang luar biasa. Keadaan ini membuat Jepang merumuskan “*dynamic defense*” sebagai strategi pertahanannya dan berfokus atas keamanan di daerah selatan Jepang. Intensitas latihan Angkatan Laut di Laut Cina Selatan juga bisa diinterpretasikan sebagai penunjukkan kekuatan Cina atas sengketa yang semakin memanas.

Perlu digarisbawahi bahwa perluasan kepentingan nasional Cina tidak serta merta berarti perluasan klaim wilayahnya atas beberapa teritori laut di sekitar Cina. Dalam konteks Laut Cina Selatan misalnya, Cina telah melakukan klaim atas wilayah ini sejak tahun 1950-an oleh Partai Komunis Cina saat bernegosiasi dengan Jepang di San Fransisco. Hal yang perlu dilihat adalah fakta bahwa perkembangan militer Cina yang pesat beriringan dengan semakin seringnya menegaskan klaimnya atas Laut Cina Selatan kepada negara-negara yang lebih kecil. Di sini berarti yang berubah adalah intensitas kehadiran armada Cina yang saat ini semakin kuat karena perubahan ekonominya.

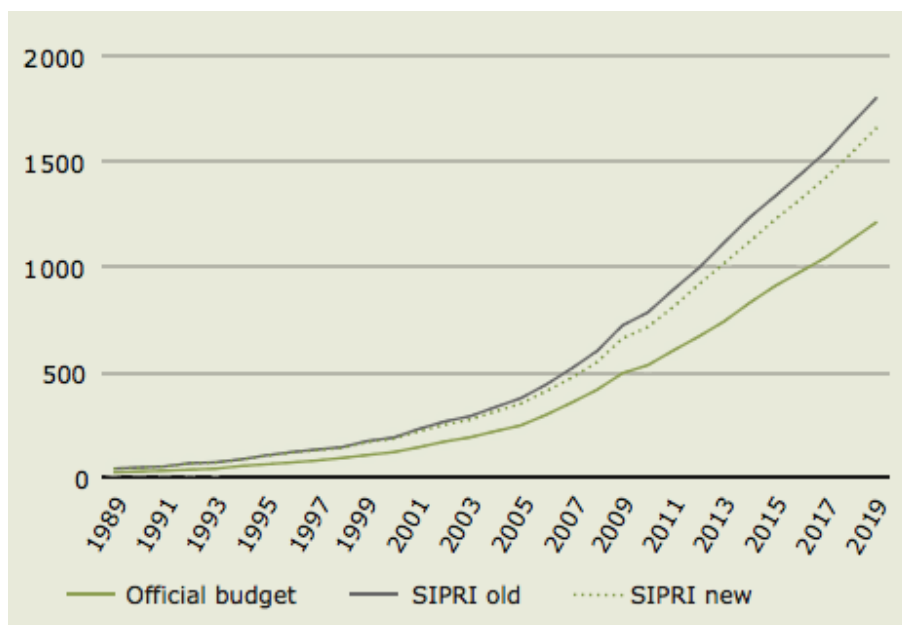
Hal yang menjadi masalah adalah Cina sendiri memiliki klaim yang tidak memiliki spesifikasi yang konsisten dan jelas. Cina merujuk pada *nine-dashed line* yang memiliki luas sekitar 80-90% dari total wilayah Laut Cina Selatan dan di saat yang sama, Cina seringkali melakukan klaim terhadap laut-laut dan pulau di luar *nine-dashed line* tersebut. *Nine-dashed line* ini sendiri memiliki kelemahan yang sangat kuat dan tidaklah berbasis erat dengan UNCLOS. Walaupun begitu, Cina pernah mencoba untuk menghentikan eksplorasi minyak yang dilakukan oleh Filipina dan Vietnam, padahal masih berada pada 200 mil dari garis pantai dua negara tersebut dan terlalu jauh dari pulau-pulau mati yang diklaim Cina. Cina juga pernah mengklaim wilayah laut yang sejak lama diakui dimiliki oleh Vietnam dan meminta kapal India yang sedang berlayar 45 mil dari garis pantai Vietnam untuk menjelaskan maksud kehadirannya. Lebih jauh lagi, di saat Cina selalu melakukan eksplorasi dan pengeboran

minyak di ZEE-nya di Laut Cina Selatan, Cina meminta negara yang bersengketa lainnya apabila ingin melakukan eksplorasi dan pengeboran minyak agar mendapatkan izin dari Cina.

c. *Pertumbuhan Kekuatan Militer Cina*

Sebelum Xi Jinping berada di puncak kekuasaan Partai Komunis Cina, Hu Jintao, mantan presiden Cina, memiliki peran besar dalam proses modernisasi Angkatan Laut dan Angkatan Udara Cina. Hu Jintao juga melakukan “*informationisation*” terhadap militer Cina. Semenjak itu, kekuatan militer Cina berkembang dengan pesat hingga saat ini. Pemerintah Cina meminta militernya agar lebih aktif sejak tahun 2004 dengan adanya “*New Historic Missions*”. Program *New Historic Missions* ini memungkinkan bagi People Liberation Army untuk lebih aktif dalam Latihan militer bersama agar lebih siap untuk “*diverse military tasks*” (Mulvenon, 2009).

Bila dibandingkan dengan seluruh negara di Asia Tenggara, anggaran belanja militer Cina sendiri tiga kali lipat lebih besar daripada seluruh negara di kawasan tersebut. Perkembangan anggaran militer Cina sendiri saat ini sangat mengalami pertumbuhan yang sangat pesat. *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) berusaha melacak pertumbuhan anggaran belanja militer Cina sejak tahun 1989 dan menemukan bahwa terjadi perbedaan yang signifikan antara data anggaran belanja pertahanan Cina yang dirilis secara resmi dengan perhitungan komprehensif milik SIPRI (SIPRI, 2021). Walaupun SIPRI sempat memberikan estimasi yang kurang tepat pada tahun 2020, pada tahun 2021 melakukan revisi atas estimasi tersebut. Berikut adalah data mengenai pertumbuhan anggaran belanja militer Cina dari tahun 1989 hingga tahun 2019.

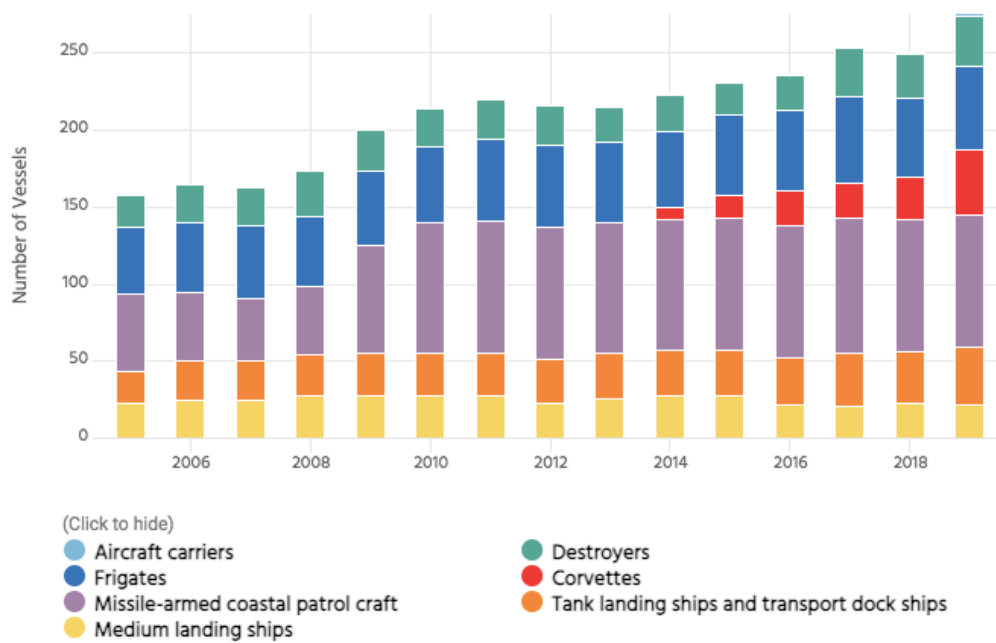


Grafik 4.8. Pertumbuhan Anggaran Militer Cina 1989-2019 (Milyar Yuan)

Sumber: SIPRI (2021)

Dengan anggaran militer yang sangat besar ini, tidaklah mengherankan bila *Department of Defense* (DoD) Amerika Serikat menyatakan dalam *2020 China Military Power Report* bahwa Cina saat ini telah menyandang gelar “*world’s largest navy*”. Sejalan dengan itu, *United States Office of Naval Intelligence* mengonfirmasi pernyataan DoD dan memberikan data bahwa Cina saat ini diperkirakan memiliki 360 kapal perang, sementara Amerika Serikat hanya memiliki 297 unit. Tidak hanya itu, PLAN juga diperkirakan akan memiliki kapal perang sebanyak 400 unit pada tahun 2025, sementara Amerika Serikat hanya akan memiliki 355 unit. Pada tahun 2021, armada PLAN terdiri dari dua kapal induk, satu kapal penjelajah, 32 kapal perusak, 49 kapal fregat, 37 korvet, dan 86 kapal patroli pantai yang dipersenjatai dengan rudal. Selain itu, armada kapal selam Cina juga mencakup 46 kapal selam serang bertenaga diesel, enam kapal selam serang bertenaga nuklir, dan empat kapal selam rudal balistik. Di sisi yang lain, Coast Guard Cina

juga memiliki sekitar 255 kapal patroli pantai (Mainardi, 2021). Grafik di bawah ini menunjukkan pertumbuhan kekuatan Angkatan Laut Cina dari tahun 2005 hingga 2019



Grafik 4.9. Jumlah Kapal Permukaan PLAN 2005-2019

Sumber: CSIS (2020)

Seiring dengan perkembangan Angkatan Laut Cina, *The Economist* menyatakan bahwa Cina telah mampu melakukan operasi “*green water*”, atau operasi di level regional pada tahun 2012. Sejak itulah, Cina semakin aktif dalam menghadirkan kekuatannya di Laut Cina Selatan, yang bagi beberapa pengamat, dinilai sebagai tindakan Cina untuk menunjukkan diri sebagai “*the superior power*”. Pada 2011 misalnya, media massa yang berafiliasi dengan pemerintah Cina menyampaikan ancamannya atas kebijakan Vietnam yang menahan nelayan Cina dengan dalih pencurian ikan di wilayah Vietnam. Media massa tersebut menyatakan “*if Vietnam wants to start a war, China has the confidence to destroy invading Vietnamese battleships.....no one should underestimate China’s resolve to protect every inch of its territory*”. The

Global Times, media massa nasionalis Cina, pada tahun 2011 mengingatkan Vietnam dan Filipina menggunakan Bahasa Cina dan Inggris apabila dua negara tersebut tidak merubah sikapnya terkait sengketa Laut Cina Selatan, “*they will need to prepare mentally for the sounds of cannons*”.

d. Meningkatnya Nasionalisme di dalam Negeri

Timbulnya asertivitas Cina sangat dipengaruhi oleh meningkatnya nasionalisme di kalangan masyarakat domestik Cina. Hal ini sangat memungkinkan untuk terjadi karena para petinggi pemerintah Cina berusaha melakukan penarikan dukungan dari dalam negeri untuk klaim Laut Cina Selatan. Seperti yang dijelaskan sebelumnya, 2008 adalah momen bagi Cina untuk percaya bahwa telah terjadi *balance of power* dari Barat menuju Cina. Tetapi selain terjadi hal tersebut, 2008 adalah waktu di mana Cina menjadi tuan rumah Olimpiade. Cina merasa bahwa orang-orang di seluruh dunia yang melihat kesuksesan Cina dalam menyelenggarakan acara bergengsi itu sebagai bentuk dukungan mereka atas evolusi Cina menuju *great power*.

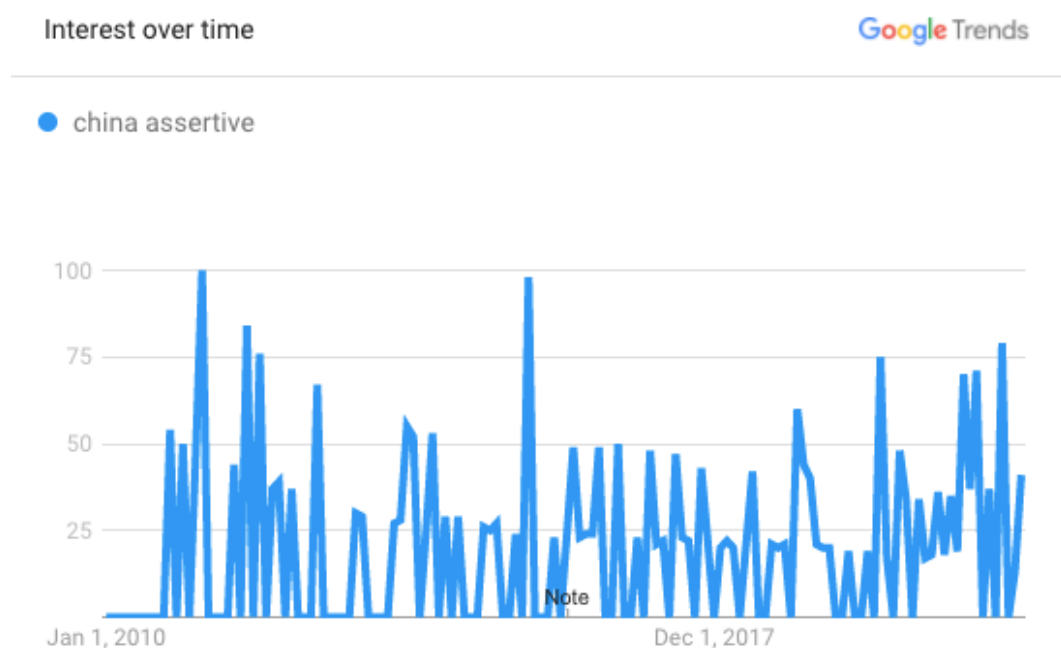
Seorang sinolog dari University of Manchester, William Callahan melihat peningkatan nasionalisme Cina terbentuk dari rasa benci yang terus menerus digemakan oleh para petinggi negara Cina, yang mengatakan bahwa Cina telah lama mengalami “*the humiliations by foreigners*” (Callahan, 2012). Dengan logika ini, kebangkitan Cina berarti adalah sebuah ikhtiar untuk lebih percaya diri dan berani melawan asing, sehingga masa-masa lampau yang kelam tidak terulang kembali (lihat, misalnya, Allison, 2017). Argumen ini didukung oleh analisis Christopher Hughes yang berfokus pada pendidikan pertahanan nasional bagi anak-anak muda di Cina. Dengan mempelajari dokumen-dokumen resmi pemerintah Cina, hukum tertulis, dan bahan ajar pendidikannya, Hughes menemukan bahwa anak-anak sekolah dasar di Cina dan seterusnya akan mempelajari penggunaan senjata, strategi

perang kota, dan belajar tentang sejarah perang Cina termasuk di saat Mao Zedong (Yahuda, 2013). Tidak hanya itu, di dalam pengajaran di Cina, tema mengenai unifikasi nasional (dengan Taiwan) dan klaim Cina yang benar atas kedaulatan dalam perselisihan baik di darat maupun di laut dengan negara-negara tetangganya, selalu direpetisi secara konsisten. Perkembangan politik internasional juga diajarkan kepada anak didik namun yang selalu ditekankan adalah mengenai *“distrust of the West and criticisms of the US”*. Salah satu buku ajar di Cina tertera ide-ide yang disampaikan terkait sengketa wilayah laut di mana Cina ikut terlibat di sana:

“the occupation and development of the beautiful and abundant maritime territory by other people is something that definitely cannot be tolerated by the Chinese nation. In order to protect our country’s legal maritime rights, protect our country’s maritime territory, we must not only increase our strength for maritime national defense, it is even more important and pressing that we strengthen the consciousness of maritime territory and maritime development of the whole people, strengthen our country’s comprehensive power for maritime exploration and development to build the large and powerful maritime economy of the Chinese nation.”

Pada akhirnya, kekuatan nasionalisme di dalam negeri berimplikasi pada sikap Cina yang lebih asertif. Bahkan, bagi beberapa analis, nasionalisme Cina mulai berubah menjadi ideologi ultra-nasionalisme. Pernyataan pejabat negara Cina yang paling merepresentasikan sikap nasionalisme yang semakin kuat dalam negeri dan merendahkan negara lain terbaca dari Menteri Luar Negeri Cina, Yang Jiechi. Kala itu, Cina dikonfrontasi secara bersama-sama oleh negara-negara ASEAN saat pertemuan ASEAN Regional Forum (ARF) pada Juli 2010. Yang Jiechi mengatakan, *“China is a big country and you are small countries and that’s a fact”* (Lowsen, 2018).

Perubahan sikap Cina yang menjadi asertif pada sekitar tahun 2010-an ini telah menjadi diskursus bagi kalangan akademisi maupun praktisi, bahkan masih bertahan hingga saat ini. Grafik berikut menggambarkan progress penyebutan “*assertive*” dan “*China*” di internet yang dirangkum oleh Google Trends dari Desember 2009 hingga Desember 2021. Google Trends sendiri merupakan grafik statistik pencarian internet yang menampilkan popularitas topik pencarian pada kurun waktu tertentu. Google Trends juga akan menampilkan seberapa sering suatu topik muncul di Google News, dan di kawasan mana topik tersebut paling banyak dicari.



Grafik 4.10. Tren Penyebutan “China” dan “Assertive” 2009-2021

Sumber: Google Trends (2022)

Dari grafik di atas, dapat dilihat bahwa tren penyebutan “*China*” dan “*Assertive*” mengalami pasang surut. Penyebutan dua kata tersebut terjadi paling banyak saat April 2011 dan sempat menurun hingga Juni 2015.

Angka tersebut naik tajam lagi pada bulan Juli 2015 dan terus mengalami fluktuasi hingga Desember 2021. Walaupun data di atas menggambarkan pasang surut, namun hal yang perlu diketahui bahwa kata “*China*” dan “*Assertive*” tidak pernah hilang begitu saja dari orang-orang di dunia maya. Artinya, asertivitas Cina tetap menjadi *concern* bagi masyarakat luas dan terus terjadi sampai sekarang.

Lalu apa yang terjadi pada April 2011 dan Juli 2015? April 2011 adalah waktu ketika Filipina mengirimkan *note verbale* kepada PBB yang mendebatkan klaim Cina atas kedaulatan teritorial dan yurisdiksi maritim. Tidak jauh sebelum itu, Cina sendiri melakukan manuver yang agresif terhadap kapal survey seismic Filipina yang sedang beroperasi di Reed Bank (Swaine, 2013). Pada Juli 2015, Pengadilan Arbitrase Internasional di Den Haag mulai mempertimbangkan apakah mereka memiliki yurisdiksi untuk menyelesaikan perselisihan antara Filipina dan Cina tentang eksploitasi sumber daya maritim di Laut Cina Selatan. Tidak hanya itu, July 2015 juga menandai kunjungan Sekretaris Jendral Partai Komunis Vietnam Nguyen Phu Trong ke Amerika untuk menemui Barack Obama. Menyadari bahwa Vietnam semakin memiliki hubungan erat secara ekonomi dengan Cina, dan di saat yang sama negara ini memiliki konflik yang sengit dengan Cina terkait Laut Cina Selatan, Vietnam memutuskan untuk merubah hubungan politik dan diplomatiknya dengan Amerika Serikat yang sebelumnya saling curiga setelah Perang Vietnam, berubah menjadi kemitraan strategis (Desker, 2017).

Penelitian ini berusaha melacak trajektori asertivitas Cina di konflik Laut Cina Selatan dan implikasinya pada kebijakan luar negeri Indonesia. Tulisan sebelumnya menggambarkan sejarah pembentukan istilah asertivitas yang disematkan kepada Cina. Tulisan selanjutnya akan menjelaskan secara lebih spesifik pengaruh asertivitas Cina terhadap kebijakan luar negeri Indonesia di dua administrasi: Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo. Sebelum memasuki pembahasan itu, penelitian ini juga akan menjelaskan politik birokrasi yang

terjadi di Indonesia. Implikasi politik birokrasi terhadap kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan nantinya juga akan dianalisis di dalam penelitian ini.

4.4.2. Politik Birokrasi di Indonesia

Penelitian Graham Allison yang tertulis dalam "*Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*" (1969) dan "*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*" (1971) memberikan pengaruh yang sangat besar bagi akademisi Hubungan Internasional untuk menjelaskan proses perumusan kebijakan luar negeri. Di dalam karya yang terkenal itu, Graham Allison memperkenalkan konsep politik birokrasi (*bureaucratic politics*) dan proses organisasi (*organisational process*) untuk memahami kebijakan luar negeri yang dibuat oleh suatu negara. Di dalam konteks ini, Allison berarti bukan berusaha untuk menjelaskan perilaku negara secara luas dan sistematis, tetapi negara secara individual.

Menurut Jones (2010), politik birokrasi adalah model analisis kebijakan luar negeri yang memiliki tesis bahwa "*foreign policy decisions are the product of political resultants or bargaining between individual leaders in government positions*". Sedangkan proses organisasi merupakan model analisis kebijakan luar negeri yang percaya bahwa "*foreign policy actions are generated by organizational output, namely the behavior of large bureaucracies with parochial priorities and perceptions following standard operating procedures.*"

Dalam sejarah intelektualnya, model politik birokrasi dapat ditelusuri ke dalam bidang administrasi publik (*public administration*), studi awal yang sistematis mengenai pengambilan keputusan kebijakan luar negeri, dan studi klasik meneliti peran politik dalam negeri dalam pembuatan kebijakan publik. Di saat administrasi publik didominasi paradigma pemecahan antara politik dan administrasi dalam pembuatan kebijakan publik, karya Herring (1936) mengakui dan menerima fakta bahwa kebijakan publik seringkali dipengaruhi peran politik para birokrat. Berdasarkan pengalaman mereka

sendiri dalam manajemen pemerintahan selama Perang Dunia II, para sarjana administrasi publik semakin skeptis terhadap pemisahan politik dan administrasi sebagai deskripsi realitas dan rumusan tindakan. Dari tradisi pemikiran ini, model politik birokrasi untuk menganalisis kebijakan luar negeri lahir. Birokrat menjadi tokoh sentral untuk menentukan hasil dari proses perumusan kebijakan dengan kekuatan politiknya.

Preston & 'T Hart (1999) menjelaskan politik birokrasi sebagai *“the “political” interaction between individuals and organizations in the executive branch of government affecting the course and outcomes of governmental policymaking processes”*. Politik birokrasi sendiri sering diasosiasikan ke dalam terma yang negatif seperti *“bureaucratic game-playing, factional bickering, and interpersonal manipulation within and among policymaking groups”* karena politik birokrasi memungkinkan untuk menghasilkan *“harmful, even catastrophic, consequences for the quality of policymaking and government in general”*.

Allison (1971) menjelaskan ada beberapa asumsi yang dimiliki politik birokrasi. Berikut ini adalah yang telah dirangkum oleh Jones (2010):

- a. Individu (birokrat) yang menjabat di pemerintahan membuat kebijakan dan melaksanakan kebijakan tersebut
- b. Individu di luar pemerintahan memiliki peran yang lebih lemah dalam perumusan kebijakan
- c. Preferensi dan aspirasi birokrat dalam perumusan kebijakan dapat diprediksi dari tempat (instansi) di mana birokrat tersebut menjabat
- d. Kepentingan dan tujuan dari kebijakan yang diaspirasikan oleh seorang birokrat dipengaruhi oleh faktor keamanan nasional, faktor organisasi, faktor politik dalam negeri, dan pertimbangan personal.
- e. Waktu yang terbatas dan padatnya program memaksa birokrat untuk mengambil keputusan secara cepat.
- f. Para birokrat akan memiliki pandangan yang berbeda atas isu kebijakan yang sama dikarenakan perbedaan posisi di pemerintahan

- g. Pengaruh birokrat pada perumusan kebijakan ditentukan oleh (a) daya tawar (b) keinginan untuk menggunakan daya tawar tersebut (c) keterampilan dalam menggunakan daya tawar (d) persepsi birokrat lain terhadap poin b dan poin c
- h. Saluran tindakan – “cara yang mengatur dalam proses pengambilan kebijakan pada jenis masalah tertentu”– mempengaruhi keuntungan tawar-menawar dan aturan formal atau informal yang mengatur interaksi politik.
- i. Kebijakan dan tindakan pemerintah adalah *unintended political resultants*. Artinya, tawar-menawar politik menghasilkan hasil yang tidak mencerminkan apa yang akan dipilih oleh satu aktor secara independent dan spesifik.

Dengan asumsi-asumsi utama politik birokrasi tersebut, penelitian ini akan menggunakan beberapa indikator dalam menilai politik birokrasi di Indonesia dalam merespon konflik Laut Cina Selatan. Penelitian ini berfokus pada asumsi “saluran tindakan” dalam menganalisis politik birokrasi di Indonesia. “Saluran tindakan” di sini adalah sistem yang melingkupi para birokrat dengan aspirasi yang berbeda-beda dalam merespon suatu isu. 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.

Sejarah politik birokrasi di Indonesia sendiri sangat panjang. Bila merujuk pada Nabbs-Keller (2013), ada setidaknya dua faksi yang kuat di pemerintahan Indonesia yang sangat berpengaruh pada perumusan kebijakan luar negeri Indonesia, yaitu Kementerian Luar Negeri dan juga militer. Bila melacak sejak Orde Baru berkuasa, militer bahkan memiliki kekuatan yang sangat dominan dikarenakan militer juga memiliki posisi-posisi penting di Kementerian Luar Negeri. Posisi yang diampu oleh militer ini mulai berkurang setelah Indonesia mengalami reformasi pada tahun 1998.

Keberagaman aktor dalam perumusan kebijakan luar negeri semakin berkembang pasca reformasi. Struktur pemerintahan Indonesia tidak lagi tersentral dan melibatkan banyak aktor dalam perumusan kebijakan (lihat Lim et al., 2021). Bagi Dewi Fortuna Anwar, reformasi berpengaruh pada “*re-structuring of relations between the state and society, between the central government and the regional governments, and between the various institutions of the state, which in turn has transformed the ways that decisions are made*” (Anwar, 2010). Beberapa penelitian telah memasukkan institusi lain selain Kementerian Luar Negeri dan militer dalam analisis kebijakan luar negeri Indonesia (lihat, misalnya, Farneubun, 2021; Gindarsah, 2012; Syailendra, 2017). Dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap Cina, salah satu penelitian yang paling komprehensif dalam menjelaskan politik birokrasi dalam kebijakan luar negeri Indonesia dilakukan oleh Syailendra (2017) dan Farneubun (2021). Farneubun (2021) menganalisis keputusan Indonesia untuk membuat *strategic partnership agreement* dan berubah menjadi *comprehensive strategic agreement* di masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Aktor yang sangat berperan dalam perjanjian ekonomi antara Indonesia-Cina tersebut adalah Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Perdagangan.

Pada masa administrasi Presiden Yudhoyono, Kementerian Luar Negeri di bawah kepemimpinan Marty Natalegawa merubah fokus kebijakan luar negeri Indonesia agar mempromosikan pertumbuhan ekonomi, dan mengembangkan kerjasama bilateral terhadap partner strategis pada tahun 2013. Kerjasama tersebut diharapkan agar bergerak dalam bidang perdagangan, investasi, turisme, keamanan pangan dan energi, pertahanan, dan lingkungan (Aritonang, 2013). Sebelumnya, dalam pernyataan pers tahunan yang disampaikan 7 Januari 2011, Marty Natalegawa juga menekankan bahwa Indonesia akan terus mengembangkan kemitraan strategis dan komprehensif dengan Rusia, Cina, India, Jepang dan Republik Korea dan berpendapat bahwa hubungan Indonesia-Cina sangat penting untuk perdamaian, pembangunan dan stabilitas di kawasan.

Kementerian Perdagangan menjadi aktor yang paling berpengaruh pembentukan *comprehensive strategic partnership* antara Indonesia dan Cina. Mari Elka Pangestu, Menteri Perdagangan pada administrasi Presiden Yudhoyono, membentuk forum yaitu *Joint Commission on Economic, Trade, and Technical Cooperation* bersama Menteri Perdagangan Cina. Dari forum itu, Cina bersepakat untuk membiayai beberapa proyek infrastruktur Indonesia. Lebih jauh, dalam sambutannya pada Business Luncheon di sela-sela JMC Indonesia-Cina ke-10 pada 2 April 2010, Mari Elka Pangestu memaparkan rencananya untuk meningkatkan kemitraan strategis ke tingkat yang lebih tinggi. Mari Elka Pangestu mengatakan, "untuk membawa kemitraan strategis ke tingkat yang lebih tinggi ... kami membutuhkan rencana aksi yang jelas untuk mewujudkan target baru. Kami akan menetapkan target kuantitatif baru untuk perdagangan bilateral dan prioritas investasi dan kerja sama ekonomi" (Farneubun, 2021).

Dengan berfokus pada era administrasi Presiden Joko Widodo, Syailendra (2017) menganalisis persepsi Kementerian Luar Negeri, Kementerian Kelautan dan Perikanan, TNI AL, dan peran Presiden Joko

Widodo sendiri. Syailendra sendiri melakukan wawancara secara ekstensif terhadap beberapa institusi di atas. Dari analisis Syailendra (2017), dapat diketahui bahwa masing-masing kementerian dan Lembaga memiliki aspirasi yang berbeda-beda dalam menanggapi Cina secara umum, dan Laut Cina Selatan secara khusus. Kementerian Luar Negeri misalnya, kementerian ini menginginkan agar Indonesia tetap memiliki hubungan dengan Cina karena negara tersebut merupakan aktor penting dalam institusi global seperti PBB, G-20, dan ASEAN. Menjaga hubungan dengan Cina sangatlah krusial karena Indonesia sendiri berperan sebagai "*honest broker*" dalam konflik Laut Cina Selatan.

Dengan tujuan untuk mengurangi tensi konflik Laut Cina Selatan dengan cara-cara diplomatik dan posisi Indonesia sebagai "*honest broker*", Kementerian Luar Negeri tidak mau Indonesia terlibat secara formal dalam konflik Laut Cina Selatan. Bagi Kementerian Luar Negeri, Indonesia harus selalu netral karena apabila tidak, peran "*honest broker*" yang diemban Indonesia selama ini dapat terancam. Dengan logika ini, Indonesia harus secara konsisten untuk tidak mau mengakui bahwa Indonesia memiliki sengketa dengan Cina di Laut Cina Selatan. Terlepas dari kepentingan itu semua, dengan mengakui bahwa Indonesia memiliki sengketa di Laut Cina Selatan terkhususnya Laut Natuna Utara, ini berarti membenarkan klaim Cina yang tidak berbasiskan UNCLOS. Lebih jauh, bila Indonesia mengakui bahwa ada sengketa dengan Cina, maka kondisi ini mengharuskan Indonesia untuk melakukan tawar-menawar dengan Cina, sehingga Indonesia perlu melakukan kompromi, sesuatu yang tidak mau dilakukan Indonesia. Sikap Kementerian Luar Negeri dalam konteks ini menggunakan pendekatan yang bersifat legalistik.

Aktor yang selanjutnya dianalisis Syailendra adalah TNI AL. Setelah Indonesia mencanangkan Poros Maritim Dunia pada masa Presiden Joko Widodo, TNI AL berperan penting dalam merealisasikan program tersebut karena salah satu pilar Poros Maritim Dunia sendiri adalah "membangun kekuatan pertahanan maritim" (Junef, 2019). Poros Maritim Dunia adalah

momentum yang besar bagi TNI AL untuk membuat Indonesia agar lebih berfokus pada *seapower*. Dengan itu, dominasi Angkatan Darat yang selama ini paling banyak menghabiskan anggaran pertahanan Indonesia mulai dikurangi. Poros Maritim Dunia adalah waktu yang tepat untuk memikirkan kembali sistem pertahanan Indonesia agar lebih berorientasi pada pertahanan kemaritiman (Indrawan, 2018). TNI AL dengan begitu akan sangat berperan penting dalam Poros Maritim Dunia. TNI AL akan memiliki fokus dalam pertahanan maritim. Untuk menghadapi Cina sendiri, TNI AL menghubungkan tindakan-tindakan Cina di Laut Natuna sebagai ancaman dan melanggar kepentingan Indonesia atas kedaulatannya di laut.

Dengan meneliti Kementerian Kelautan dan Perikanan, Syailendra (2017) menemukan fakta bahwa kementerian ini di bawah Susi Pudjiastuti menjadi semakin berpengaruh pada kebijakan luar negeri Indonesia. Dengan program Poros Maritim Dunia era Presiden Joko Widodo dan kebijakan penenggelaman kapal Susi Pudjiastuti, Kementerian Kelautan dan Perikanan berubah menjadi institusi yang menghasilkan efek *deterrence* kepada negara lainnya, terutama dalam konteks *IUU Fishing*.

Dalam relasinya dengan Cina, Susi Pudjiastuti pernah membatalkan Nota Kesepahaman antara Indonesia dan Cina yang ditandatangani dua minggu sebelum pemerintahan Jokowi menjabat dan mengizinkan 1.000 kapal *China Super Purse Siene* untuk menangkap ikan di perairan Indonesia. Terlepas dari kritik dari berbagai pihak tentang kemungkinan mengganggu hubungan diplomatik dengan Cina, Susi Pudjiastuti mendukung keputusannya dengan menyatakan bahwa kapal-kapal itu tidak ramah lingkungan dan bertentangan dengan prinsip-prinsip yang ditetapkan kementeriannya. Di bawah kepemimpinan Susi Pudjiastuti, Kementerian Kelautan dan Perikanan menjadi lebih aktif dalam penanggulangan *IUU Fishing* dan melihat Cina sebagai salah satu negara yang paling banyak melakukan kegiatan ilegal tersebut. Kementerian Kelautan dan Perikanan menggunakan cara-cara yang keras untuk mencegah pelanggaran Cina

dalam *IUU Fishing* di Natuna dan berfungsi sebagai *efek deterrence* (Syailendra, 2017).

4.4.3. Pengaruh Asertivitas Cina dan Politik Birokrasi di dalam Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap Konflik Laut Cina Selatan pada Masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Pada bagian ini, peneliti akan menjelaskan pengaruh asertivitas Cina dan politik birokrasi di dalam kebijakan luar negeri Indonesia saat masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Dari penjelasan ini nantinya akan diketahui bahwasanya asertivitas Cina di dalam konflik Laut Cina Selatan yang meningkat pada tahun 2010-an memberikan stimulus bagi Indonesia untuk merumuskan kebijakan luar negerinya terhadap fenomena tersebut. Di sisi yang lain, politik birokrasi di dalam administrasi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga memiliki signifikansi terhadap kebijakan luar negeri Indonesia.

4.6.3.1. Asertivitas Cina

Asertivitas Cina di Laut Cina Selatan pada masa Presiden Yudhoyono tidaklah setinggi saat masa Presiden Joko Widodo seperti yang akan dijelaskan pada bagian selanjutnya. Pada masa administrasi ini, asertivitas Cina baru saja muncul dan kemudian terus meningkat. Untuk menjelaskan bagaimana pengaruh asertivitas Cina terhadap kebijakan luar negeri Indonesia era Presiden Yudhoyono, penelitian ini akan menjelaskan terlebih dahulu bagaimana asertivitas Cina di dalam konflik Laut Cina Selatan pada masa Presiden Yudhoyono. Penelitian ini menggunakan indikator milik Yahuda (2013) untuk menilai asertivitas Cina, yaitu *balance of power*, perluasan kepentingan nasional, pertumbuhan kekuatan militer Cina, dan tumbuhnya nasionalisme di dalam negeri Cina.

a. *Balance of Power* Cina pada Administrasi Presiden Yudhoyono

Global Language Monitor menganalisis 50.000 media ternama dunia untuk memahami seberapa kata "*rise of China*" muncul di media-media tersebut. Dari pencarian itu, *Global Language Monitor* menyimpulkan bahwa kata "*rise of China*" merupakan topik yang paling banyak dibaca orang-orang di seluruh dunia dibandingkan serangan teroris 9/11 di Amerika Serikat, Perang Irak, terpilihnya Barack Obama, ataupun pernikahan anggota kerajaan Inggris.

Salah satu alasan mengapa topik "*rise of China*" ini menarik dan banyak diperbincangkan di masyarakat luas adalah karena adanya isu lain yang mengikutinya: kemunduran Amerika Serikat. Di saat Cina selalu mengalami pertumbuhan ekonomi secara fantastis di setiap tahunnya, Amerika Serikat justru mendapati ekonominya terseok-seok karena pembiayaan Perang Irak dan Afghanistan yang begitu mahal. Kedua fakta yang berlawanan ini memunculkan debat akademik yang panjang kondisi *factual* kedua negara tersebut. Ada beberapa tema debat: pertama, Amerika mengalami kemunduran bila dibandingkan dengan Cina; kedua, kemunduran ini salah satunya disebabkan oleh globalisasi. Globalisasi sendiri berperan dalam proses integrasi ekonomi nasional dan memungkinkan adanya transfer teknologi dari negara maju ke negara berkembang, termasuk Cina (Beckley, 2012).

Perasaan bahwa dominasi Amerika Serikat dalam dunia internasional tumbuh di pikiran para petinggi Cina. Seperti yang sudah ditulis sebelumnya, salah satu petinggi Cina bahkan mengatakan bahwa "*many Chinese officials believe that their nation has ascended to be a first-class power in the world and should be treated as such*". Pernyataan di atas mengindikasikan bahwa Cina menjadi percaya diri bahwa negara ini memang akan menjadi "*first-*

class power”, dan sudah sepatutnya diperlakukan selayaknya demikian oleh negara-negara lain (Lieberthal & Jisi, 2012).

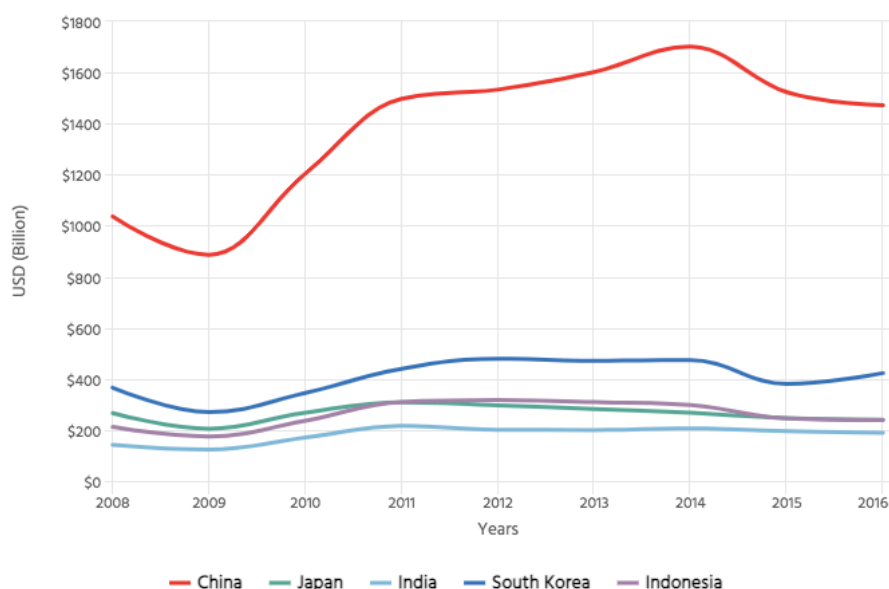
Seiring dengan pandangan Cina tentang abad 21 yang merupakan Cina sendiri memandang abad 21 adalah “*a period of important strategic opportunities*”, Randall L. Schweller dan Xiaoyu Pu menulis artikel yang berjudul “*After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline*” yang membahas usaha Cina yang melakukan revisi atas struktur internasional yang didominasi oleh Amerika Serikat. Walaupun sekitar tahun 2010-an para intelektual kebijakan luar negeri Cina belum memikirkan strategi untuk melawan dominasi ideologi *Pax Americana*, tetapi mereka telah memikirkan bagaimana tatanan internasional setelah kebangkitan Cina. Cina sendiri memiliki dua strategi untuk resistensi tatanan dunia internasional saat ini: memanfaatkan tatanan internasional saat ini sembari memikirkan tatanan internasional yang akan dibangun nantinya (Schweller & Pu, 2011).

b. Perluasan Kepentingan Nasional Cina pada Administrasi Presiden Yudhoyono

Pada masa administrasi Presiden Yudhoyono, Cina melakukan perluasan kepentingan nasionalnya dengan sangat ekstensif. Dalam konteks Laut Cina Selatan misalnya, Cina melakukan sekuritisasi secara masif untuk melingungi jalur masuk dan keluarnya komoditas Cina. Alhasil, terdapat peningkatan kehadiran Cina di wilayah sengketa tersebut.

Perlindungan jalur perdagangan Cina ini sangatlah krusial, mengingat saat ini Cina telah berperan sebagai negara yang menjadi *global supply chain*. Perlindungan atas jalur perdagangan ini kemudian dilakukan di Laut Cina Selatan. Laut Cina Selatan sendiri adalah tempat di mana kurang lebih 25% arus pelayaran dunia melewati laut ini dengan valuasi barang mencapai US\$ 5,3 triliun.

Lebih jauh, secara lebih spesifik lagi, 60% perdagangan dunia yang dilakukan melewati laut, akan melalui Laut Cina Selatan. Cina sangat mengandalkan penuh akses jalur Laut Cina Selatan sebagai kunci ekspor mereka. Di tahun 2016 saja, 40% dari total ekspor Cina dilakukan melalui perairan ini. Hal ini tentunya membuat Laut Cina Selatan sangat krusial bagi perekonomian ekonomi terbesar kedua dunia itu. Maka tidaklah heran bila ketergantungan (reliance) Cina terhadap Laut Cina Selatan sangatlah tinggi.



Grafik 4.11. Perdagangan Negara-negara di Sekitar Laut Cina Selatan

Source: CSIS (2022)

Dari grafik di atas, dapat dilihat bahwa Cina sangatlah bergantung pada Laut Cina Selatan dikarenakan negara tersebut melakukan transaksi perdagangan terbesar bila dibandingkan negara-negara kawasan lainnya, bahkan bila dibandingkan dengan Korea Selatan, Jepang, maupun India. Pertumbuhan perdagangan Cina di Laut Cina Selatan dimulai pada tahun 2009 dan terus meningkat secara signifikan di tahun-tahun selanjutnya. Pertumbuhan perdagangan Cina di Laut Cina Selatan ini terjadi di

saat Indonesia sedang dipimpin oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Semakin tingginya tingkat signifikansi Laut Cina Selatan bagi Cina membuat negara ini memperluas kepentingannya: Cina tidak lagi berfokus pada kekuatan dan pertahanan daratan, tetapi juga aspek kemaritiman. Melindungi perdagangan yang menjadi jantung utama ekonomi Cina adalah keharusan, apalagi bila mempertimbangkan bahwa Laut Cina Selatan sendiri menjadi tempat persengketaan banyak negara di kawasan. Faktor inilah yang membuat Cina semakin memiliki kebijakan luar negeri yang bersifat asertif.

Selain mengamankan sirkulasi perdagangannya yang semakin sibuk di Laut Cina Selatan, Cina juga memiliki kepentingan untuk memastikan rantai pasokan energi menuju negara tersebut stabil. Selama ini, keamanan jalur pengiriman minyak merupakan isu utama keamanan energi Cina. Sejak tahun 2003, Cina telah menjadi konsumen minyak terbesar kedua di dunia setelah AS. Sebagai konsekuensinya, sejak tahun 2004, Cina merupakan importir minyak terbesar ketiga di dunia setelah Amerika Serikat dan Jepang. Pada tahun 2008, Tiongkok mengimpor 45% dari total kebutuhan minyak nasional. Sekitar 76% dari total impor tersebut didatangkan dari Timur Tengah dan Afrika (Darmawan, 2018).

Sejalan perluasan kepentingan nasional Cina dalam bidang kemaritiman itu, Cina telah melakukan berbagai hal, salah satunya adalah menjalin Kerjasama multilateral dengan negara-negara Kawasan. Pada pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN Regional Forum (ARF) ke 11, Menteri Luar Negeri Cina mengatakan bahwa ARF sudah seharusnya memperluas partisipasi para pejabat di bidang pertahanan dan memperkuat kerjasama militer untuk kegiatan anti terorisme dan kejahatan non-tradisional yang bersifat lintas batas. Masih dalam trajektori yang sama, PLA sendiri mulai

bergabung dalam *Shangri-la Dialogue* pada tahun 2007. Pada *Shanghai Cooperation Organisation*, militer Cina adalah aktor yang aktif dalam mengadvokasikan berbagai isu keamanan di berbagai negara anggota (Li, 2010).

c. Pertumbuhan Kekuatan Militer Cina pada Administrasi Presiden Yudhoyono

Di saat administrasi Presiden Yudhoyono berkuasa, Cina baru saja memulai asertivitasnya, termasuk dalam pembangunan kekuatan militernya. Seiring dengan perluasan kepentingan nasionalnya yang mulai berfokus pada bidang kemaritiman, Cina mulai membuat kebijakan yang sangat mendukung pertumbuhan kekuatan militer.

Pada November 2012, Presiden Hu Jintao berpidato pada Kongres Partai Komunis Cina dan mendeklarasikan bahwa Cina memiliki cita-cita untuk menjadi *“a strong or great maritime power”*. Hu Jintao mengatakan bahwasanya Cina *“should enhance our capacity for exploiting marine resources, develop the marine economy, protect the marine ecological environment, resolutely safeguard China’s maritime rights and interests, and build China into a strong maritime power”*. Tidak hanya itu, dengan pengembangan kekuatan militernya yang hebat, Hu Jintao berharap bahwa PLA akan menjadi *“commensurate with China’s international standing.”*(Mcdevitt, 2016).

Pertumbuhan kekuatan militer Cina sendiri dapat dilihat dari dua hal: (1) peningkatan anggaran belanja militer yang terus meningkat dari tahun ke tahun; (2) modernisasi militer Cina, terutama militer angkatan laut sebagai penyangga keamanan Cina di Laut Cina Selatan. Dalam hal anggaran belanja militer, Cina sendiri selalu mengalami peningkatan yang pesat tanpa ada kemunduran. Pada tahun 2004 misalnya, Cina sendiri menghabiskan 37,9 milyar dollar untuk belanja militer dan di tahun

2013, jumlahnya sudah mencapai 182,11 milyar dollar. Pertumbuhan belanja militer Cina dalam rentang hanya satu dekade telah mencapai lima kali lipat dari semula (Textor, 2021). Pertumbuhan belanja militer ini sangatlah signifikan bila dibandingkan negara-negara di kawasan lainnya.

Seiring dengan peningkatan anggaran belanja militernya, modernisasi alutsista Angkatan Laut Cina atau PLAN berubah secara signifikan. Dalam perkembangan kontemporer, Cina mulai berfokus pada teknologi canggih dan pengembangan kualitas peralatan militer, seperti misalnya senjata nuklir. Orientasi militer Cina adalah perang regional yang disebabkan konflik-konflik teritorial (Darmawan, 2018). Pada tahun 2010-an, modernisasi militer Cina yang paling nampak adalah kekuatan kekuatan udara PLAN di Laut Cina Selatan. Dalam waktu itu, diketahui bahwa Cina membangun kapal yang mampu memuat pesawat-pesawat *Su-30MK2 fighters*, *JH-7A fighter-bombers*, dan *Y-8J airborne early warning aircraft* yang berguna untuk membantu operasi PLAN. Tidak hanya itu, Cina juga membangun misil balistik DF-21D sebagai senjata anti kapal untuk membendung kapal induk Amerika Serikat di Laut Cina Selatan (Chang, 2012).

d. Tumbuhnya Nasionalisme Cina pada Administrasi Presiden Yudhoyono

Asertivitas Cina di Laut Cina Selatan meningkat di saat nasionalisme di Cina juga meningkat. Nasionalisme ini semakin kuat ketika Cina menyadari bahwa Cina sedang berkembang dan Amerika Serikat dinilai menjadi hambatan bagi Cina untuk berevolusi menuju *great power*. Pemikiran bahwa Amerika Serikat adalah penghalang ini membuat Washington berperan sebagai sasaran baru sentiment nasionalisme Cina dan menggantikan Jepang (Ross, 2011). Nasionalisme ini juga muncul karena pemikiran bahwa Cina selama

ini telah menjalani “*age of humiliation*” sehingga Cina sudah seharusnya bangkit di momen ini (Allison, 2017).

Sejak Januari 2010, baik di website ataupun surat kabar, masyarakat Cina meminta agar pemerintahnya lebih asertif dalam dunia internasional. Nasionalisme ini menyebar terutama pada masyarakat urban di Cina, dan berpengaruh pada militer, kaum-kaum muda, para pekerja, intelektual, para pemimpin masyarakat sipil, dan bahkan para pebisnis. Masifnya nasionalisme di masyarakat Cina secara luas ini dipengaruhi peran internet yang memungkinkan interaksi yang masif dan cepat di dalam masyarakat. Mereka semua meminta agar pemerintah Cina mengubah politik luar negerinya untuk lebih mengutamakan “*triumphalism*” (Ross, 2011).

Nasionalisme yang tumbuh di masyarakat Cina ini berpengaruh pada berbagai kebijakan luar negeri Cina. Misalnya saja, pada Maret 2009, Cina lebih berani untuk melakukan gangguan-gangguan kepada Angkatan Laut Amerika Serikat yang sedang beroperasi di ZEE Cina di Laut Cina Selatan. Tidak hanya itu, dalam konteks sengketa Laut Cina Selatan, Cina semakin menggunakan “*forceful assertion*” dalam menghadapi negara sengketa, sehingga menimbulkan kekhawatiran di negara-negara Asia Tenggara (Ross, 2011).

Asertivitas Cina yang baru saja tumbuh pada tahun 2010-an berpengaruh pada kebijakan luar negeri Indonesia atau pada masa kedua kepemimpinan Presiden Yudhoyono. Sora Lokita, Asisten Deputi I, Kementerian Koordinator Maritim dan Investasi mengatakan bahwa

Seiring dengan perubahan sikap Cina tersebut, sikap Indonesia pun berubah menyesuaikan dan berevolusi. Sikap-sikap dan jawaban-jawaban yang diberikan oleh pemerintah Indonesia selalu berdasarkan hukum internasional. Indonesia adalah *non-claimant states*. Indonesia *rejects any claims that are not in accordance with international law*, dan Indonesia selalu mendorong kepada *the*

disputed parties in the region untuk menghormati *international law*, terutama UNCLOS 1982. *All in all, in short*, sikap Indonesia selalu didorong oleh evolusi Cina terhadap Laut Cina Selatan.

Dari pernyataan di atas dapat diketahui bahwa Indonesia sendiri “berubah dan menyesuaikan” terhadap keadaan yang melingkupi Indonesia. Kebijakan luar negeri Indonesia bersifat adaptif terhadap lingkungan strategis yang ada, termasuk meningkatnya asertivitas Cina di dalam konflik Laut Cina Selatan. Pada masa administrasi Presiden Yudhoyono, Indonesia sendiri menggunakan beberapa strategi kebijakan luar negeri, termasuk di antaranya adalah strategi penggunaan jalur-jalur multilateralisme, *external institutional balancing*, dan *domestic internal balancing* (Laksmana, 2019).

Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Yudhoyono menggunakan protes melalui nota diplomatik apabila Cina melakukan pelanggaran di ZEE Indonesia. Indonesia melanjutkan strategi untuk menjadi *non-claimant* agar mampu menjadi *honest broker* dan *confidence builder*. Walaupun begitu, respon Indonesia terhadap asertivitas Cina di Laut Cina Selatan ini tetap mendapatkan kritikan karena pelanggaran Cina di Laut Natuna Utara di masa administrasi Presiden Yudhoyono. Kolonel Samsul Bahari dari Kementerian Pertahanan misalnya, ia mengatakan bahwa

Tindakan dan strategi Indonesia terhadap Cina belum efisien di dalam menangani asertivitasnya. Kita belum memiliki ketegasan dan keterpaduan upaya. Itu terlihat dari bagaimana Cina tetap berani memasuki Kawasan kita. Cina melakukan *testing the water* di Natuna Utara. Mereka mengirimkan nelayan milisi yang melakukan *greyzone activity*. Lalu mengirimkan *coast guard*nya. Lalu memberikan klaim agar Indonesia untuk menghentikan eksplorasi di ZEE kita. Indonesia butuh Langkah untuk menahan asertivitas Cina. Indonesia butuh ASEAN untuk menekan Cina. Oleh karena itu, Indonesia giat melakukan kegiatan bilateral dengan negara besar lainnya agar membentuk perdamaian di Kawasan ini. Ada banyak hal yang perlu diperbaiki, seperti diplomasi pertahanan, diplomasi ekonomi. Diplomasi budaya, ataupun politik itu sendiri.

Pada masa Presiden Yudhoyono, asertivitas Cina memiliki implikasi yang lebih serius ke dalam negara-negara yang tergabung ke dalam konflik Laut Cina Selatan, terutama Vietnam dan Filipina. Kapal Cina beberapa kali terlibat kontak fisik dengan armada milik Vietnam dan Filipina sehingga menghasilkan ketegangan. Seperti yang telah dijelaskan oleh Darmawan (2018), tahun 2010 menandai perubahan Cina yang semakin berani untuk menolak pembahasan konflik Laut Cina Selatan di dalam forum-forum ASEAN. Selain menyampaikan keberatannya langsung, dengan kekuatan ekonomi dan politiknya, Cina juga mempengaruhi negara-negara ASEAN seperti Kamboja, Laos, dan Myanmar untuk menjauhi pembahasan Laut Cina Selatan di dalam tubuh ASEAN. Hal ini dibuktikan dengan tidak tercapainya pernyataan bersama (*joint communique*) pada AMM di tahun 2012 yang diselenggarakan di Kamboja (Mogato et al., 2016).

Seiring dengan pengaruh Cina yang meningkat di Asia Tenggara, hal ini membuat Indonesia semakin aktif dalam upayanya untuk menyolidkan negara-negara ASEAN. Setelah gagal terbentuknya *joint communique* untuk pertama kali dalam sejarah ASEAN tahun 2012, Marty Natalegawa kemudian melakukan *shuttle diplomacy* ke beberapa negara ASEAN. Sebagai negara yang berperan sebagai mediator, Indonesia meyakini bahwa ASEAN harus solid terlebih dahulu untuk menyelesaikan konflik Laut Cina Selatan (Laksmana, 2019).

4.6.3.2. Politik Birokrasi

Dalam merespon Cina, politik birokrasi di masa administrasi Presiden Yudhoyono tetap eksis. Politik birokrasi di Indonesia sendiri merupakan hal yang wajar karena telah ada sejak lama. Di masa Presiden Soeharto misalnya, perumusan kebijakan luar negeri Indonesia adalah kontestasi politik dari militer dan aktor sipil di Kementerian Luar Negeri (Nabbs-Keller, 2013). Lalu bagaimana peran birokrat dalam perumusan

kebijakan luar negeri Indonesia terhadap Cina pada masa Presiden Yudhoyono?

Farneubun (2021) membahas mengenai keputusan Indonesia dalam merubah *strategic partnership agreement* menjadi *comprehensive strategic agreement* di masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Dalam tulisannya, Farneubun (2021) menemukan bahwasanya Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Perdagangan adalah aktor yang sangat berperan dalam perjanjian ekonomi antara Indonesia-Cina tersebut. Pada masa itu, Kementerian Luar Negeri di bawah kepemimpinan Marty Natalegawa merubah fokus kebijakan luar negeri Indonesia agar mempromosikan pertumbuhan ekonomi, dan mengembangkan kerjasama bilateral terhadap partner strategis pada tahun 2013. Kerjasama tersebut difokuskan dalam bidang perdagangan, investasi, turisme, keamanan pangan dan energi, pertahanan, dan lingkungan (Aritonang, 2013). Selanjutnya, Kementerian Perdagangan adalah aktor yang juga berpengaruh pembentukan *comprehensive strategic partnership* antara Indonesia dan Cina. Mari Elka Pangestu hingga Gita Wirjawan, Menteri Perdagangan kala itu, membentuk forum *Joint Commission on Economic, Trade, and Technical Cooperation* bersama Menteri Perdagangan Cina. Dari forum itu, Cina bersepakat untuk membiayai beberapa proyek infrastruktur Indonesia (Farneubun, 2021).

Dalam konteks Laut Cina Selatan, politik birokrasi yang nampak dipermukaan terjadi ketika masa-masa akhir kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Panglima TNI Jenderal Moeldoko menulis dalam *The Wall Street Journal* bahwa tindakan Cina yang mengklaim Laut Natuna “mengecewakan” (Moeldoko, 2014). Sejalan dengan itu, Indonesia akan memperkuat kekuatan militernya di Natuna. Di dalam waktu yang tidak berbeda jauh, Marsekal Pertama Fahru Zaini Isnanto mengatakan bahwa “Cina telah mengklaim dengan sewenang-wenang perairan Natuna sebagai wilayah teritorial mereka, dan tidak transparan soal koordinat-koordinat yang dimasukkan ke peta mereka. Peta baru itu bahkan telah tergambar dalam paspor-paspor baru warga Cina,”. Pernyataan kedua pejabat dalam

masa administrasi Presiden Yudhoyono tersebut kemudian direspon oleh Menteri Luar Negeri Marty Natalegawa pada 18 Maret 2014. Marty mengatakan bahwasanya tidak ada persengketaan wilayah antara Indonesia dengan Cina. Justru, seperti yang ditegaskan oleh Marty Natalegawa, Indonesia dan Cina sedang menjalani kerjasama di bidang kemaritiman di tingkat Wakil Menteri Luar Negeri.

Perbedaan pendapat antar pejabat tersebut dinilai menjadi politik birokrasi yang nampak pada masa administrasi Presiden Yudhoyono (lihat Syailendra, 2017). Bahkan ada yang menginterpretasikannya sebagai perpecahan aspirasi antara sipil dan militer dalam menghadapi asertivitas Cina di Laut Cina Selatan (Nabbs-Keller, 2014). Lalu apakah benar demikian? Dari wawancara yang dilakukan oleh peneliti, mayoritas narasumber berpendapat bahwa perbedaan pendapat antara birokrat di Indonesia sudah terjadi sejak lama dan itu adalah hal yang wajar, terutama dalam proses perumusan kebijakan. Kolonel Samsul Bahari dari Kementerian Pertahanan menyatakan bahwa:

Dalam kasus tertentu, wartawan menanyakan langsung sebuah isu kepada pejabat langsung (sehingga menimbulkan perbedaan pendapat). Padahal, pejabat tersebut belum ada koordinasi dengan pemerintah. Ini tidaklah salah, karena itu pandangan pribadi. Kalau secara resmi pemerintahnya, nantinya pasti akan disampaikan oleh Kemlu. Bila ditanya secara lembaga, pasti jawaban birokratnya akan berbeda-beda. Tapi apabila sudah dikonsolidasikan, nanti jawabannya akan satu. Karena di sana kepentingan nasional berbicara, bukan lagi pandangan perorangan.

Politik birokrasi adalah hal yang wajar di dalam perumusan kebijakan luar negeri Indonesia, tanpa terkecuali di masa Presiden Yudhoyono, karena pada akhirnya “jawabannya akan satu”. Para narasumber meyakini bahwasanya peran tumbuhnya media sosial sebagai sarana penyebaran berita yang cepat berpengaruh pada politik birokrasi yang semakin tampak.

Walaupun begitu, dalam sistem pengambilan kebijakan, terutama terkait kebijakan luar negeri pada masa Presiden Susilo Bambang

Yudhoyono, pemerintah Indonesia sendiri memanfaatkan sistem kementerian koordinator. Tidak hanya itu, ada istilah “diwapreskan” dalam sistem pengambilan kebijakan luar negeri Indonesia. Mekanisme “diwapreskan” ini otentik pada masa Presiden Yudhoyono tidak ada lagi pada masa Presiden Joko Widodo. Prof. Dr. Dewi Fortuna Anwar, MA., dari Badan Riset dan Inovasi Nasional mengatakan bahwa:

Di zaman Presiden Yudhoyono, ada mekanisme yang disebut “diwapreskan”. Apabila ada isu yang berada di bawah dua kementerian, dua kementerian tersebut akan rapat di bawah koordinasi Wakil Presiden (Wapres). Selanjutnya, ini baru dibawa ke rapat kabinet. Wapres di masa Presiden Yudhoyono memiliki peran yang besar. Tidak mudah menyinergikan dua kementerian saat itu, bahkan lebih sulit perundingan kementerian daripada berunding dengan negara asing. Kepentingan sektor sangatlah luar biasa.

Di Indonesia sendiri Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan memegang peran penting dalam membangun sinergi antar Lembaga yang berada di bawah koordinasi kementerian ini. Pemimpin kementerian koordinator tersebut memiliki level senioritas yang lebih tinggi daripada kementerian-kementerian biasa (Yani & Montratama, 2016). Tugas dari Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan sendiri adalah menyelenggarakan koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan. Kementerian ini mengkoordinasikan beberapa kementerian dan lembaga seperti:

- a. Kementerian Dalam Negeri
- b. Kementerian Luar Negeri
- c. Kementerian Pertahanan
- d. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
- e. Kementerian Komunikasi dan Informatika
- f. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

- g. Kejaksaan Agung Indonesia
- h. Tentara Nasional Indonesia
- i. Kepolisian Negara Republik Indonesia
- j. Instansi lain yang dianggap perlu

4.4.4. Pengaruh Asertivitas Cina dan Politik Birokrasi di dalam Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap Konflik Laut Cina Selatan pada Masa Presiden Joko Widodo

Pada bagian ini, peneliti akan menjelaskan pengaruh asertivitas Cina dan politik birokrasi di dalam kebijakan luar negeri Indonesia saat masa Presiden Joko Widodo. Dari penjelasan ini nantinya akan diketahui bahwasanya asertivitas Cina di dalam konflik Laut Cina Selatan yang semakin meningkat secara signifikan memberikan stimulus bagi Indonesia untuk merumuskan kebijakan luar negerinya terhadap fenomena tersebut. Di sisi yang lain, politik birokrasi di dalam administrasi Presiden Joko Widodo juga memiliki signifikansi terhadap kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan.

4.6.4.1. Asertivitas Cina

Asertivitas Cina di dalam konflik Laut Cina Selatan pada masa Presiden Joko Widodo mengalami peningkatan yang cukup pesat bila dibandingkan masa Presiden Yudhoyono. Indonesia di masa Presiden Joko Widodo menyaksikan bahwa seiring dengan peningkatan asertivitas ini, Indonesia perlu memikirkan ulang strategi untuk mengantisipasinya. Laksamana Muda TNI Dadi Hartanto, M.Tr (Han)., M.Tr. Opsla., selaku Asisten Operasi Kasal mengatakan bahwa

Perjalanan tindakan asertif Cina di Laut Cina Selatan mengalami siklus pasang surut, namun akhir-akhir ini cenderung semakin meningkat. Tindakan asertif Cina meningkat pada akhir tahun 1994 akibat pendudukan terhadap Mischief Reef. Tindakan asertif Cina kemudian sempat mereda namun meningkat kembali pada tahun 2016 dimana Coastguard Cina mengawal kapal ikan Cina di Laut

Natuna Utara. Pada tahun 2017 sampai dengan 2019 tindakan asertif Cina kembali melandai. Tindakan asertif Cina kembali meningkat dimana pada tahun 2019 sampai dengan sekarang dimana Coastguard Cina kembali mengawal kapal survey dan kapal-kapal ikannya yang beroperasi di wilayah ZEEI. Situasi instabilitas regional juga turut meningkat karena pernyataan Cina telah mendirikan distrik administrasi pada tahun 2020 di Laut Cina Selatan yaitu distrik administrasi Xisha yang akan mengelola kepulauan Paracel serta distrik administrasi Nansha yang akan mengelola kepulauan Spratly.

Asertivitas Cina pada masa Presiden Joko Widodo ini akan dianalisis menggunakan empat indikator Yahuda (2013), yaitu *balance of power*, perluasan kepentingan nasional, pertumbuhan kekuatan militer, dan tumbuhnya nasionalisme. Dari penjelasan di bawah, selain asertivitas Cina terlihat begitu meningkat, salah satu perubahan asertivitas Cina yang membedakannya dengan masa Presiden Yudhoyono adalah munculnya *maritime militia*.

a. Balance of Power Cina pada Administrasi Presiden Joko Widodo

Pada masa administrasi Presiden Joko Widodo, Cina telah berganti kepemimpinan dari Hu Jintao menuju Xi Jinping. Di masa kepemimpinan Xi Jinping, Cina sendiri memiliki kebijakan luar negeri yang lebih asertif daripada pemimpin sebelumnya (Goldstein, 2020). Untuk menjelaskan bagaimana kebijakan luar negeri Cina, para analis politik internasional mayoritas akan merujuk pada pidato Xi Jinping terkait “Chinese Dream” pada tahun 2012. Pidato Xi Jinping ini pula yang akan menjelaskan bagaimana politik *balance of power* Cina yang nantinya berimplikasi pada konflik Laut Cina Selatan.

Di saat Xi Jinping dilantik menjadi pemimpin tertinggi Partai Komunis Cina pada tahun 2012, Xi Jinping mengatakan bahwasanya Cina telah “melalui tahap yang berbahaya” karena Cina juga “mengalami kesulitan yang terus menerus”. Cina di bawah Xi Jinping

mengumandangkan perasaan bahwasanya Cina sebagai bangsa yang telah lama merasakan kepedihan, padahal Cina sendiri adalah “bangsa yang besar” dan berkontribusi besar pada “perkembangan peradaban dan kemanusiaan” selama lebih dari “5000 tahun” (BBC, 2012). Seiring dengan perasaan bahwa Cina mengalami fase yang memilukan itu, Xi Jinping kemudian mencanangkan “*great rejuvenation of the Chinese nation*”.

Setelah Cina di masa Hu Jintao merasa bahwa telah terjadi perpindahan *power* yang kini tidak hanya terkonsentrasi di Amerika Serikat, Cina di bawah Xi Jinping memiliki kepercayaan diri lebih besar dibandingkan sebelumnya. Pidato Xi Jinping di atas yang menekankan bahwa Cina adalah “bangsa yang besar” setelah “mengalami kesulitan yang terus menerus” menjelaskan bahwa keinginan untuk menjadi *great power*. Sejalan dengan itu, konsep “*rejuvenation of the Chinese nation*” sendiri adalah upaya yang diinisiasi oleh PKC untuk memordenisasi Cina secara fundamental pada tahun 2035. Ini juga terkait dengan aspirasi Cina untuk menjadi negara yang memiliki reputasi di antara negara-negara *great power* pada tahun 2050 secara kekuatan ekonomi dan militer (Goldstein, 2020).

Cina sendiri di bawah Xi Jinping membuktikan bahwa negara ini mampu mencapai *balance of power* secara relatif terhadap Amerika Serikat. Seiring dengan keberhasilan dalam pertumbuhan kekuatan ekonomi dan militer secara masif, Cina semakin berani dalam menghadapi Amerika Serikat, semisal dalam hal perang dagang yang sengit pada tahun 2017 hingga sekarang. Perang dagang yang terjadi antara Cina dan Amerika Serikat saat ini mengancam perubahan arsitektur perdagangan global, dan bahkan dalam skenario yang lebih serius, ini mampu mengarah pada perang terbuka (Kapustina et al., 2020). Tidak hanya itu, akibat rivalitas antara Cina dan Amerika Serikat, dunia saat ini telah terbagi menjadi

dua dalam aliansi kekuatan ekonomi, politik, dan militer yang berbeda.

Kepercayaan bahwa Cina saat ini telah mampu menyangi Amerika Serikat dan berhasil dalam *balance of power* disampaikan oleh Xi Jinping secara jelas dalam ulang tahun PKC yang ke-100 pada 28 Juni 2021. Xi Jinping menyatakan bahwa “*national rejuvenation has become a historical inevitability*” di depan 70.000 orang di Tiananmen Square. Seiring dengan keberhasilan Cina dalam transformasi ekonomi dan militernya, Xi Jinping mengatakan, “*Chinese nation has achieved the tremendous transformation from standing up and growing prosperous to becoming strong*”. Cina saat ini tidak hanya “*growing prosperous*” sebagaimana telah terjadi sejak Deng Xiaoping melakukan revolusi ekonomi Cina, tetapi telah berubah menjadi “*becoming strong*”. Oleh sebab itulah, Cina tidak akan ragu untuk melawan pihak-pihak yang mengganggu transformasi Cina ini. Xi Jinping mengatakan bahwa Cina “*never allow any outside force to bully, oppress or subjugate us*” dan, “*anyone who attempts to do so will be battered before the iron Great Wall built with flesh and blood of over 1.4 billion Chinese people*”. Pernyataan Xi Jinping yang menggunakan terminologi “*battered before the iron Great Wall*” ini memandakan bahwa Cina tidak akan ragu menggunakan instrumen kekerasan bagi pihak yang mengganggu Cina (Khaliq, 2021).

Terkait isu kewilayahan, Cina juga menunjukkan asertivitasnya lebih lanjut. Dalam kesempatan yang sama di atas, Xi Jinping menyatakan, “*No one should underestimate the strong determination, strong will and strong power of the Chinese people to safeguard territorial integrity and sovereignty*”. Pernyataan Xi Jinping ini ditujukan atas keinginan Cina dalam unifikasi Taiwan namun mengalami hambatan dari berbagai pihak yang mengintervensi proses ini. Walaupun begitu, perkataan ini sebenarnya juga bisa

diaplikasikan pula dalam konflik Laut Cina Selatan. Hal ini dikarenakan di saat yang sama, tensi konflik di Laut Cina Selatan pada Juni 2021 sedang mengalami eskalasi. Diketahui, pada Juni 2021, Angkatan Laut Amerika Serikat dan Australia melakukan latihan perang di Laut Cina Selatan. Seiring dengan kejadian itu, Cina mengatakan bahwa Amerika Serikat dan Australia telah melakukan “*flexing their muscles*”(Associated Press, 2021). Cina sendiri melihat kehadiran Amerika Serikat di Laut Cina Selatan adalah ancaman bagi keamanan regional.

b. Perluasan Kepentingan Nasional Cina pada Administrasi Presiden Joko Widodo

Di saat Xi Jinping memimpin Cina, Xi Jinping menempatkan dirinya sebagai pusat kepemimpinan Cina dan meninggalkan konsep kepemimpinan “*collective leadership*” yang sudah digunakan sejak zaman Deng Xiaoping. Dalam pidatonya pada November 2014, Xi Jinping mengatakan

“While we pursue peaceful development, we will never relinquish our legitimate rights and interests, or allow China's core interests to be undermined. We should firmly uphold China's territorial sovereignty, maritime rights and interests and national unity, and properly handle territorial and island disputes”

Pidato Xi Jinping menyiratkan bahwa Cina di bawah kepemimpinannya akan lebih berani dalam mempertahankan kepentingan nasionalnya, termasuk dalam isu kemaritimannya. Adapun core interest Cina sendiri adalah terkait kedaulatan, integritas wilayah, dan pertumbuhan sosio-ekonomi yang berkelanjutan. Pada Kongres PKC ke 18, Cina menyatakan akan melindungi hak berdaulat Cina dan tidak akan terganggu oleh “*outside pressure*”. Di dalam kongres itu pula, Cina juga

menekankan kembali bahwa Laut Cina Selatan adalah “*core national interest*” (Sinaga, 2016).

Cina di bawah Xi Jinping mengkonfirmasi ulang kepentingan nasionalnya terkait Laut Cina Selatan secara lebih eksplisit dan serius dibandingkan kepemimpinan sebelumnya. Bila di kepemimpinan sebelumnya Cina berfokus pada perlindungan Laut Cina Selatan dari gangguan yang mengancam transaksi perdagangan internasionalnya, Cina di bawah kepemimpinan Xi Jinping mulai melakukan eksplorasi gas dan minyak secara intensif di wilayah perairan tersebut.

Sejak tahun 2011, Cina secara aktif melakukan patrol di Pulau Spratly dan Paracel dan menghalau upaya eksplorasi gas dan minyak dari perusahaan-perusahaan internasional. Filipina, yang juga menjadi negara sengketa, tidak lagi mendekati Kepulauan Spratly dan Paracel yang telah dikuasai oleh Cina. Cina juga menolak kerjasama eksplorasi minyak bersama yang ditawarkan oleh Filipina.

Pada tahun 2014 misalnya, Cina menempatkan alat pengebor minyak Haiyang Shiyou-981 di dalam Zona Ekonomi Eksklusif Vietnam dan mengakibatkan gelombang protes anti-Cina di Hanoi. Setelah lebih dari dua bulan, tepatnya pada 16 Juli 2014, China National Petroleum Corporation baru memindahkan alat pengebor minyak tersebut menjadi lebih dekat ke Pulau Hainan. Gambar di bawah menunjukkan seberapa luas eksplorasi minyak dan gas yang dilakukan Cina di Laut Cina Selatan



Gambar 4.4. Lokasi Eksplorasi Minyak dan Gas Cina di Laut Cina Selatan

Sumber: CSIS (2022)

Perluasan kepentingan nasional Cina yang lain dibuktikan dengan dibentuknya One Belt One Road (OBOR) pada tahun 2013 yang kemudian diubah menjadi Belt and Road Initiative (BRI). BRI merupakan kebijakan ambisius pemerintah Tiongkok untuk menghidupkan kembali kejayaan Jalur Sutra (*Silk Road*) Tiongkok di masa lampau, dan akan diaplikasikan di abad ke-21. BRI akan melibatkan investasi dan pembangunan infrastruktur yang sangat menakjubkan di 152 negara, yang tersebar di berbagai kawasan: Eropa, Asia, Timur Tengah, Amerika Latin, dan Afrika. Istilah “belt” mengacu pada konsep jalur darat berupa jalan dan rel kereta yang juga disebut sebagai “Sabuk Ekonomi Jalur Sutra”. Adapun istilah “road” merujuk pada jalur laut atau “Jalur Sutra Maritim di Abad ke-21”. Bank Dunia menyebut BRI sebagai proyek yang sangat ambisius untuk meningkatkan kerja sama kawasan dan konektivitas antarbenua. Kebijakan BRI ini bertujuan untuk memperkuat infrastruktur, perdagangan, dan investasi antara Tiongkok dengan

65 negara lainnya yang saat ini setidaknya berkontribusi terhadap 30% Produk Domestik Bruto (PDB) global, yang berarti akan menciptakan sebuah pasar raksasa bagi negara-negara yang terhubung itu. BRI nantinya juga akan mampu menyentuh 62% populasi dan 75% cadangan energi global. BRI berfokus pada pembangunan infrastruktur yang dinilai mampu mendorong pertumbuhan ekonomi di Asia-Pasifik maupun Eropa Timur dan Eropa Tengah. Salah satu laporan komprehensif dari *World Pensions Councils* (WPC) menyatakan bahwa saat ini Asia setidaknya membutuhkan dana infrastruktur 900 miliar dollar per tahun dalam kurun waktu 2017-2027. Demi pembangunan infrastruktur darat di Asia saja, total anggaran yang dibutuhkan diprediksi mencapai 4-8 triliun dollar (Widowati, 2019).

Dengan dibentuknya BRI, kebijakan ini berhasil meredam perlawanan negara-negara Asia Tenggara yang sebelumnya cukup solid dalam menentang Cina dalam konflik Laut Cina Selatan. BRI adalah proses "*pacification of ASEAN*" (De Castro, 2020). Salah satu negara yang mendapatkan proyek BRI dan melunak dalam menghadapi Cina adalah Filipina. Di bawah Presiden Rodrigo Duterte, Filipina memulai babak baru dalam kerjasama bilateral. Dalam pertemuannya dengan Cina, Xi Jinping meminta Duterte untuk mengkoordinasikan Kerjasama antara Filipina dan Cina. Xi Jinping juga mengutarakan keinginan Cina untuk mendanai pembangunan rel kerta api, urban rail transit, jalan tol, dan fasilitas-fasilitas lainnya yang menguntungkan Filipina. Dalam MoU antara kedua negara, disebutkan bahwa akan ada kerjasama komprehensif di 13 bidang terutama dalam hal ekonomi, perdagangan, investasi, pendanaan, dan infrastruktur. Cina berjanji akan mengalokasikan 9 milyar dollar untuk pengembangan infrastruktur Filipina.

c. Pertumbuhan Kekuatan Militer Cina pada Administrasi Presiden Joko Widodo

Asertivitas Cina, terutama dalam konteks kekuatan militernya, meningkat secara signifikan di era Xi Jinping. Salah satu indikator yang paling penting adalah dimulainya pembangunan fasilitas militer pulau-pulau yang disengketakan di Laut Cina Selatan oleh pemerintah Cina sejak tahun 2013. Pembangunan tersebut ditujukan sebagai fasilitas bagi PLAN dan PLAAF dalam 3200 hektar. Walaupun bila dilihat dari kacamata UNCLOS tindakan ini ilegal, Cina tetap melakukan pembangunan kepulauan ini agar dapat dihuni manusia dan memperkuat klaimnya atas Laut Cina Selatan. Gambar di bawah ini menunjukkan progress pembangunan fasilitas militer oleh Cina di Kepulauan Spratly



Gambar 4.5. Pembangunan Fasilitas Militer di Kepulauan Spratly tahun 2015

Sumber: CSIS (2015)



Gambar 4.6. Pembangunan Fasilitas Militer di Kepulauan Spratly tahun 2016

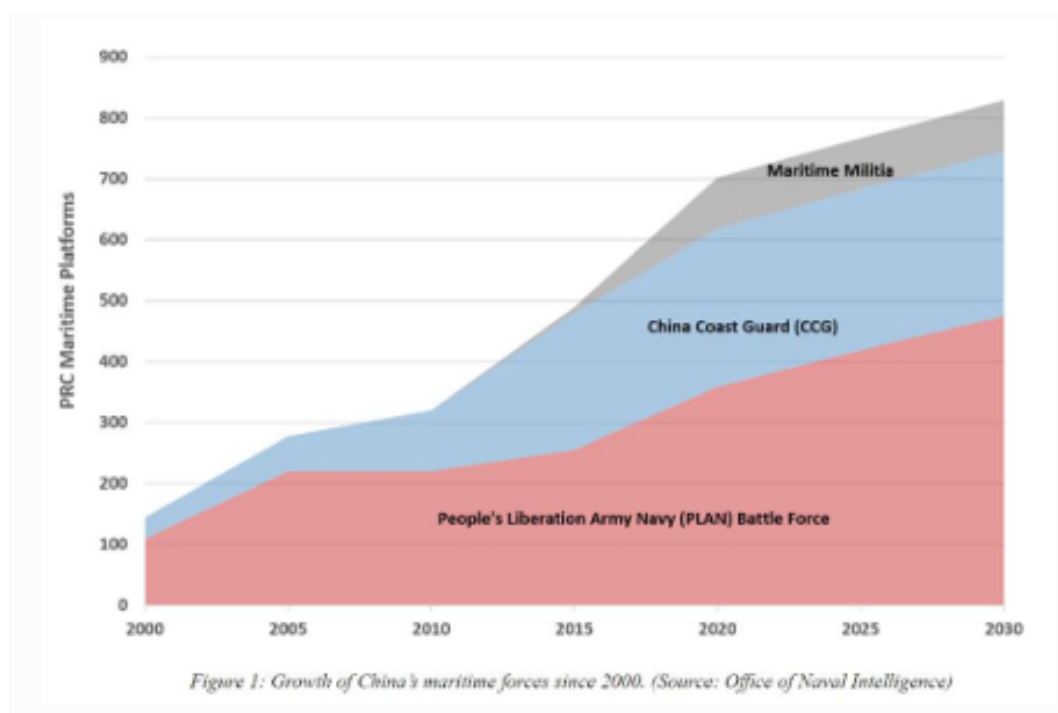
Sumber: CSIS (2016)

Selain pembangunan fasilitas militer secara masif, kehadiran kapal dari otoritas Cina di Laut Cina Selatan juga meningkat. PLAN lebih sering melakukan latihan perang baik dalam skala besar ataupun kecil di wilayah tersebut. Pada Desember 2013, Cina mengirim kapal induk pertamanya, Liaoning, ke Laut Cina Selatan. Langkah-langkah ini terbukti meningkatkan ketegangan regional, terutama setelah deklarasi sepihak Cina tentang Zona Identifikasi Pertahanan Udara/ADIZ di Laut Cina Timur. Beberapa orang khawatir bahwa Cina akan membuat deklarasi serupa mengenai Laut Cina Selatan dengan pengerahan kekuatan militernya (Sinaga, 2016).

Cina juga semakin menunjukkan asertivitasnya dalam menghalau intervensi Amerika Serikat dengan alasan *Freedom of Navigation Operation* (FONOP) di Laut Cina Selatan. Pada 19 Agustus 2014 misalnya, pesawat tempur Cina A Shenyang J-11, mengusir kapal P-8 Poseidon milik Angkatan Laut Amerika Serikat

yang sedang beroperasi di laut bebas sekitar Laut Cina Selatan. Selanjutnya, pada 10 Mei 2016, Cina mengerahkan dua jet tempur dan tiga kapal perang saat USS William P. Lawrence berlayar dalam jarak 12 mil laut dari Fiery Cross Reef. Tidak jauh dari itu, pada 17 Mei 2016, dua jet tempur Cina Shenyang J-11 mencegat pesawat pengintai militer E-P3 Angkatan Laut AS yang terbang di wilayah udara internasional di atas Laut Cina Selatan.

Lebih jauh, Cina di bawah Xi Jinping juga membentuk maritime militia yang menyebabkan konflik Laut Cina Selatan semakin rumit, dan memungkinkan berubah menjadi *hybrid warfare* (Fajri, 2020). Hal ini dikarenakan *maritime militia* sulit untuk dikategorikan dalam hukum internasional yang berlaku. Seperti yang diketahui, para milisi Cina yang bertugas di laut 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 PLAN termasuk dalam konteks penegakan hak berdaulat (Kraska, 2020).



Grafik 4.12. Perkembangan Maritime Militia Cina

Sumber: Braithwaite et.al. (2020)

d. Tumbuhnya Nasionalisme Cina pada Administrasi Presiden Joko Widodo

Xi Jinping adalah tokoh reformis di dalam PKC. Sejak diangkat pada tahun 2012 akhir, Xi Jinping berhasil melakukan konsolidasi atas kekuasaannya di PKC, melakukan pemberantasan korupsi yang mengakar di partai, menyingkirkan oposisi, melemahkan konglomerat-konglomerat Cina yang mulai menggurita di bidang teknologi dan keuangan, menghancurkan perbedaan pendapat internal, dan menegaskan pengaruh Cina di level internasional (Blachette, 2021).

Peningkatan asertivitas Cina baik di dalam kebijakan luar negerinya tidak bisa dipisahkan dari keberhasilan Xi Jinping dalam konsolidasi PKC agar sepenuhnya mendukung dirinya. Konsolidasi ini juga berimplikasi pada meningkatnya nasionalisme di masyarakat Cina sendiri. Pidato Xi Jinping tentang “Chinese dream” menandakan bahwa Xi Jinping memfokuskan diri pada penguatan nasionalisme di masyarakat Cina. Xi Jinping memberikan narasi-narasi selayaknya populisme yang sedang melanda belahan dunia lain, semisal Trump di Amerika Serikat dan Modi di India. Pada tahun 2018 misalnya, Xi Jinping dalam kongres PKC menggunakan kata “*the people*” sebanyak 85 kali di dalam 4700 kata (Clover et al., 2022). Ia juga membahas mengenai intervensi asing dalam unifikasi Taiwan dan mengatakan bahwa

“All acts and tricks to split China are doomed to failure and will be condemned by the people and punished by history.... The Chinese people and the Chinese nation share a common belief that no inch of our great motherland’s territory can possibly be separated from China”.

Kepemimpinan nasionalistik Xi Jinping sendiri berimplikasi dalam dua arena: dalam negeri dan luar negeri. Bila nasionalisme berpengaruh pada semakin asertifnya kebijakan luar negeri Cina, di dalam negeri, nasionalisme Cina yang meningkat berpengaruh pada semakin tingginya sentiment atas kelompok-kelompok tertentu, seperti misalnya kaum Uyghur. Di saat kebijakan nasionalistik Cina di Xinjiang bertujuan untuk *“to submerge the local identities into Chinese identity but also in the process threatened the local identities to extinction”* (Bhattacharya, 2003), di bawah Xi Jinping, kebijakan ini ditingkatkan lagi utilitasnya.

Tidak bisa dibantah lagi bila Xi Jinping dengan retorika nasionalismenya akan membuat Cina lebih serius dalam menghadapi isu sengketa wilayahnya, termasuk dalam konteks Laut Cina Selatan. Selain meningkatnya perhatian atas keamanan nasional, kebijakan nasionalistik Xi Jinping juga berimplikasi pada meningkatkan peran militer dalam perumusan kebijakan luar negeri Cina (Sinaga, 2020). Cina juga semakin aktif dalam melakukan diplomasi militernya yang dilakukan oleh PLA. Ini bisa dilihat dari kebijakan Cina yang secara aktif melakukan latihan militer di Laut Cina Selatan untuk memperkuat klaimnya. Tidak hanya itu, Cina secara teratur mengirimkan kapal patroli ke wilayah perairan tersebut dan bahkan telah membangun pos militer dan landasan terbang di beberapa pulau sengketa.

Perilaku Cina yang semakin asertif di Laut Cina Selatan, terutama di masa Presiden Joko Widodo, berimplikasi pada perubahan kebijakan-kebijakan yang dirumuskan oleh Indonesia. Di saat Indonesia masih berusaha untuk

menjaga perannya sebagai mediator antar negara-negara yang bersengketa, Indonesia membuat kebijakan secara unilateral di bidang kemiliteran untuk merespon meningkatnya asertivitas Cina dan menamakan ulang Laut Natuna menjadi Laut Natuna Utara. Laksamana Muda TNI Dadi Hartanto, M.Tr (Han)., M.Tr.Opsla., selaku Asisten Operasi Kasal mengatakan bahwa

“Dalam menghadapi tindakan asertif Cina, tindakan yang diambil oleh Indonesia antara lain telah dibentuk dan didirikannya Komando Gabungan Wilayah Pertahanan I di Natuna. Keberadaan Komando gabungan tersebut tentunya akan mampu memberikan dukungan lebih terhadap unsur-unsur patroli TNI AL untuk meningkatkan kemampuan kehadirannya di laut (*Naval presence*) dalam rangka menjaga kedaulatan negara di wilayah perairan Natuna Utara. Disamping itu Indonesia juga menggunakan jalur diplomasi untuk menekan tindakan asertif Cina diantaranya menunjuk Batam untuk menjadi tempat penyelenggaraan Lokakarya Penanganan Potensi Konflik di Laut Cina Selatan (*Workshop on Managing Potential Conflict in the South China Sea*) pada tahun 2019 yang dihadiri oleh Indonesia, Cina, Laos, Taiwan, Malaysia, Filipina, dan Vietnam.”

Menyadari asertivitas Cina meningkat di Laut Cina Selatan bahkan tidak jarang melakukan pelanggaran hak berdaulat di ZEE Indonesia, Indonesia di masa administrasi Presiden Joko Widodo memilih untuk memberikan respon yang lebih tegas dan unilateralistik. Misalnya, pada 19 Maret 2016, kapal penangkap ikan Cina yang ditemani armada bersenjata Cina diketahui telah memasuki wilayah Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia dan kemudian ditangkap oleh otoritas Indonesia. Menteri Susi Pudjiastuti dengan cepat melemparkan isu ini kepada media dengan mengatakan bahwa “klaim yang dilakukan Cina di Laut Natuna tidaklah benar dan tidak berdasar sama sekali”.

Cina merespon ini dengan mengatakan bahwa kegiatan nelayan Cina yang ditangkap) merupakan hal yang biasa dilakukan oleh mereka karena mereka sedang menangkap ikan di wilayah tradisional penangkapan ikan masyarakat Cina. Tentu, eksposur media atas konflik ini

memicu kemarahan rakyat Indonesia karena tindakan Cina dianggap telah menodai integritas wilayah Indonesia, sembari meminta pemerintah Indonesia untuk melakukan penegakan hukum. Menteri Susi Pudjiastuti selanjutnya menambahkan, bahwa Indonesia di kemudian hari akan lebih tegas dalam menangani IUU Fishing: Indonesia akan menyita kapal-kapal pencuri atau bahkan menenggelamkannya.

Keseriusan Presiden Joko Widodo ditunjukkan secara lebih jelas ketika presiden mengadakan rapat terbatas di atas kapal perang di Natuna di tahun yang sama. Ini adalah salah satu bentuk dari *gunboat diplomacy*. Saat itu, Presiden Joko Widodo melakukan rapat dengan Mekopolhukam, Menteri Luar Negeri, Menteri ESDM, Menteri KKP, Kepala Bappenas, dan Panglima TNI. Berbagai analis berargumen bahwa kegiatan ini merupakan gestur politik yang dengan kuat menyatakan bahwa Laut Natuna adalah milik Indonesia secara absah (Muhammad, 2020).

Indonesia juga menggelar latihan militer dengan skala besar di Laut Natuna Utara. Pada 25 November 2020, TNI AL mengerahkan sembilan kapal perang dan satu pesawat udara dalam Latihan Operasi di Natuna. Gelar kekuatan militer ini dipimpin oleh Panglima Komando Armada (Pangkoarmada) I Laksamana Muda TNI Abdul Rasyid. Dalam pernyataannya, TNI AL menyebutkan bahwa latihan ini ditujukan untuk “menjaga keutuhan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)”. Dengan dilaksanakannya di Laut Natuna Utara, kegiatan ini juga berfungsi “sebagai implementasi tugas TNI sebagai penangkal dan penindak setiap bentuk ancaman militer serta ancaman bersenjata” (Sorongan, 2020).

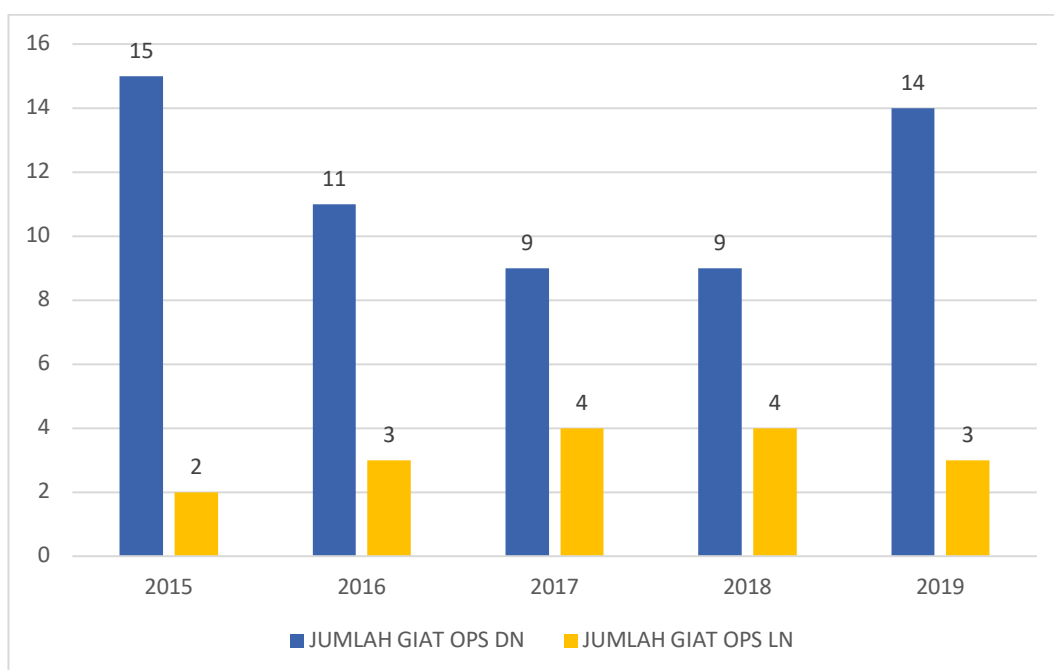
Selain latihan militer berskala besar, TNI juga sedang berupaya membangun pangkalan udara di Natuna. Pada 27 November 2020, dua hari setelah latihan militer TNI AL, Komandan Lanud (Danlanud) Raden Sadjad (RSA) Kolonel Dedy Salam bersama Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Natuna meninjau aset landasan TNI AU peninggalan Jepang yang berada di Pulau Subi, Desa Terayak, Kecamatan Subi Kecil,

Kabupaten Natuna, Kepulauan Riau. Bekas landasan Jepang itu diproyeksikan ke depan akan dijadikan pangkalan udara yang bisa didarati oleh pesawat, dengan luas 241.673 meter persegi. Lebih jauh, pengawakan dari landasan udara baru tersebut rencananya akan dibuatkan Detasemen Angkatan Udara yang berpusat dari Lanud Raden Sadjad di Natuna. Pembangunan ini adalah bentuk kekhawatiran akan semakin tegangnya konflik di Laut Cina Selatan yang melibatkan Amerika Serikat, di samping juga kekhawatiran akan pelanggaran-pelanggaran kedaulatan di wilayah perairan itu (Iqbal, 2020).

Pembuatan pangkalan militer ini tidak hanya dilakukan oleh TNI AU. Pada tahun 2016, TNI AL berencana membangun pangkalan militer di Kabupaten Natuna. Pangkalan TNI AL tersebut nantinya dijadikan perluasan kekuatan militer antara Pangkalan Utama AL Pontianak dan Tanjung Pinang yang sudah berdiri sebelumnya. TNI AL juga akan membangun sebuah pangkalan udara baru di Tanjung Letung, Kepulauan Anambas, Kepulauan Riau, yang akan dimulai pada tahun 2021. Lahan yang akan dijadikan pangkalan merupakan hibah dari pemerintah daerah Kepulauan Anambas. Pangkalan udara baru itu rencananya akan digunakan oleh Komando Armada 1 untuk pengoptimalan penggunaan Pesawat Patroli Maritim, walaupun saat ini Komando Armada 1 telah mengerahkan 16 kapal perang per hari untuk Patroli Maritim (Kumaran, 2020).

Selain penguatan bidang militer, Indonesia juga menakamkan ulang nama Laut Natuna yang menjadi bagian dari Laut Cina Selatan menjadi Laut Natuna Utara pada tahun 2017, hingga intensifikasi patrol Bakamla. Strategi penamaan ulang untuk wilayah perairan ini pernah dilakukan oleh Filipina yang membuat nama Laut Filipina Barat sebagai penegasan atas hak berdaulat Filipina atas ZEE-nya pada tahun 2011 (Pramono et al., 2020). Dalam ikhtiar tersebut, Indonesia menegaskan bahwa “penamaan Laut Natuna Utara akan hindari kebingungan bagi para pengeksplorasi kita (Indonesia)” (Jyestha, 2017). Penamaan ulang Laut Natuna Utara ini

mendapatkan protes keras dari pihak Cina karena menyebabkan keadaan menjadi “tidak kondusif” (Ita, 2017). Intensifikasi patrol Bakamla sendiri ditujukan agar Indonesia menunjukkan “*presence at sea*” sehingga Laut Natuna Utara memungkinkan untuk terus terkontrol. Grafik berikut adalah data yang menunjukkan patroli Bakamla



Grafik 4.13. Kegiatan Operasi Bakamla 2015-2019

Sumber: Sitorus (2021)

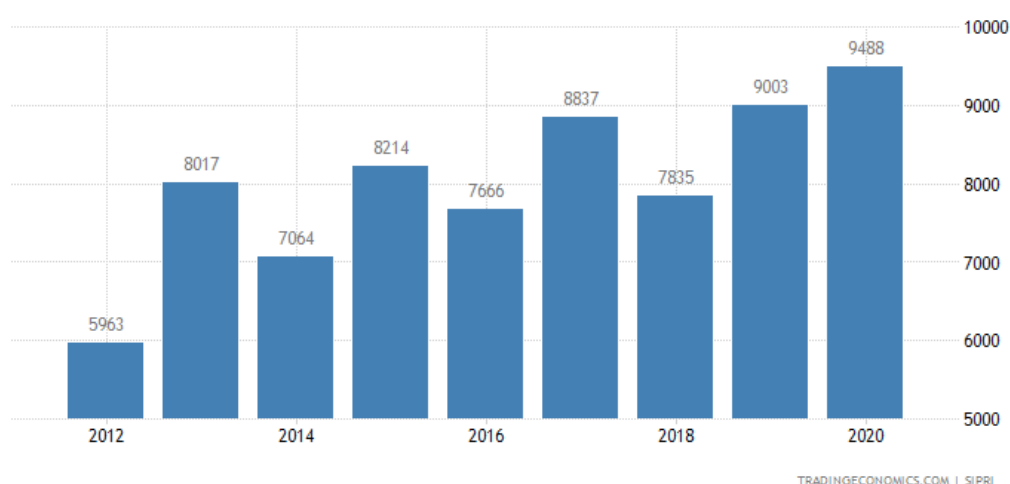
Perlu diketahui, walaupun terjadi peningkatan asertivitas Cina di Laut Cina Selatan dan tidak jarang mengganggu Indonesia, negara-negara ASEAN mendapatkan tingkat asertivitas yang berbeda. Emirza Adi Syailendra, *Senior Fellow* di *Rajaratnam School of International Studies*, Singapura, mengatakan bahwa

Harus digarisbawahi bahwasanya ada *different degree of assertiveness*, misal jika membandingkan antara Indonesia dan Filipina. Di sini, Cina melakukan *assertiveness* secara selektif. Untuk Indonesia, Cina ada peningkatan *assertiveness*: misal di *Natuna*

Gasfield. Walaupun dibandingkan negara lain, Indonesia masih lebih “mending” daripada negara lain, misal Filipina dan Malaysia.

Perbedaan perlakuan Cina terhadap beberapa negara ASEAN memberikan pertanyaan besar. Beberapa analis, termasuk Emirza Adi Syailendra, berpendapat bahwa kebijakan luar negeri Indonesia dalam menghadapi Cina sudah cukup “*appropriate*”. Bagi Emirza, “Indonesia bermain secara cerdas karena menyeimbangkan kepentingan ekonomi dengan Cina dan di sisi yang lain tidak mau ada pelanggaran hak berdaulat”. Walaupun Indonesia mendapatkan peningkatan asertivitas Cina, tetapi di saat yang sama Indonesia mendapatkan keuntungan ekonomi berupa investasi yang besar bila dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya. Berbeda dengan itu, Laksmana (2016) menyebut sikap Indonesia terhadap asertivitas Cina yang semakin tinggi adalah “*underbalancing*”. Argumen Laksmana (2016) didasarkan pada tingginya politik birokrasi di Indonesia sehingga respon terhadap asertivitas Cina sangatlah terbelah.

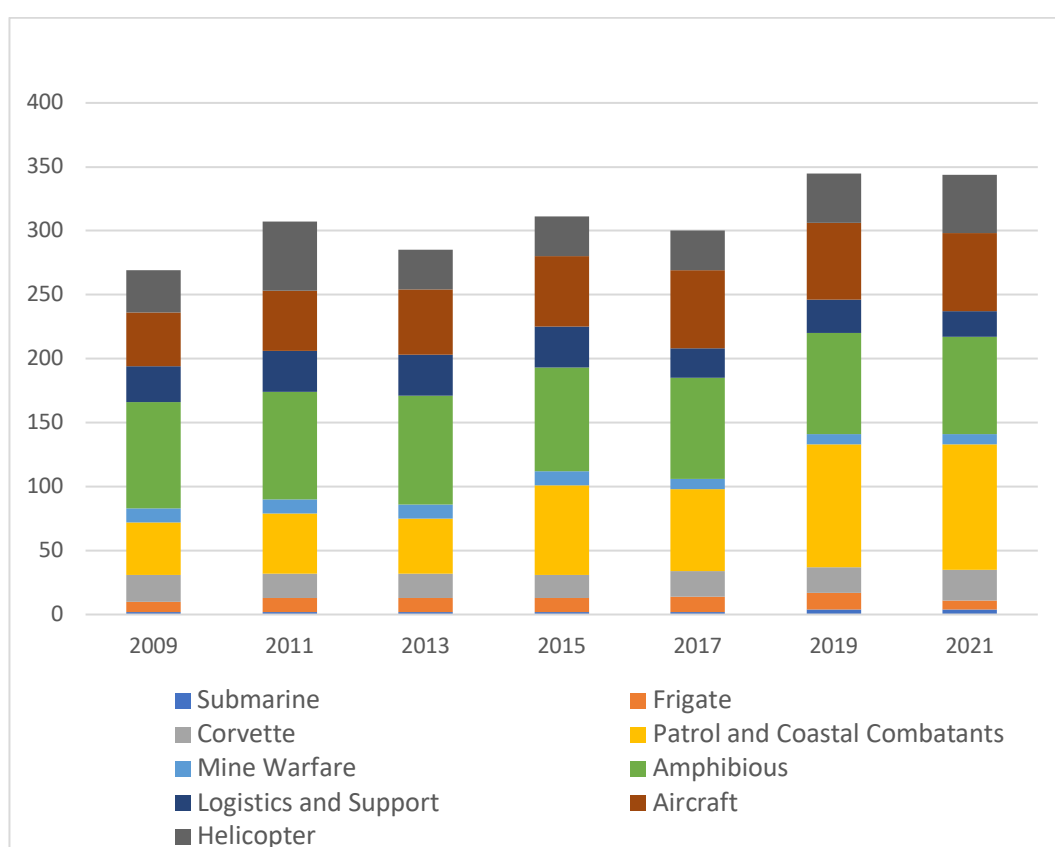
Terlepas dari beberapa perbedaan pendapat dari para analis, Indonesia sendiri konsisten untuk menambah anggaran belanja militernya dari tahun ke tahun. Data di bawah ini menyajikan data tersebut



Grafik 4.14. Belanja Militer Indonesia 2012-2020 (Juta Dollar)

Sumber: Tradingnomics 2022; SIPRI 2021

Dari data di atas, dapat diketahui bahwasanya anggaran belanja militer Indonesia selalu meningkat. Meskipun peningkatan anggaran ini tidaklah seprogresif bila dibandingkan dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya, namun peningkatan ini berpengaruh pada keberadaan Alutsista Indonesia. Grafik di bawah ini menunjukkan perkembangan kekuatan Angkatan Laut Indonesia dari tahun 2009-2021 yang peneliti olah dari *The Military Balance*.



Grafik 4.15. Perkembangan Kekuatan Angkatan Laut Indonesia 2009-2021

Sumber: International Institute for Strategic Studies (2009-2021)

4.6.4.2. Politik Birokrasi

Politik birokrasi di zaman Presiden Joko Widodo mendapatkan sorotan beberapa analis. Laksmana (2016) misalnya, ia mencoba

menganalisis mengapa Indonesia bersikap “lukewarm” saat adanya pengumuman mengenai *International Tribunal Law of the Sea* (ITLOS) yang menyatakan bahwa klaim Cina atas Laut Cina Selatan menggunakan *nine-dashed line*-nya tidaklah legal. Dari analisis Laksmana (2016), sikap Indonesia tersebut muncul akibat posisi ambivalen Indonesia yang menjadi *non-claimant state*, dan juga karena “*chaotic domestic maritime security governance*”. Menimbang ketidaktertarikan Presiden Joko Widodo atas isu-isu kebijakan luar negeri, kondisi ini menghasilkan politik birokrasi yang kuat dan meningkatnya pengaruh “*a small number of advisers outside of the foreign ministry*”. Menurut Laksmana, akibat adanya politik birokrasi yang kuat ini, kebijakan luar negeri Indonesia dalam menghadapi Cina bersifat “*under-balancing*”.

Dengan pendekatan yang sama, Lim et al., (2021) dan Syailendra (2017) berpendapat bahwa masing-masing kementerian dan lembaga memiliki aspirasi yang berbeda-beda dalam menanggapi Cina secara umum, dan Laut Cina Selatan secara khusus. Karena adanya perbedaan aspirasi dan akhirnya muncul politik birokrasi di dalam tubuh pemerintahan Presiden Joko Widodo, ini akhirnya membuat ancaman Cina terhadap Indonesia menjadi “*unanswered*”. Syailendra (2017) sendiri menganalisis persepsi Kementerian Luar Negeri, Kementerian Kelautan dan Perikanan, TNI AL, dan peran Presiden Joko Widodo sendiri dengan melakukan wawancara ekstensif terhadap beberapa aktor di atas.

Bila sekilas melihat penelitian Laksmana (2016) dan Syailendra (2017), kita dapat mengasumsikan bahwa saat masa pemerintahan Joko Widodo, politik birokrasi terjadi lebih kuat daripada sebelumnya. Pada kenyataannya, politik birokrasi di Indonesia sudah terjadi sejak lama, dan tidak hanya terbatas pada masa Presiden Joko Widodo. Pada masa Presiden Joko Widodo sendiri, visi misi antar kementerian dan lembaga bahkan lebih terpadu dibandingkan pada masa Presiden Yudhoyono. Laksda (Purn). Dr. Surya Wiranto, S.H., M.H., dari Universitas Pertahanan menyatakan bahwa

Zaman Presiden SBY jarang rapat dan setiap menteri (birokrat) mempunyai visi misi sendiri. Di zaman Presiden Joko Widodo, mereka mempunyai visi misi yang sama. Saat Presiden SBY, rapat mungkin satu bulan sekali. Saat Joko Widodo sehari bisa tiga kali. Jadi sering ada koordinasi

Sejalan dengan pernyataan Laksda (Purn). Dr. Surya Wiranto, S.H., M.H., Muhammad Takdir selaku Kepala Pusat Strategi Kebijakan Kawasan Asia Pasifik dan Afrika, Kementerian Luar Negeri menyatakan bahwa

Di zaman Presiden SBY, menteri punya visi misi sendiri. Di zaman Presiden Jokowi sebaliknya. Bertengkar di depan *public* hanyalah ada sebelum rapat. Zaman Presiden Jokowi setiap ada masalah langsung dirapatkan.

Dari pernyataan di atas, dapat diketahui bahwa sebenarnya pada masa Presiden Joko Widodo, dalam merespon konflik Laut Cina Selatan, Indonesia sendiri sudah memiliki visi misi yang jelas dan sering melakukan koordinasi antar kementerian dan lembaga. Walaupun begitu, menurut Prof. Dr. Dewi Fortuna Anwar, akibat seringnya rapat antar birokrat yang bertanggungjawab dalam isu Laut Cina Selatan ternyata memiliki kelemahan. Ia mengatakan bahwa

Pak Jokowi cepat membuat kebijakan. Karena terlalu sering rapat dan suatu isu langsung ditangani oleh Presiden, pendalaman isu menjadi kurang. Menteri tidak siap karena terlalu sering rapat dengan Presiden. Rapat berjenjang menjadi kurang. Di sini kelemahannya. Karena rapat dengan Presiden terlalu sering, padahal keputusan Presiden seharusnya sudah harga mati. Tidak lagi bertengkar di sana. Tapi Pak Jokowi memang suka rapat terbatas.

Menurut Prof. Dr. Dewi Fortuna Anwar, kelemahan atas terlalu seringnya koordinasi ini adalah “pendalaman isu menjadi kurang”. Para birokrat sering tidak siap sehingga sering terjadi perbedaan pendapat antar birokrat, bahkan perbedaan ini muncul di depan publik. Lalu apakah politik birokrasi

yang kuat pada masa Presiden Joko Widodo ini semata-mata hanya muncul karena sistem pengambilan keputusan saja? Kolonel Samsul Bahari dari Kementerian Pertahanan berkata bahwa ini juga dipengaruhi karena dinamika konflik Laut Cina Selatan yang semakin cepat didampangi oleh munculnya media sosial. Ia mengatakan bahwa

Saat zaman Presiden Jokowi, cepatnya dinamika yang berubah berpengaruh pada fenomena perbedaan pendapat birokrat walaupun sebenarnya itu tidak terjadi. Media sosial yang semakin masif menjadikan seolah-olah ada perbedaan pendapat. Pandangan pribadi yang berbeda itu wajar, karena belum sampai tingkat nasionalnya. Karena nanti corongnya Kemlu, dan semuanya akan mengikutinya. Saat rapat konsolidasi, semuanya akan pada satu tujuan. Zaman Presiden SBY media sosial tidak sebesar sekarang yang sudah memiliki banyak aplikasi dan media sosialnya semakin besar. Sebuah isu bisa 'digoreng' di masyarakat dengan sedemikian rupa.

Permasalahan yang besar dalam politik birokrasi di Indonesia terjadi saat implementasi dari hasil rapat. Walaupun sudah ada visi misi yang jelas dan juga hasil rapat, terkadang implementasi di lapangan berbeda. Artinya, ketidaksinkronan sikap antar birokrat terjadi saat kebijakan yang telah dibahas sedang dalam proses realisasi. Dengan begitu, perbaikan sistem pengambilan dan implementasi keputusan menjadi hal yang krusial. Tidak hanya itu, kepentingan yang melatarbelakangi masing-masing birokrat juga berpengaruh. Laksda (Purn). Dr. Surya Wiranto, S.H., M.H., menyatakan bahwa

Sebenarnya sudah ada visi misi yang sama antar institusi. Namun kepentingan politik membuat ini (kebijakan luar negeri) jadi tidak jelas. Havas Oegroseno misalnya, karena memiliki pendekatan yang berbeda, ia kemudian dijadikan Duta Besar di Jerman.

Salah satu contoh perbedaan sikap birokrat yang bertanggungjawab dalam kebijakan luar negeri Indonesia tercermin saat ITLOS menyatakan klaim Cina dengan *nine-dashed line* adalah ilegal. Ketika AMM gagal untuk

menghasilkan joint communique, Indonesia di bawah Menteri Luar Negeri Retno Marsudi pada awalnya ingin berusaha untuk melakukan *shuttle diplomacy*, namun hal ini kemudian dicegah oleh Presiden Joko Widodo dikarenakan kekhawatirannya atas kemarahan Cina (Conelly, 2016).

Politik birokrasi di masa Presiden Joko Widodo mulai berkurang ketika pada masa akhir periode pertama jabatan. Emirza Adi Syailendra, M.Sc dari *Rajaratnam School of International Studies* menyatakan bahwa administrasi Presiden Joko Widodo semakin lama “semakin terkonsolidasi” sehingga pernyataan-pernyataan birokrat dalam diplomasi Indonesia “semakin diam”. Pembentukan Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi pada tahun 2017 menandai semakin berkurangnya pernyataan-pernyataan birokrat di ruang publik yang berkontradiksi. Perdebatan antar birokrat yang menyebar di masyarakat terakhir adalah ketika perubahan nama Laut Natuna menjadi Laut Natuna Utara pada tahun 2017. Bahkan, pada periode kedua kepemimpinan Presiden Joko Widodo yang dimulai pada tahun 2019, pernyataan birokrat yang bertentangan dalam merespon konflik Laut Cina Selatan sudah tidak nampak lagi.

Seperti yang telah dijelaskan di awal, penelitian ini berusaha mengomparasikan asertivitas Cina dan politik birokrasi di dalam kebijakan luar negeri Indonesia, terkhususnya pada masa administrasi Presiden Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo. Tabel di bawah ini adalah komparasi asertivitas Cina dan politik birokrasi yang dialami oleh dua administrasi Indonesia. Perumusan tabel di bawah disesuaikan dengan indikator-indikator yang telah dijelaskan sebelumnya.

Tabel 4.3. Perbandingan Asertivitas Cina pada Administrasi Presiden Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo

	Administrasi
--	--------------

		Presiden Yudhoyono	Presiden Joko Widodo
Asertivitas Cina	<i>Balance of Power</i>	Hu Jintao merasa Cina akan menggantikan AS. Cina memandang Asia Tenggara dengan rendah.	Xi Jinping lebih berani dalam menentang AS
	Perluasan Kepentingan Nasional	Upaya pengamanan LCS dimulai	Eksplorasi gas dan minyak Cina semakin intensif
	Pertumbuhan Kekuatan Militer	<i>Military expenditure</i> meningkat signifikan. Modernisasi PLAN	Tumbuhnya <i>maritime militia</i> secara pesat. Aktivasi <i>coast guard</i> . Militerisasi pulau-pulau sengketa.
	Meningkatnya Nasionalisme dalam Negeri	Masyarakat Cina meminta pemerintah Cina untuk lebih asertif dalam urusan internasional	Populisme Xi Jinping terhadap negara asing

Tabel 4.4. Perbandingan Politik Birokrasi pada Administrasi Presiden Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo

		Administrasi	
		Presiden Yudhoyono	Presiden Joko Widodo
Politik Birokrasi	Pemerintah menerbitkan kebijakan/peraturan, tetapi tidak dilanjutkan oleh Kementerian Pertahanan, Kementerian Luar Negeri, Markas Besar TNI, Badan Keamanan Laut Republik Indonesia, Kogabwilhan	Kementerian dan Lembaga terus melakukan koordinasi dan rapat dalam merumuskan kebijakan. Walaupun begitu, kebijakan masih memungkinkan untuk tidak terimplementasi secara baik. Ini terbukti pada tahun 2014	Kementerian dan Lembaga terus melakukan koordinasi dan rapat dalam merumuskan kebijakan. Walaupun begitu, kebijakan masih memungkinkan untuk tidak terimplementasi.

		Kementerian dan Lembaga terus melakukan koordinasi dan rapat dalam merumuskan kebijakan. Walaupun begitu, kebijakan masih memungkinkan untuk tidak terimplementasi secara baik. Ini terbukti pada tahun 2014	Ini terbukti pada tahun 2016 dan 2017.
	Pemerintah menerbitkan kebijakan/peraturan, dan dilanjutkan oleh Kementerian Pertahanan, Kementerian Luar Negeri, Markas Besar TNI, Badan Keamanan Laut Republik Indonesia, Kogabwilhan.	Pemerintah merumuskan kebijakan dengan terus melibatkan Kementerian dan Lembaga terkait. Dalam proses implementasi, koordinasi selalu juga terus dilakukan.	Pemerintah merumuskan kebijakan dengan terus melibatkan Kementerian dan Lembaga terkait. Dalam proses implementasi, koordinasi selalu juga terus dilakukan.
	Pemerintah tidak menerbitkan kebijakan/peraturan, sehingga Kementerian Pertahanan, Kementerian Luar Negeri, Markas Besar TNI, Badan Keamanan Laut Republik Indonesia, Kogabwilhan tidak melanjutkannya	Pemerintah selalu merumuskan kebijakan dengan melibatkan kementerian dan lembaga terkait dalam merespon isu tertentu. Oleh karena itu, kebijakan bersama selalu terbentuk.	Pemerintah selalu merumuskan kebijakan dengan melibatkan kementerian dan lembaga terkait dalam merespon isu tertentu. Oleh karena itu, kebijakan bersama selalu terbentuk.
	Keberadaan institusi <i>controller</i> dalam mengorkestrasi perumusan kebijakan keamanan nasional	Pada masa Presiden Yudhoyono, kantor wapres dan sistem kementerian koordinator berperan besar dalam	Sistem kementerian koordinator tidak efektif pada awal masa Presiden Joko

		mengorkestrasi kebijakan luar negeri/keamanan.	Widodo. Kondisi ini berubah pasca tahun 2017
--	--	--	--

Dari perbedaan-perbedaan yang dicantumkan dalam komparasi di atas, semua subfokus memiliki pengaruh dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan. Berikut adalah tabel yang menjelaskan pengaruh asertivitas Cina dan politik birokrasi di dalam kebijakan luar negeri Indonesia

Dari perbedaan-perbedaan yang dicantumkan dalam komparasi di atas, semua subfokus (asertivitas Cina dan politik birokrasi) memiliki pengaruh dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan. Berikut adalah tabel yang menjelaskan pengaruh asertivitas Cina dan politik birokrasi di dalam kebijakan luar negeri Indonesia

Tabel 4.5. Pengaruh Asertivitas Cina dan Politik Birokrasi pada Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap Konflik Laut Cina Selatan

		Politik Birokrasi	
		Tinggi	Rendah
Asertivitas Cina	Tinggi	Pernyataan kontradiktif birokrat dan kebijakan-kebijakan unilateral Indonesia pada masa awal pemerintahan Presiden Joko Widodo	Indonesia aktif merumuskan kebijakan unilateral dan kembali aktif dalam forum multilateral, semisal perumusan AOIP, pada masa akhir pemerintahan Presiden Joko Widodo hingga sekarang
	Rendah	Pernyataan birokrat yang kontradiktif muncul di ruang publik tetapi Indonesia tetap memfokuskan pada instrumen multilateral (realisasi COC). Terjadi pada masa akhir	Indonesia aktif sebagai mediator di dalam konflik Laut Cina Selatan pada masa awal kepemimpinan Presiden Yudhoyono di periode kedua. COC menjadi prioritas utama

		kepemimpinan Presiden Yudhoyono	Presiden Yudhoyono sejak 2011.
--	--	------------------------------------	-----------------------------------

4.4.5. Analisis Satu (Intervensi)

Analisis Satu adalah tahap pertama dalam memahami situasi permasalahan yang dilemparkan dalam penelitian karena tahap ini menetapkan instrumen atau pihak yang terkait pada situasi (permasalahan) tersebut. Menurut Checkland (2006) terdapat tiga kategori pihak yang terkait dengan permasalahan penelitian, yaitu (i) Client atau klien, (ii) Practitioners atau praktisi, dan (iii) Owner atau pemilik isu.

Dalam pengategorian ketiga pihak tersebut, sangat mungkin apabila satu instrumen memiliki lebih dari satu peran. Dalam penelitian ini, tiga kategori tersebut adalah:

a. *Clients* (C)

Clients adalah pihak yang memiliki peran intervensi langsung terhadap penelitian yang dilakukan. Clients (C) penelitian ini adalah Peneliti (Gaffar Mu'aqaffi), serta Pembimbing I (Amarulla Octavian) dan Pembimbing II (Bayu Asih Yulianto) yang merupakan kelompok akademisi dan berada di bawah naungan Universitas Pertahanan. Pembimbing I (Client I) memiliki kewenangan untuk intervensi memperjelas rumusan masalah sesuai dengan topik penelitian. Pembimbing II (Client II) memberikan intervensi untuk merumuskan pertanyaan penelitian sebagai turunan dari rumusan masalah.

b. *Practitioners* (P)

Praktisi merupakan pihak yang melakukan kajian atau penelitian dengan menggunakan SSM, dalam penelitian ini (P) adalah Peneliti (Gaffar Mu'aqaffi). Praktisi juga melakukan intervensi dalam pengolahan data dan pengklasifikasian data sehingga dapat dituangkan ke dalam Rich Picture.

c. *Owners* (O)

Owners adalah pemilik isu dalam konteks penelitian ini, *owners* merupakan pihak yang memiliki kepentingan dan terkena dampak dari permasalahan penelitian. Dalam penelitian ini (O) adalah instrumen yang terlibat baik sebagai regulator atau operator, yaitu; Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertahanan, TNI AL, Bakamla, dan Kogabwilhan. Intervensi yang dapat dilakukan oleh regulator nantinya adalah membuat aturan terkait kebijakan luar negeri Indonesia dalam menghadapi konflik Laut Cina Selatan.

4.4.6. Analisis Dua (Sosial)

Analisis II atau juga dikenal dengan Analisis sosial merupakan sebuah tahap kajian mendalam yang akan memebrikan pemahaman terkait obejek penelitian secara komprehensif. Pada analisis sosial, kategori analsisi akan diklasifikasikan kedalam tiga elemen seperti Role, Norms dan Values.

a. Elemen Peran (*Role*)

Peran adalah posisi sosial yang membedakan kewenangan dan tanggung jawab antar aktor dalam penelitian ini. Untuk dapat menentukan elemen 'peran' dalam sebuah penelitian, maka harus dapat merumuskan terlebih dahulu siapa saja aktor yang terlibat dalam penelitian ini. Sebelumnya disebutkan bahwa *Owners* dari penelitian ini adalah Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertahanan, Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi TNI AL, Bakamla, dan Kogabwilhan 1.

Kategori yang dibuat berdasarkan peran dalam konteks penelitian ini adalah; regulator, operator dan pengamat. (1) Kelompok Regulator, dalam kelompok ini adalah aktor yang secara

langsung berperan dalam pembuatan kebijakan/peraturan adalah Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertahanan, dan Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi; (2) Kelompok Operator, di mana dalam kelompok ini adalah aktor yang terkena dampak dari kebijakan yang dikeluarkan oleh Kelompok Regulator dan sekaligus melaksanakan kebijakan tersebut. Dalam konteks penelitian ini operator adalah TNI AL, Bakamla, dan Kogabwilhan 1 (3) Kelompok Pengamat, yaitu aktor yang tidak terlibat langsung namun turut memantau dan mengkaji kebijakan dan kegiatan serta memberi masukan kepada Kelompok Regulator dan Operator. Dalam konteks penelitian ini Kelompok Pengamat adalah akademisi Universitas Pertahanan, peneliti Badan Riset dan Inovasi Nasional, dan peneliti *Rajaratnam School of International Studies*, Singapura.

Masing-masing kelompok peran memiliki tugas dan tanggung jawab yang berbeda dalam konteks penelitian. Pengelompokan peran ini akan menjelaskan siapa berbuat apa, sehingga peneliti dapat melakukan analisis, pengklasifikasian data dengan tepat untuk kemudian dilakukan analisis dan menarik kesimpulan hasil penelitian.

b. Elemen Norma (*Norms*)

Elemen norma pada tahapan SSM untuk menjelaskan bagaimana kriteria, standar dan ketentuan yang berlaku terhadap peran dan perilaku sesuai dengan peran. Norma yang dimaksudkan pada penelitian ini adalah segala aturan atau pedoman tertulis maupun tidak tertulis tentang bagaimana Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertahanan, Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi, TNI AL, Bakamla, dan Kogabwilhan 1 dalam merumuskan kebijakan luar negeri Indonesia. Selama ini, norma yang dipakai Indonesia dalam merumuskan kebijakan luar

negeri terutama berkaitan dengan konflik Laut Cina Selatan adalah *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS 1982).

c. Elemen Nilai (*Values*)

Elemen nilai (*values*) pada penelitian adalah aspek kebenaran dari seluruh informan penelitian yang terlibat serta bagaimana pelaksanaannya di lapangan. Nilai yang dimaksudkan mengacu pada upaya Indonesia yang merumuskan kebijakan luar negeri, sebagai negara mediator dalam konflik Laut Cina Selatan, yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina. Lebih lanjut, kebijakan luar negeri ini juga berbasiskan *bureaucratic consensus seeking*.

4.4.7. Analisis Tiga (Politik)

Analisis politik diyakini untuk menentukan sesuatu yang boleh dan tidak boleh untuk dilakukan. Pada analisis politik akan menganalisis struktur power pada dalam sebuah situasi dan menentukan bagaimana cara mengatasinya. Analisis ini terdapat pembahasan *disposition of power* dan *nature of power* yang dibahas dari tiap institusi yang terkait dengan penelitian dari kelompok regulator, operator, dan pengamat dalam penelitian ini. Sementara Kementerian Luar Negeri memfokuskan diri untuk melaksanakan kebijakan luar negeri yang bersifat eksternal, TNI AL, Bakamla, dan Kogabwilhan 1 melaksanakan kebijakan yang bersifat internal.

a. *Disposition of Power*

Berdasarkan Perpres No. 116 tahun 2020, Kementerian Luar Negeri berperan sebagai penjuror bertugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

b. *Nature of Power*

Nature of power yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kondisi alami yang terbentuk secara alami dengan struktur *power* dalam

situasi dan proses yang mengontrolnya. Walaupun Kementerian Luar Negeri berperan sebagai penjuror dalam perumusan kebijakan luar negeri, namun kementerian ini dibantu oleh Kementerian Pertahanan, Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi, TNI AL, Bakamla, dan Kogabwilhan 1 dalam perencanaan kebijakan luar negeri.

4.4.8. Rich Picture

Rich picture merupakan gambaran dari tahapan SSM sebelumnya dan hasil pengambilan data peneliti kepada informan yang dituangkan pada bentuk rancang gambar. *Rich picture* bertujuan untuk memberikan gambaran yang bersifat komprehensif atas permasalahan dan temuan dari penelitian. Dalam *rich picture* berikut dapat dilihat bagaimana pandangan dari masing-masing informan terkait dengan isu penelitian yang dibahas, yaitu bagaimana pengaruh asertivitas Cina dan politik birokrasi di dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan.

Checkland dan Poulter (2006) menjelaskan bahwa *rich picture* yang baik harus dibuat dengan:

- a. Mengidentifikasi konsep-konsep dan gagasan-gagasan utama terkait situasi yang sedang diteliti
- b. Menggunakan ikon atau citra yang menggambarkan gagasan-gagasan dari pelaku SSM (peneliti)
- c. Menggunakan garis penghubung antar konsep dan antar gagasan utama disertai dengan penjelasan singkat bila diperlukan

Rich picture penelitian dapat dilihat pada halaman selanjutnya



Gambar 4.7. Rich Picture

Sumber: data diolah oleh peneliti

4.5. Interpretasi Data

Pada sub-bab sebelumnya telah divisualisasikan kompleksitas isu penelitian di dalam bentuk *Rich picture*. Pada bagian ini akan dijabarkan tahap ketiga dan keempat dari sistem analisis SSM di mana akan dilakukan analisis *root definition* yang bertujuan untuk memahami relevansi dari sistem penyelesaian masalah dengan situasi masalah, di mana analisis pada tahap ini akan melahirkan sebuah model konseptual.

4.5.1. *Root Definition* Pengaruh Asertivitas Cina dan Politik Birokrasi terhadap kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan

Pada bagian ini, analisis akan pembahasan *root definition* menggunakan rumus PQR [Melakukan (do) P, dengan (by) Q, untuk mencapai (in order to achieve) R"] yang diperlukan untuk menjawab pertanyaan Apa, Mengapa, dan Bagaimana (What, Why, dan How).

Selanjutnya *root definition* yang telah dirumuskan akan diuji dan disempurnakan dengan analisis Customers, Actors, Transformation, Worldview, Owners, Environment (CATWOE). Identifikasi dengan analisis CATWOE ini sesuai dengan langkah-langkah pengolahan data SSM. Model konseptual yang nanti akan dibuat menggunakan dasar dari hasil pengidentifikasian CATWOE tersebut.

Lalu, hasil dari CATWOE yang ditetapkan akan dianalisa lebih lanjut dengan kriteria "3E" dari SSM untuk mengukur kinerja dari sistem aktivitas tersebut. "3E" yang dianalisa dalam penelitian ini pada dasarnya memiliki struktur "5E" yaitu efficacy (apakah proses transformasi benar-benar dapat mewujudkan hasil yang diinginkan), efficiency (apakah dapat berlangsung efisien/dengan penggunaan sumber daya yang semiminal mungkin), effectiveness (apakah dapat membantu tercapainya tujuan jangka panjang dalam rumus PQR), elegance (apakah dapat berlangsung dengan elegan), dan ethicality (apakah dapat dibenarkan secara moral). Namun, pada

penelitian ini hanya akan mengukur menggunakan “3E” yaitu *efficacy*, *efficiency*, dan *effectiveness*.

Tabel 4.6. Root Definitions Penelitian

Root Definition	Pertanyaan Penelitian (dalam bentuk pernyataan)	Relevant System
RD 1	Pengaruh asertivitas Cina terhadap kebijakan luar negeri Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo terhadap konflik Laut Cina Selatan	Merumuskan kebijakan luar negeri Indonesia yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina (P) dengan membandingkan kebijakan Luar Negeri Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo (Q) demi terlaksananya kebijakan luar negeri Indonesia sebagai mediator konflik Laut Cina Selatan (R)
RD 2	Pengaruh politik birokrasi terhadap kebijakan luar negeri Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo terhadap konflik Laut Cina Selatan	Merumuskan kebijakan luar negeri Indonesia berdasarkan politik birokrasi (P) dengan membandingkan kebijakan Luar Negeri Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo (Q) demi kebijakan luar negeri Indonesia yang berbasiskan bureaucratic consensus-seeking (R)

Tabel 4.7. RD-1: Analisis CATWOE

RD-1	Merumuskan kebijakan luar negeri Indonesia yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina (P) dengan membandingkan kebijakan Luar Negeri Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko
------	--

	Widodo (Q) demi terlaksananya kebijakan luar negeri Indonesia sebagai mediator konflik Laut Cina Selatan (R)
C (Customer)	Indonesia
A (Actor)	Kemenlu, Kemenkomarves, Kemhan, TNI AL, Kogabwilhan, Bakamla
T (Transformation)	Merumuskan kebijakan luar negeri Indonesia sebagai mediator konflik Laut Cina Selatan
W (Worldview)	Dalam hubungan antar negara, hubungan yang bersifat konfliktual adalah sebuah kepastian. Hal ini dikarenakan sistem internasional bersifat anarki, dan masing-masing negara akan berusaha mengamankan dirinya sendiri. Dengan begitu, kebijakan luar negeri sudah semestinya dirancang untuk mempertahankan eksistensi sebuah negara dari ancaman luar. Dalam konflik Laut Cina Selatan, konflik ini bisa dipahami sebagai hubungan konfliktual dalam sistem internasional yang anarki. Oleh karena itu, Indonesia perlu membuat kebijakan luar negeri yang bisa menyesuaikan kondisi ini
O (Owner)	Kemenlu, Kemenkomarves, Kemhan, TNI AL
E (Environment)	Peningkatan asertivitas Cina, keterlibatan <i>great power</i> dalam konflik Laut Cina Selatan

Tabel 4.8. RD-1: Analisis 3E

RD-1	Merumuskan kebijakan luar negeri Indonesia yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina (P) dengan membandingkan kebijakan Luar Negeri Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo (Q) demi terlaksananya kebijakan luar negeri Indonesia sebagai mediator konflik Laut Cina Selatan (R)
Efficacy	Perumusan kebijakan luar negeri Indonesia yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina diyakini dapat dilakukan dengan membandingkan kebijakan luar negeri pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo.
Efficiency	Perbandingan kebijakan luar negeri Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo secara efisien dapat merumuskan kebijakan luar negeri yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina.
Effectiveness	Perbandingan kebijakan luar negeri Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo melalui perumusan kebijakan luar negeri yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina efektif dalam menjadikan Indonesia sebagai mediator pada konflik Laut Cina Selatan.

Tabel 4.9. RD-2: Analisis CATWOE

RD-2	Merumuskan kebijakan luar negeri Indonesia berdasarkan politik birokrasi (P) dengan membandingkan kebijakan Luar Negeri Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo (Q) demi kebijakan luar negeri Indonesia yang berbasiskan <i>bureaucratic consensus-seeking</i> (R)
C (Customer)	Indonesia

A (Actor)	Kemenlu, Kemenkomarves, Kemhan, Mabes TNI, TNI AL, Kogabwilhan, Bakamla
T (Transformation)	Merumuskan kebijakan luar negeri Indonesia berdasarkan <i>bureaucratic consensus-seeking</i>
W (Worldview)	Dalam membuat kebijakan, termasuk kebijakan luar negeri, birokrat memiliki peran yang sentral. Mereka memiliki jabatan masing-masing dan preferensi personal sehingga mempengaruhi <i>output</i> dari proses perumusan kebijakan. Dalam hal ini, kebijakan luar negeri akan dilihat sebagai hasil dari proses politik yang melibatkan para birokrat, atau sering disebut politik birokrasi. Politik birokrasi ini bisa saja destruktif bila sistem yang melingkupi perumusan kebijakan ini justru melahirkan konfrontasi.
O (Owner)	Kemenlu, Kemenkomarves, Kemhan, Mabes TNI
E (Environment)	Ketiadaan <i>controller</i> , ketiadaan mekanisme pengambilan kebijakan keamanan nasional yang terorkestrasi

Tabel 4.10. RD-2: Analisis 3E

RD-2	Merumuskan kebijakan luar negeri Indonesia berdasarkan politik birokrasi (P) dengan membandingkan kebijakan Luar Negeri Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo (Q) demi kebijakan luar negeri Indonesia yang berbasis <i>bureaucratic consensus-seeking</i> (R)
Efficacy	Perumusan kebijakan luar negeri Indonesia berdasarkan politik birokrasi diyakini dapat dilakukan dengan membandingkan kebijakan luar negeri pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo
Efficiency	Perbandingan kebijakan luar negeri Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo secara efisien merumuskan kebijakan luar negeri berdasarkan politik birokrasi.

Effectiveness	Perbandingan kebijakan luar negeri Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo melalui perumusan kebijakan luar negeri berdasarkan politik birokrasi efektif dalam merumuskan kebijakan luar negeri berbasis <i>bureaucratic consensus-seeking</i> .
---------------	---

4.5.2. Model Konseptual dan Aktivitas dari RD-1 dan RD-2

Tahapan SSM selanjutnya adalah membentuk model konseptual (yang merupakan tahapan keempat dari tujuh tahap SSM) dengan cara menghubungkan seluruh kegiatan yang akan dilakukan dalam rangka melakukan proses T (pada tabel analisis CATWOE), sehingga menjadi suatu sistem yang utuh. Langkah ini dilakukan dengan menggabungkan seluruh langkah-langkah yang telah dilakukan pada tahapan ketiga atau *root definition* dalam penentuan sistem yang relevan untuk digunakan dalam penyelesaian permasalahan penelitian.

Tabel 4.11. Model Konseptual dan Aktivitas dari RD-1

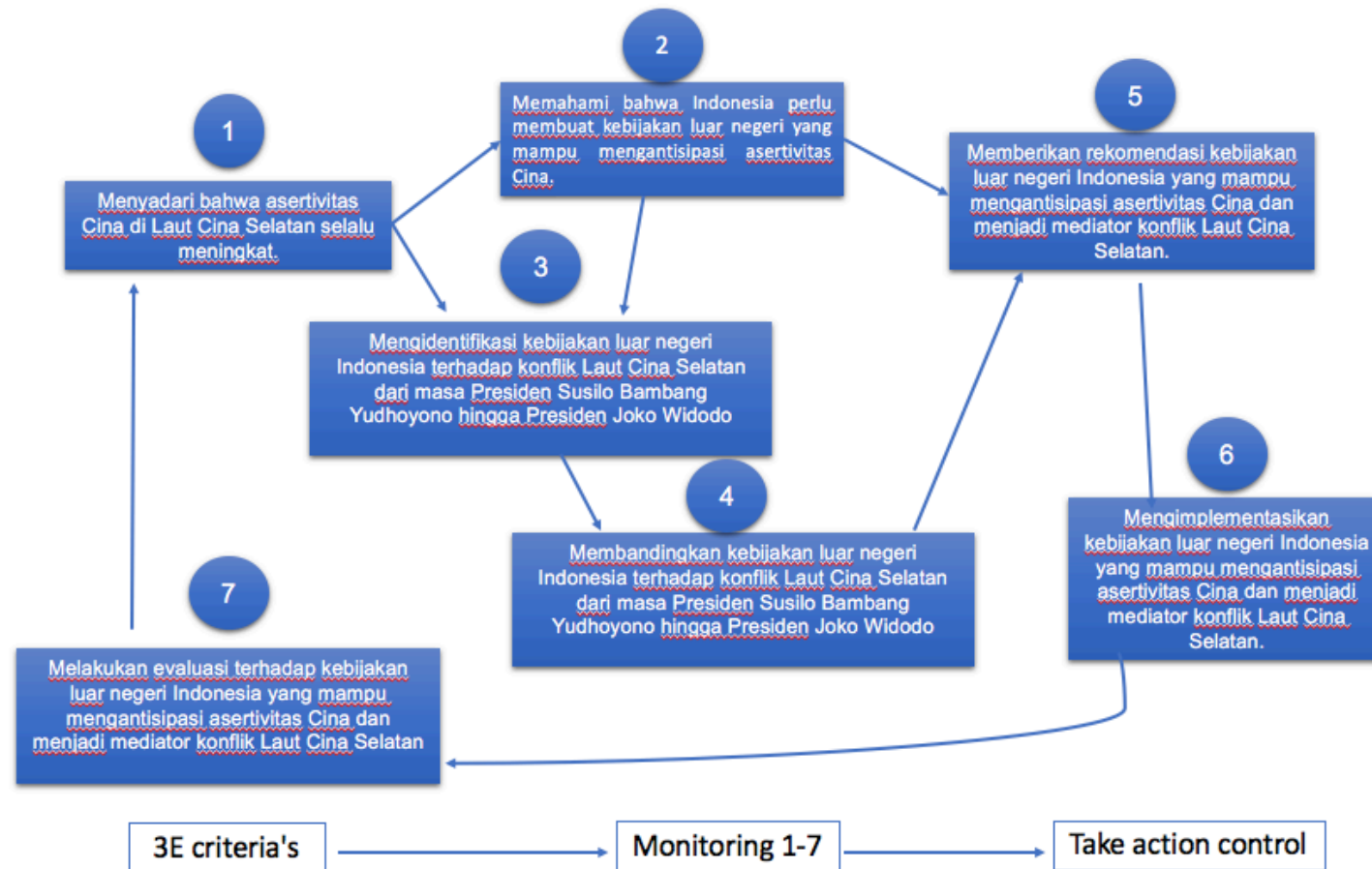
RD-1	Aktivitas	Deskripsi Aktivitas
Merumuskan kebijakan luar negeri Indonesia yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina (P) dengan membandingkan kebijakan Luar Negeri Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo (Q) demi terlaksananya kebijakan luar	Aktivitas 1	Menyadari bahwa asertivitas Cina di Laut Cina Selatan selalu meningkat.
	Aktivitas 2	Memahami bahwa Indonesia perlu membuat kebijakan luar negeri yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina
	Aktivitas 3	Mengidentifikasi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan dari masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hingga Presiden Joko Widodo
	Aktivitas 4	Membandingkan kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan dari masa

negeri Indonesia sebagai mediator konflik Laut Cina Selatan (R)		Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hingga Presiden Joko Widodo
	Aktivitas 5	Memberikan rekomendasi kebijakan luar negeri Indonesia yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina dan menjadi mediator konflik Laut Cina Selatan.
	Aktivitas 6	Mengimplementasikan kebijakan luar negeri Indonesia yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina dan menjadi mediator konflik Laut Cina Selatan
	Aktivitas 7	Melakukan evaluasi terhadap kebijakan luar negeri Indonesia yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina dan menjadi mediator konflik Laut Cina Selatan

Tabel 4.12. Model Konseptual dan Aktivitas dari RD-2

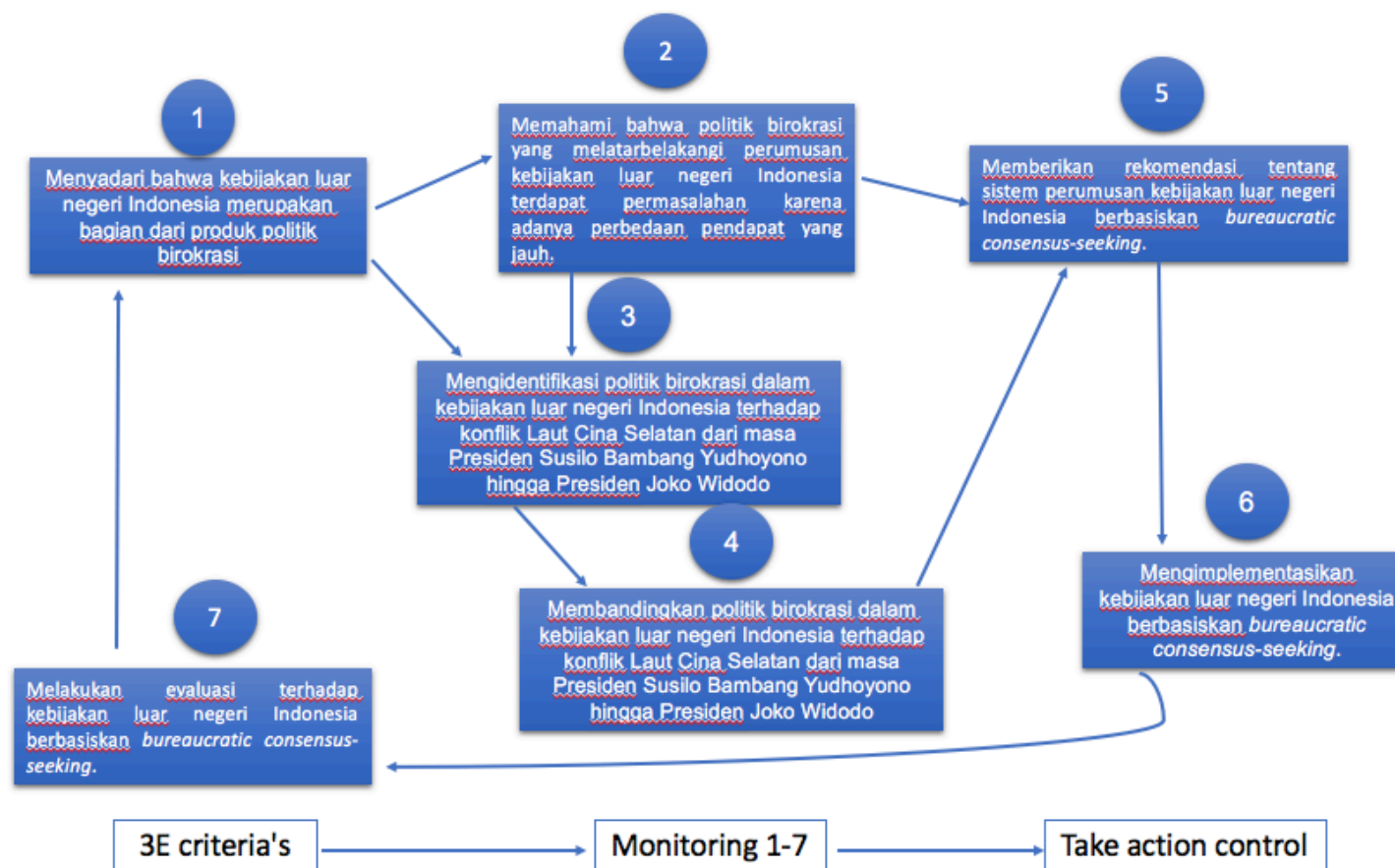
RD-2	Aktivitas	Deskripsi Aktivitas
Merumuskan kebijakan luar negeri Indonesia berdasarkan politik birokrasi (P) dengan membandingkan kebijakan Luar Negeri Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo (Q) demi	Aktivitas 1	Menyadari bahwa kebijakan luar negeri Indonesia merupakan bagian dari produk politik birokrasi
	Aktivitas 2	Memahami bahwa politik birokrasi yang melatarbelakangi perumusan kebijakan luar negeri Indonesia terdapat perbedaan aspirasi antar birokrat.
	Aktivitas 3	Mengidentifikasi politik birokrasi dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan dari masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hingga Presiden Joko Widodo

kebijakan luar negeri Indonesia yang berbasiskan <i>bureaucratic consensus-seeking</i> (R)	Aktivitas 4	Membandingkan politik birokrasi dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan dari masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hingga Presiden Joko Widodo
	Aktivitas 5	Memberikan rekomendasi tentang sistem perumusan kebijakan luar negeri Indonesia berbasiskan <i>bureaucratic consensus-seeking</i>
	Aktivitas 6	Mengimplementasikan kebijakan luar negeri Indonesia berbasiskan <i>bureaucratic consensus-seeking</i> .
	Aktivitas 7	Melakukan evaluasi terhadap kebijakan luar negeri Indonesia berbasiskan <i>bureaucratic consensus-seeking</i> .



Gambar 4.8. Model Konseptual dan Aktivitas dari RD-1

Sumber: data diolah oleh peneliti



Gambar 4.9. Model Konseptual dan Aktivitas dari RD-2

Sumber: data diolah oleh peneliti

Model konseptual di atas mengilustrasikan bagaimana asertivitas Cina dan politik birokrasi memiliki implikasi negatif bagi Indonesia. Ditinjau dari teori pertahanan negara (Victoria, 2018), asertivitas Cina adalah ancaman eksternal yang memungkinkan untuk mengganggu keamanan nasional Indonesia. Bila ini tidak segera diatasi, dalam tahapan yang lebih serius, asertivitas Cina dapat mengganggu pembangunan nasional Indonesia. Hal ini dikarenakan asertivitas Cina memproduksi ketakutan di masyarakat Indonesia atas keamanan negaranya. Dalam tinjauan teori keamanan maritim Bueger (2015), peningkatan asertivitas Cina di dalam konflik Laut Cina Selatan mengancam dua dimensi keamanan maritim: *national security* dan sekaligus *economic development*. Dalam penjelasan Bueger (2015) dimensi *national security* berkaitan erat dengan kedaulatan negara yang merupakan isu keamanan tradisional. Dengan begitu, asertivitas Cina yang mengganggu hak berdaulat Indonesia di ZEE Indonesia. Ditinjau dari dimensi *economic development*, kehadiran nelayan Cina di ZEE Indonesia adalah bukti dari tindakan IUU Fishing sehingga merugikan Indonesia secara ekonomi. Tidak hanya itu, ikhtiar Cina yang berusaha menguasai Natuna juga mengancam kedaulatan energi Indonesia mengingat Natuna adalah wilayah yang sangat kaya akan minyak dan gas bumi.

4.5.2. Perbandingan Model Konseptual

Tahap selanjutnya, tahap kelima, adalah perbandingan model konseptual dengan realitas yang ditemukan di dunia nyata (temuan di lapangan saat pengumpulan data) untuk menemukan sebuah *comparison of models and the real world*. Dari berbagai temuan yang didapat akan menjadi rumusan langkah tindakan untuk perbaikan yang dapat direkomendasikan sebagai penyelesaian masalah di lapangan. Mengacu pada kedua model konseptual yang telah dibuat sebelumnya, terdapat proses transformasi (T) yang berisi sistem aktivitas manusia mengenai asertivitas Cina dan politik birokrasi di dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan. Peneliti selanjutnya menentukan pertanyaan guna meninjau

ulang situasi problematis dunia nyata berdasarkan sistem aktivitas dalam model konseptual. Pertanyaan dibentuk berdasarkan pemikiran logis dari peneliti sebagai praktisi SSM.

Tabel 4.13. Perbandingan Model Konseptual RD-1

RD-1	Merumuskan kebijakan luar negeri Indonesia yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina (P) dengan membandingkan kebijakan Luar Negeri Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo (Q) demi terlaksananya kebijakan luar negeri Indonesia sebagai mediator konflik Laut Cina Selatan (R)		
Aktivitas	Apakah kegiatan dalam model konseptual terjadi di dunia nyata? Apakah memberikan solusi atas masalah yang terjadi?	Siapa saja yang melaksanakan kegiatan tersebut?	Apakah proses dalam model konseptual dapat terus berlangsung (<i>sustain</i>)? Adakah alternatif dalam melakukan kegiatan tersebut (usulan lainnya)?
Menyadari bahwa asertivitas Cina di Laut Cina Selatan selalu meningkat.	Asertivitas Cina meningkat dari tahun ke tahun. Peningkatan asertivitas Cina ini juga menjadi perhatian bagi kementerian dan Lembaga terkait.	Kemlu, Kemhan, TNI AL	<i>Awareness</i> atas asertivitas Cina perlu untuk ditingkatkan karena ini berkaitan dengan ancaman terhadap stabilitas Kawasan dan pertahanan serta keamanan Indonesia. Dalam buku putih pertahanan Indonesia, lingkungan startegis yang melingkupi Indonesia sendiri salah satunya adalah membahas tentang konflik Laut Cina Selatan.
Memahami bahwa Indonesia perlu membuat kebijakan luar negeri yang mampu	Seiring dengan peningkatan asertivitas Cina yang cukup pesat, kementerian dan Lembaga terkait menginginkan kebijakan luar negeri yang	Kemlu, Kemhan, TNI AL, Kemenkomarves	Indonesia perlu mendefinisikan kepentingan nasionalnya terlebih dahulu. Perumusan kebijakan luar negeri Indonesia perlu berdasarkan pada kepentingan nasional

mengantisipasi asertivitas Cina	mampu mengantisipasi asertivitas Cina. Di masa Presiden Joko Widodo, kebijakan ini tercermin salah satunya dari penamaan ulang Laut Natuna Utara, dan peningkatan kekuatan militer Indonesia		Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan secara jelas.
Mengidentifikasi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan dari masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hingga Presiden Joko Widodo	Pada masa Presiden Yudhoyono, Indonesia tidak menggunakan upaya-upaya unilateral dan menekankan pendekatan multilateral. Pada masa Presiden Joko Widodo, Indonesia menggunakan instrumen unilateral dan multilateral.	Kemlu, Kemhan, TNI AL	Kebijakan luar negeri Indonesia pada masa Presiden Yudhoyono tidak menggunakan instrumen unilateral yang kuat. Di sisi yang lain, pada masa awal kepemimpinan Presiden Joko Widodo, Indonesia justru lebih menekankan penggunaan cara unilateral dan melepaskan instrumen multilateral.
Membandingkan kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan dari masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hingga Presiden Joko Widodo	Baik pada masa Presiden Yudhoyono maupun Presiden Joko Widodo, kebijakan luar negeri Indonesia belum mampu untuk mengantisipasi asertivitas Cina. Kedua Presiden juga berusaha menjadikan Indonesia mediator konflik Laut Cina Selatan.	Kemlu, Kemhan, TNI AL	Kebijakan luar negeri Indonesia di bawah Presiden Yudhoyono kurang tegas dalam merespon konflik Laut Cina Selatan. Sedangkan pada masa Presiden Joko Widodo, Indonesia tegas dengan kebijakan unilateralnya namun tidak memperhatikan solidaritas multilateral ASEAN.

<p>Memberikan rekomendasi kebijakan luar negeri Indonesia yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina dan menjadi mediator konflik Laut Cina Selatan.</p>	<p>Indonesia selalu berusaha untuk merumuskan kebijakan luar negeri yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina dan menjadi mediator konflik Laut Cina Selatan. Meskipun demikian, kebijakan luar negeri tersebut belum efektif, terutama bila ditinjau dari aspek pertahanan. Kebijakan luar negeri Indonesia efektif dalam aspek lainnya.</p>	<p>Kemlu, Kemhan, TNI AL</p>	<p>Indonesia perlu melakukan perbaikan kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan, dengan instrumen politik, ekonomi, militer, dalam tataran unilateral, bilateral, hingga multilateral.</p>
<p>Mengimplementasikan kebijakan luar negeri Indonesia yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina dan menjadi mediator konflik Laut Cina Selatan</p>	<p>Belum terealisasi, tetapi sudah <i>appropriate</i> dan kepentingan nasional lainnya tercapai, semisal dalam bidang ekonomi. Hal ini dibuktikan dengan tingginya angka investasi Cina di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya.</p>	<p>Kemlu, Kemhan, TNI AL</p>	<p>Dalam bidang politik, Indonesia perlu melakukan engagement dengan Cina dan Amerika Serikat, serta negara-negara ASEAN. Dalam bidang ekonomi, Indonesia perlu memanfaatkan peningkatan kekuatan Cina dan kekhawatiran AS atas peningkatan pengaruh Cina di Kawasan. Dengan begitu, Indonesia dapat mendapatkan keuntungan dari dua pihak sekaligus. Dalam level ASEAN, Kerjasama ekonomi memungkinkan adanya pelemahan dependensi ASEAN atas modal asing yang berasal dari Cina. Dalam segi militer, Indonesia perlu melakukan engagement dengan Cina, Amerika, dan ASEAN sekaligus. Engagement dengan Cina</p>

			memungkinkan terciptanya confidence building. Dengan AS memungkinkan adanya balance of threat terhadap Cina. Dengan ASEAN, ini memungkinkan adanya efek <i>deterrence</i> terhadap Cina karena soliditas Kawasan. Lebih dari itu, Indonesia juga perlu melakukan <i>internal balancing</i> agar lebih berani dalam melakukan tindakan unilateral.
Melakukan evaluasi terhadap kebijakan luar negeri Indonesia yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina dan menjadi mediator konflik Laut Cina Selatan	Selalu ada rapat koordinasi di bawah kemenkopolhukam dan kemenkomarves terkait bagaimana Indonesia seharusnya merespon konflik Laut Cina Selatan. Evaluasi terus dilakukan, namun hasil konkrit perbaikan atas evaluasi tersebut belum ada.	Kemlu, Kemhan, TNI AL	Respon Indonesia atas konflik Laut Cina Selatan perlu dievaluasi dengan melibatkan berbagai kementerian dan Lembaga terkait. Evaluasi ini juga perlu menghadirkan akademisi-akademisi hubungan internasional dan pertahanan.

Tabel 4.14. Perbandingan Model Konseptual RD-2

RD-2	Merumuskan kebijakan luar negeri Indonesia berdasarkan politik birokrasi (P) dengan membandingkan kebijakan Luar Negeri Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo (Q) demi kebijakan luar negeri Indonesia yang berbasis <i>bureaucratic consensus-seeking</i> (R)		
Aktivitas	Apakah kegiatan dalam model konseptual terjadi di dunia nyata? Apakah memberikan solusi atas masalah yang terjadi?	Siapa saja yang melaksanakan kegiatan tersebut?	Apakah proses dalam model konseptual dapat terus berlangsung (<i>sustain</i>)? Adakah alternatif dalam melakukan kegiatan tersebut (usulan lainnya)?
Menyadari bahwa kebijakan luar negeri Indonesia merupakan bagian dari produk politik birokrasi	Terlaksana. Kementerian dan Lembaga menyadari bahwa kebijakan luar negeri adalah hasil dari politik birokrasi. Oleh karena itu, diadakan rapat-rapat tertentu untuk menentukan kebijakan apa yang perlu diambil oleh Indonesia dalam merespon isu-isu internasional.	Kemlu, Kemhan, TNI AL, Kemenkomarves	Kebijakan luar negeri Indonesia merupakan hasil dari pembahasan antara beberapa kementerian dan Lembaga seperti Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertahanan, TNI AL, Bakamla, Kemenkomarves, dan Kemenkopolhukam. Di dalam pembahasan tersebut, kebijakan luar negeri Indonesia merupakan titik temu dari negosiasi-negosiasi para birokrat. Kemenkomarves dan kemenkopolhukam berperan sebagai controller dari perumusan kebijakan luar negeri tersebut. Meskipun demikian, berdasarkan

			Perpres No. 116 tahun 2020, Kemlu berperan sebagai penyelenggara politik luar negeri Indonesia.
Memahami bahwa politik birokrasi yang melatarbelakangi perumusan kebijakan luar negeri Indonesia terdapat perbedaan aspirasi antar birokrat.	Setiap Kementerian dan Lembaga memiliki aspirasi masing-masing karena faktor-faktor organisasional. Dalam pertemuan terkait perumusan kebijakan, setiap birokrat memiliki aspirasi yang berbeda.	Kemlu, Kemhan, TNI AL, Kemenkomarves	Perbedaan aspirasi antar birokrat merupakan hal yang wajar dalam perumusan kebijakan luar negeri Indonesia. Perbedaan aspirasi ini menyangkut tentang kebijakan apa yang seharusnya diambil oleh Indonesia dalam merespon isu internasional tertentu. Walaupun begitu, politik birokrasi akan berubah menjadi bernilai negatif apabila bersifat konfliktual dan perbedaan pendapat antar birokrat justru menyebar di ruang publik.

<p>Mengidentifikasi politik birokrasi dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan dari masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hingga Presiden Joko Widodo</p>	<p>Politik birokrasi pada masa Presiden Yudhoyono terjadi pada tahun 2014 akhir, sementara Presiden Jokowi terjadi pada medio 2016-2017.</p>	<p>Kemlu, Kemhan, TNI AL, Kemenkomarves</p>	<p>Politik birokrasi akan dapat terkelola berdasarkan sistem perumusan kebijakan luar negeri. Pada masa Presiden Yudhoyono, Indonesia memanfaatkan sistem kementerian koordinator sekaligus kantor wakil Presiden. Pada masa Presiden Joko Widodo, Indonesia memanfaatkan sistem kementerian koordinator saja. Walaupun demikian, perlu digarisbawahi bahwa pada masa Presiden Joko Widodo, terdapat dua kementerian yang berperan dalam sistem perumusan kebijakan luar negeri Indonesia, yaitu Kemenkomarves dan Kemenkopolhukam.</p>
<p>Membandingkan politik birokrasi dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan dari masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hingga Presiden Joko Widodo</p>	<p>Pada masa presiden Yudhoyono, sistem perumusan kebijakan luar negeri mengandalkan peran kemenkopolhukam dan kantor wakil presiden. Pada masa Presiden Jokowi, sistem perumusan kebijakan luar negeri mengandalkan peran</p>	<p>Kemlu, Kemhan, TNI AL</p>	<p>Pada masa Presiden Yudhoyono, politik birokrasi yang muncul di ruang public terjadi pada tahun 2014. Sedangkan pada masa Presiden Joko Widodo, pernyataan birokrat yang tampak di masyarakat terjadi pada tahun 2016 hingga tahun 2017.</p>

	kemenkomarves dan kementerian hukum.		
Memberikan rekomendasi tentang sistem perumusan kebijakan luar negeri Indonesia berbasis <i>bureaucratic consensus-seeking</i>	Telah terlaksana, karena setiap birokrat memiliki aspirasi yang berbeda dalam bagaimana respon Indonesia seharusnya, mereka akan menyampaikannya di dalam rapat-rapat. Dalam konteks ini, sistem perumusan kebijakan luar negeri menjadi berperan penting.	Kemlu, Kemhan, TNI AL, Kemenkomarves	Sistem perumusan kebijakan luar negeri Indonesia dapat memaksimalkan peran kementerian koordinator. Dengan perannya sebagai controller, sistem kementerian koordinator mampu menjadi wadah bagi para birokrat dalam menyampaikan aspirasinya. Selain sistem kementerian koordinator, Indonesia juga dapat membentuk National Security Council sebagaimana dilakukan di Amerika Serikat. Dengan dua sistem tersebut, tidak hanya aspirasi antar birokrat dapat tertampung dengan baik, implementasi kebijakan yang telah disepakati juga dapat dimonitor.

<p>Mengimplementasikan kebijakan luar negeri Indonesia berbasiskan <i>bureaucratic consensus-seeking</i>.</p>	<p>Belum terlaksana, karena dalam beberapa catatan, pernyataan birokrat yang konfliktual muncul di ruang publik. Kemunculan perbedaan pendapat di ruang publik memberikan dampak negatif pada kredibilitas pemerintahan.</p>	<p>Kemlu, Kemhan, TNI AL</p>	<p>Indonesia dapat memaksimalkan sistem kementerian kordinator ataupun pembentukan <i>National Security Council</i>. Dalam sistem tersebut, perlu dipastikan bahwa ada penunjukan juru bicara yang mewakili sistem perumusan kebijakan agar informasi tidak terdisrupsi. Walaupun begitu, perlu <i>enhancement</i> yang lebih dari sekedar perbaikan sistem perumusan kebijakan. Salah satunya adalah penentuan birokrat-birokrat yang memiliki kesamaan visi-misi dengan Presiden. Presiden perlu memastikan bahwa birokrat yang ditunjuk untuk bertanggungjawab pada isu luar negeri memiliki pemahaman yang luas tentang politik luar negeri Indonesia sekaligus loyal terhadap Presiden. Dua hal di atas dapat membuat perumusan kebijakan luar negeri Indonesia semakin efisien.</p>
---	--	------------------------------	---

Melakukan evaluasi terhadap kebijakan luar negeri Indonesia berbasis <i>bureaucratic consensus-seeking</i> .	Meskipun terbukti bahwa pernyataan birokrat yang kontradiktif muncul di ruang public, belum ada evaluasi terhadap bagaimana sistem pengambilan kebijakan luar negeri Indonesia.	Kemlu, Kemhan, TNI AL	Perlu dilaksanakan.
--	---	-----------------------	---------------------

Perbandingan model konseptual di atas menggambarkan bagaimana *gap* ditemukan antara kondisi ideal dan realitas. Telah ditemukan fakta bahwa di dalam subfokus asertivitas Cina, permasalahan utama yang dimiliki oleh Indonesia terletak pada implementasi kebijakan luar negeri Indonesia yang mampu mengantisipasi asertivitas Cina dan menjadi mediator konflik Laut Cina Selatan. Di dalam subfokus politik birokrasi, permasalahan terjadi pada implementasi dan evaluasi kebijakan luar negeri Indonesia berbasiskan *bureaucratic consensus-seeking*. *Gap* dari subfokus asertivitas Cina dan politik birokrasi merupakan hasil dari pendekatan teori pertahanan negara dan teori keamanan maritim.

4.6. Pembahasan

4.6.5. Kebijakan Luar Negeri untuk Mengantisipasi Asertivitas Cina

Penelitian ini berusaha membandingkan kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan di bawah dua administrasi: Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo. Penelitian perbandingan kebijakan luar negeri akan berfokus pada proses perumusan kebijakan luar negeri itu sendiri (Lantis & Beasley, 2017). Dengan menilik kebijakan luar negeri yang terproduksi secara spesifik dalam konteks waktu dan situasi tertentu, perbandingan kebijakan luar negeri akan mampu mengetahui keunikan-keunikan tersendiri di dalam perumusan kebijakan tersebut. Perbandingan kebijakan luar negeri bisa dianalisis dari beberapa level, yaitu level individual (idiosinkretik), level masyarakat, level peran, level pemerintahan, dan level sistem internasional (*systemic factor*) (Rosenau, 1968).

Untuk meneliti pengaruh asertivitas Cina terhadap kebijakan luar negeri Indonesia, penelitian ini berarti akan melihat level sistem internasional yang melingkupi Indonesia. Hal ini dikarenakan sistem internasional merupakan sebuah kondisi eksternal yang melingkupi

suatu negara. Dalam sudut teori Hubungan Internasional terkhususnya paradigma Realisme, sistem internasional sendiri bersifat anarki. Anarki di sini berarti tidak ada lagi otoritas di atas negara sehingga negara-negara di dunia ini akan berlaku untuk menyelamatkan diri sendiri (*self-help*). Menimbang tidak adanya otoritas yang melampaui kedaulatan negara secara individu, tujuan utama negara adalah survival atau mempertahankan keberlangsungan hidupnya (Rosyidin, 2020). Masing-masing negara tidak dapat memastikan intensi negara lainnya dalam ketiadaan otoritas yang melampaui negara dalam lingkungan internasional. Oleh karenanya, negara akan berlomba-lomba untuk meningkatkan kekuatan militernya dalam upaya untuk melindungi dirinya masing-masing dari segala bentuk ancaman.

Menilik penjelasan sebelumnya, dapat diketahui bahwasanya asertivitas Cina di Laut Cina Selatan terus meningkat, bahkan dalam tahap yang membahayakan Indonesia. Hal ini tercermin dari empat indikator Yahuda (2013) untuk menilai asertivitas Cina, dan juga jumlah pelanggaran Cina di ZEE Indonesia. Insiden yang paling baru adalah upaya Cina yang memprotes pengeboran minyak Indonesia di Natuna. Tindakan protes Cina terhadap Indonesia ini tidak pernah terjadi selama berpuluh-puluh tahun sebelumnya ketika Cina terlibat dalam konflik Laut Cina Selatan. Indonesia sendiri baru menggunakan Noble Clyde Boudreaux dalam pengeboran minyak di Blok Natuna pada akhir 2021. Tidak lama setelah itu, Cina memprotes Indonesia lewat nota diplomatik bahwasanya Indonesia dinilai melakukan pengeboran di wilayah perairan milik Cina. Cina juga memprotes latihan-latihan militer Indonesia yang dilakukan bersama Amerika Serikat di bawah skema Garuda Shield pada Agustus 2021. Kejadian ini menandakan bahwa, walaupun Indonesia sendiri tidak terlibat dalam konflik Laut Cina Selatan, tetapi bentuk protes Cina terhadap aktivitas eksplorasi minyak di Natuna memungkinkan untuk menarik Indonesia untuk terlibat dalam konflik Laut Cina Selatan. Muhammad

Farhan, Anggota Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), mengatakan kepada Reuters bahwasanya *“it (the letter) was a bit threatening because it was the first effort of China's diplomats to push their nine-dash line agenda against our rights under the Law of the Sea”* (Allard et al., 2021).

Lebih jauh, asertivitas yang dilakukan Cina di Laut Cina Selatan ini berpotensi untuk mengganggu keamanan maritim Indonesia. Bila merujuk pada teori keamanan maritim Bueger (2015), di sana dijelaskan bahwa keamanan maritim sebuah negara juga berkorelasi dengan tipologi *“national security”* yang mencakup beberapa fenomena seperti persengketaan wilayah laut antar negara. Tipologi *“national security”* dalam teori keamanan maritim Bueger (2015) mengadopsi paradigma keamanan tradisional yang menitikberatkan isu kedaulatan negara. Tidak hanya itu, dengan adanya pencurian ikan yang dilakukan oleh kapal Cina, ini berarti mengganggu tipologi *“economic development”*. Walaupun Indonesia sendiri tidaklah tergabung dalam sengketa di Laut Cina Selatan, tetapi aktivitas Cina di Laut Natuna Utara yang juga tergabung dalam Laut Cina Selatan memungkinkan terjadinya ancaman bagi Indonesia. Lagipula, dengan menimbang bentuk protes Cina pengeboran minyak di Blok Natuna seperti yang dijelaskan sebelumnya, sudah sepatutnya Indonesia semakin berhati-hati dengan asertivitas Cina tersebut.

Tidak terbatas di dalam konteks keamanan maritim, asertivitas Cina di Laut Cina Selatan juga berpengaruh pada stabilitas kawasan. Dalam teori kawasan Frank (2020), konflik Laut Cina Selatan dapat tergabung dalam tipologi *“immediate security environment”* bagi Indonesia. Hal ini dikarenakan konflik Laut Cina Selatan adalah konflik yang terjadi di antara negara-negara yang berbatasan langsung dengan Indonesia. Bila dilihat dari kacamata negara-negara Asia Tenggara, konflik Laut Cina Selatan termasuk dalam kategori *“close security environment”*. Ini menyangkut dengan kondisi politik di lingkup tertentu yang mempengaruhi stabilitas regional secara luas.

Kemungkinan adanya perang terbuka, hingga perpecahan negara-negara ASEAN dalam menyikapi Cina adalah bentuk kongkrit dari ancaman stabilitas kawasan.

Peningkatan asertivitas bersifat “*threatening*” karena berkorelasi terhadap keutuhan dan kedaulatan wilayah Indonesia. Untuk menyelesaikan permasalahan ini, teori pertahanan negara dapat diaplikasikan. Victoria (2018) mendefinisikan pertahanan negara sebagai “himpunan kebijakan dan strategi, terutama didasarkan pada penggunaan militer dan sarana diplomatik sebagai kekuatan nasional, yang ditujukan untuk menetralsir ancaman atau serangan internal atau eksternal terhadap keamanan nasional dan dapat berkontribusi pada pembangunan nasional”. Pertahanan negara berfungsi melindungi negara dari ancaman internal maupun eksternal yang mengganggu survivalitas negara ataupun perkembangannya. Maka dari itu, kebijakan pertahanan negara harus dilihat dari konteks kepentingan nasional apa yang perlu dilindungi dari negara tersebut (Victoria, 2018).

Kepentingan Indonesia di konflik Laut Cina Selatan sendiri jelas dan konsisten: Indonesia tidak menginginkan konflik Laut Cina Selatan menjadi konflik terbuka sehingga mampu membahayakan integritas wilayah Indonesia karena hal ini berkaitan dengan pertahanan negara. Kepentingan ini eksis sejak zaman Presiden Soeharto dan bertahan hingga sekarang (Aplianta, 2015). Oleh sebab itulah, Indonesia selalu mengklaim dirinya adalah *non-claimant* di dalam konflik Laut Cina Selatan dan bersedia menjadi mediator di dalam konflik tersebut. Walaupun begitu, kepentingan Indonesia di dalam konflik Laut Cina Selatan ini tidak bisa dipisahkan dari kepentingan nasional Indonesia lainnya, termasuk dalam kepentingan ekonomi Indonesia untuk memanfaatkan pertumbuhan ekonomi Cina di tingkat global, menjaga keutuhan ASEAN, dan relasinya dengan negara-negara besar termasuk Cina dan Amerika Serikat.

Dalam upaya menjaga pertahanan negara, seperti yang dijelaskan dalam teori pertahanan negara, negara dapat menggunakan instrumen seperti diplomasi dan militer. Diplomasi sendiri merupakan salah satu instrumen yang paling penting dalam pelaksanaan kepentingan nasional suatu negara. Menurut Berridge (2010), konsep diplomasi merujuk pada aktivitas politik yang dilakukan oleh para aktor untuk mengejar tujuannya dan mempertahankan kepentingannya melalui negosiasi, tanpa menggunakan kekerasan, propaganda, atau hukum. Lebih dari itu, diplomasi sendiri masih ada beberapa jenis, misalnya seperti diplomasi publik, ekonomi, militer, pertahanan, parlementer, dan maritim (lihat Nugraha & Sudirman, 2016). Dalam upaya diplomasi untuk menghadapi asertivitas Cina, dengan begitu, Indonesia dapat menggunakan cara-cara aktivitas politik luar negeri. Dalam menghadapi Cina dan juga rivalitas negara-negara besar di kawasan, saat ini Indonesia sendiri menggunakan cara *hedging* seperti yang sudah dijelaskan oleh para akademisi (lihat, misalnya, Gindarsah, 2016; Kusumasomantri, 2015; Murphy, 2017).

a. Strategi *Hedging*

Menurut Ciorciari & Haacke (2019) *hedging* adalah “*national security or alignment strategy, undertaken by one state toward another, featuring a mix of cooperative and confrontational elements*”. *Hedging* adalah keputusan untuk memperlebar jaringan-jaringan diplomatik dengan negara lain yang berkaitan dengan pertahanan sebuah negara. Sebuah negara memungkinkan menjalin dengan negara yang mengancamnya, namun di sisi yang lain juga melakukan hubungan dengan musuh negara pengancam tersebut. Tidak hanya itu, strategi *hedging* juga menekankan adanya tarik ulur dalam hubungan antar negara: sebuah negara memungkinkan untuk melakukan tindakan kooperatif sekaligus konfrontatif terhadap negara pengancam. Strategi yang kooperatif dan konfrontatif ini

dibenarkan oleh Muhammad Takdir selaku Kepala Pusat Strategi Kebijakan Kawasan Asia Pasifik dan Afrika, Kementerian Luar Negeri. Ia mengatakan bahwa

Menghadapi Cina kita (perlu) melakukan *hit and run* (kadang kita keras kadang lunak, dengan pendekatan-pendekatan tertentu). Ini tidak seserius yang dibayangkan orang bahwa Indonesia akan berperang melawan Cina. Dan saya kira, Cina juga tidak akan gegabah

Dalam relasinya dengan Cina dan asertivitasnya di Laut Cina Selatan, Indonesia perlu untuk menggunakan cara *hedging* ini. Indonesia perlu memperluas jaringan-jaringan diplomatiknya, terutama diplomasi pertahanan, dengan negara-negara yang menjadi musuh Cina, misalnya Amerika Serikat secara bilateral. Walaupun demikian, Indonesia bukan berarti melakukan marjinalisasi terhadap Cina. Indonesia di saat yang sama perlu menjalin hubungan dengan Cina dan menggunakan cara-cara yang kooperatif (*engagement*) pada satu waktu dan menjadi konfrontatif di waktu yang lain. Hal itulah yang menjadi dasar mengapa Indonesia memutuskan untuk terus bekerjasama dengan Cina termasuk dalam hal ekonomi, politik, dan juga keamanan. Tetapi tidak terhenti sampai di situ, Indonesia juga melakukan tindakan-tindakan konfrontatif terhadap asertivitas Cina, semisal dengan memprotes tindakan-tindakan Cina di Laut Cina Selatan dengan dalih UNCLOS, membangun kekuatan militer dalam negeri secara terukur, dan juga menjalin hubungan yang erat dengan Amerika Serikat. Dengan melakukan strategi *hedging* ini, Indonesia tidak hanya akan mampu mengantisipasi asertivitas Cina, tetapi lebih dari itu, Indonesia juga akan mencapai kepentingan nasional lainnya sekaligus, seperti dalam bidang ekonomi,

politik, maupun keamanan. Kolonel Samsul Bahri dari Kementerian Pertahanan menyatakan bahwa

Indonesia butuh langkah untuk menahan asertivitas Cina. Indonesia butuh ASEAN untuk menekan Cina. Oleh karena itu, Indonesia giat melakukan kegiatan bilateral dengan negara besar lainnya agar membentuk perdamaian di Kawasan ini. Ada banyak hal yang perlu diperbaiki, seperti diplomasi pertahanan, diplomasi ekonomi. Diplomasi budaya, ataupun politik itu sendiri.

b. *Engagement* dengan Cina

Untuk mengantisipasi asertivitas Cina, Indonesia melakukan *engagement* dengan Cina. Walaupun Indonesia menyadari bahwa asertivitas Cina meningkat, Indonesia memanfaatkan pertumbuhan Cina sebagai kekuatan baru global untuk mencapai kepentingan nasional Indonesia lainnya. Upaya *engagement* sendiri adalah bagian dari kegiatan diplomasi Indonesia kepada negara Cina di dalam berbagai sektor (lihat, Berridge, 2010).

Bila dilihat dari kepentingan ekonomi Indonesia yang ingin memanfaatkan pertumbuhan Cina, Indonesia sendiri dapat dikatakan cukup berhasil. Dengan melihat realisasi megaproyek *Belt and Road Initiative* yang banyak menysasar pembangunan infrastruktur di negara-negara Asia Tenggara misalnya, diketahui bahwasanya Indonesia adalah negara yang paling banyak mendapatkan investasi dari Cina (The Economist, 2021). Hingga per Juli tahun 2021, Indonesia setidaknya mendapatkan investasi Cina di bidang infrastruktur sebesar lebih dari 60 milyar dollar. Angka ini lebih besar daripada Malaysia yang hanya mendapatkan sekitar 30 milyar dollar, ataupun Vietnam, Thailand, dan Filipina yang masih berada di bawah 30 milyar dollar. Dengan pertumbuhan yang eksponensial, Cina saat ini menjadi investor terbesar kedua di

Indonesia, mengalahkan Jepang, Hongkong, dan juga Malaysia. Dalam hal perdagangan, Indonesia dan Cina memulai perdagangan secara komprehensif pada masa Presiden Yudhoyono di bawah skema *ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA)* pada tahun 2010. Sejak saat itu, perdagangan antara Indonesia-Cina semakin besar dari tahun ke tahun. Pada tahun 2020 misalnya, ekspor Indonesia ke Cina menyumbang 19,45% dari total ekspor nasional, meningkat dari 4,45% pada tahun 2000. Pangsa impor dari Cina juga meningkat hingga hampir 28% pada tahun 2020 yang hanya 6,03% pada tahun 2000. Pertumbuhan ini menjadikan Cina sebagai mitra dagang utama Indonesia (Rahman, 2020).

Dalam hal relasi politik, Cina memandang Indonesia sebagai partner strategis di kawasan. Cina melihat Indonesia sebagai negara yang berpengaruh dan membawa kepemimpinan di Asia Tenggara. Tidak hanya itu, seiring dengan ketegangan antara Cina dan negara-negara kawasan di dalam konflik Laut Cina Selatan dan juga permusuhan antara Cina dan Australia, Indonesia dinilai akan memegang peran penting sebagai penengah yang aktif dan netral. Melihat kelebihan-kelebihan yang dimiliki Indonesia tersebut, Cina berusaha menjalin hubungan yang erat dengan Indonesia (Grossman, 2021). Saat pandemi COVID 19, relasi antara Cina dan Indonesia ini teruji dengan, misalnya, kebijakan Cina untuk membantu program vaksinasi di Indonesia. Cina sendiri telah menetapkan Indonesia sebagai tempat uji coba pengembangan vaksin oleh perusahaan Sinovac yang bekerjasama dengan Bio Farma. Lebih dari itu, Cina juga telah berjanji untuk menjadikan Indonesia sebagai pusat produksi dan pengiriman vaksin di seluruh Asia Tenggara (Rakhmat & Pashya, 2020). Kebijakan Cina ini tentu menguntungkan Indonesia mengingat Indonesia memiliki penduduk sebanyak

270 juta orang dan memungkinkan memiliki problem besar dalam proses vaksinasi.

Dalam bidang keamanan, Indonesia sendiri telah berkomitmen dengan Cina dalam kerjasama strategis sejak diresmikannya *Comprehensive Strategic Partnership* antara Indonesia-Cina pada tahun 2013. Tidak hanya dalam keamanan, Indonesia juga bekerjasama di bidang kemaritiman. Pada tahun 2013, kedua negara menyetujui untuk menyelenggarakan *Navy to Navy Talk* sebagai forum konsultasi bilateral bidang pertahanan dan keamanan, Di dalam skema *Navy to Navy Talk*, kedua negara memungkinkan untuk membangun kepercayaan dan dapat saling bertukar informasi, pandangan untuk pembangunan kedua angkatan laut serta membahas isu-isu umum terkait keamanan maritim regional. Dalam lingkup multilateral, Indonesia telah mengikat Cina di dalam *ASEAN Defense Ministerial Meeting (ADMM) Plus* pada tahun 2010. Diselenggarakan setiap dua tahun sekali, ADMM-Plus telah membentuk *Expert Workings Group* untuk menjajaki kerjasama dalam bantuan kemanusiaan dan bantuan bencana, keamanan maritim, kedokteran militer, kontra-terorisme, dan operasi pemeliharaan perdamaian (Gindarsah, 2016). Tidak hanya itu, Indonesia dan Cina juga telah tergabung dalam *East Asia Summit*.

Selain tiga bidang di atas, Indonesia juga dapat memanfaatkan jalur *soft power*, seperti pendidikan dan kebudayaan, dalam upaya *engagement* dengan Cina. Dalam skema pendidikan, Indonesia dan Cina dapat bekerjasama di berbagai bidang, misalnya kerjasama antar universitas Indonesia-Cina dalam bidang riset, skema pertukaran pelajar, dan juga beasiswa. Selama ini, penyediaan beasiswa dalam relasi Indonesia-Cina masih timpang, karena Cina mendominasi bidang ini melalui *China Government*

Scholarship (CGS). Dalam bidang kebudayaan, Indonesia dapat bekerjasama dalam spektrum yang lebih luas, seperti misalnya, melalui festival-festival kebudayaan, sejarah, hingga pariwisata. Selama ini, Cina sendiri memiliki diplomasi kebudayaan yang kuat di level internasional, tanpa terkecuali di Indonesia, melalui *Confucius Institute*. Di dalam pariwisata Indonesia, wisatawan Cina sendiri memiliki angka paling banyak kedua setelah Malaysia dalam beberapa tahun terakhir. Selain menciptakan *mutual understanding*, kerjasama di bidang pendidikan dan kebudayaan ini pada akhirnya dapat menguntungkan Indonesia.

Kebijakan luar negeri Indonesia yang melakukan *engagement* terhadap Cina walaupun merasakan asertivitasnya di saat yang bersamaan, adalah keputusan yang tepat. Hal ini dikarenakan, di samping menggunakan instrumen militer yang terukur seperti pembangunan fasilitas militer di Natuna, Indonesia juga menggunakan instrumen ekonomi, politik, pertahanan, bahkan kebudayaan (lihat Berridge, 2010). *Engagement* dengan Cina ini sendiri adalah sebuah bentuk diplomasi Indonesia dalam konteks diplomasi publik, ekonomi, pertahanan. Indonesia menyadari bahwa pertumbuhan Cina memungkinkan untuk menghasilkan ancaman di kawasan secara luas dan Indonesia secara khusus, tetapi di saat yang sama, pertumbuhan Cina ini perlu dimanfaatkan demi kepentingan nasional lainnya, termasuk di dalamnya adalah di bidang ekonomi, politik, pertahanan, dan juga kebudayaan. Dalam konteks ini, Indonesia berusaha untuk memberikan manajemen yang tepat terhadap sebuah fenomena yang dipenuhi dengan kontradiksi dan mengubahnya menjadi sebuah poin positif bagi Indonesia.

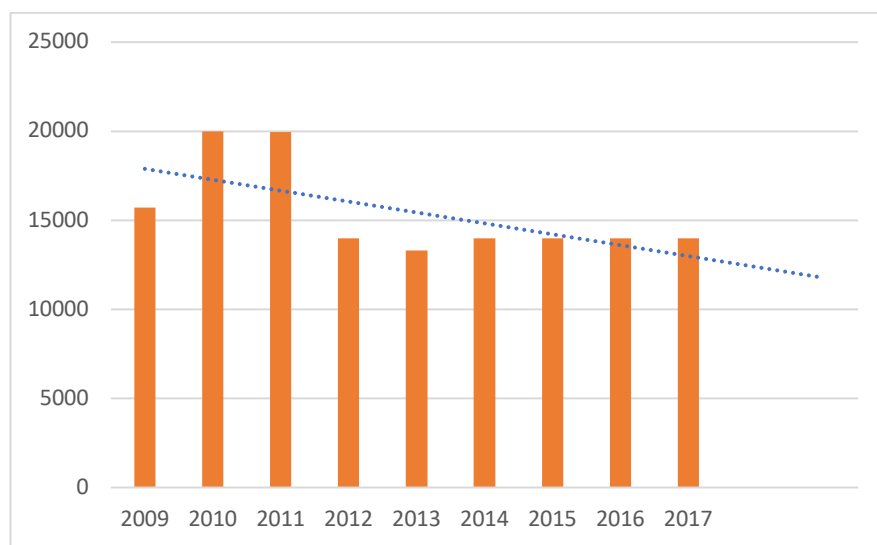
c. Intensifikasi Hubungan dengan Amerika Serikat dan ASEAN

Di saat Indonesia melakukan hubungan kooperatif dan konfrontatif dengan Cina, Indonesia juga melakukan intensifikasi hubungan dengan Amerika Serikat secara bilateral. Dalam konteks ini, Indonesia membiarkan kehadiran Amerika Serikat di kawasan Asia Tenggara yang memang bertujuan untuk *rebalance* terhadap Cina, namun secara terkelola dan terbatas. Intervensi Amerika Serikat di dalam konflik Laut Cina Selatan memungkinkan Indonesia menghadirkan kekuatan penyeimbang bagi Cina yang pengaruhnya semakin mengakar di Asia Tenggara. Emirza Adi Syailendra dari *Rajaratnam School of International Studies* berpendapat bahwa untuk menghadapi asertivitas Cina di konflik Laut Cina Selatan secara luas dan pelanggaran ZEE di Laut Natuna secara khusus, Indonesia perlu melihat keberhasilannya di masa lalu ketika Indonesia berhasil mengelola konflik Blok Barat dan Blok Timur saat Perang Dingin. Ia mengatakan,

Indonesia harus melihat masa lalu, terutama ketika Cold War: Indonesia berhasil menyeimbangkan kekuatan besar. Mengamankan Natuna Utara kita membutuhkan lawan yang seimbang dengan Cina. Walaupun begitu *rivalry* antara Cina dan AS harus *limited*.

Selama ini, Indonesia sendiri telah berusaha menghadirkan Amerika Serikat di dalam konflik Laut Cina Selatan secara terbatas dan Indonesia menjalin hubungan bilateral secara khusus dengan negara tersebut. Pada tahun 2010 misalnya, dalam kunjungan Barack Obama ke Indonesia, Amerika dan Indonesia sepakat untuk menjalin *Comprehensive Partnership* yang mengatur tentang Kerjasama keamanan, pertahanan, perdagangan, investasi, dan beberapa hal lain. Kerjasama ini

kemudian ditingkatkan lagi pada masa Presiden Joko Widodo. Dalam kunjungannya ke Amerika Serikat tahun 2015, Indonesia di bawah Presiden Joko Widodo dan Barack Obama setuju untuk menaikkan status *Comprehensive Partnership* antara Indonesia dan Amerika Serikat menjadi *Strategic Partnership*. Dalam perubahan itu, salah satu poin yang disetujui adalah peningkatan latihan militer yang lebih tinggi. Peningkatan Kerjasama antara Indonesia dan Amerika Serikat ini disesuaikan atas visi misi PMD era Presiden Joko Widodo. Dalam perubahan menuju *Strategic Partnership* tersebut, Presiden Joko Widodo menegaskan menyambut baik upaya *rebalance* Amerika Serikat di kawasan Asia-Pasifik (Tiola, 2021).

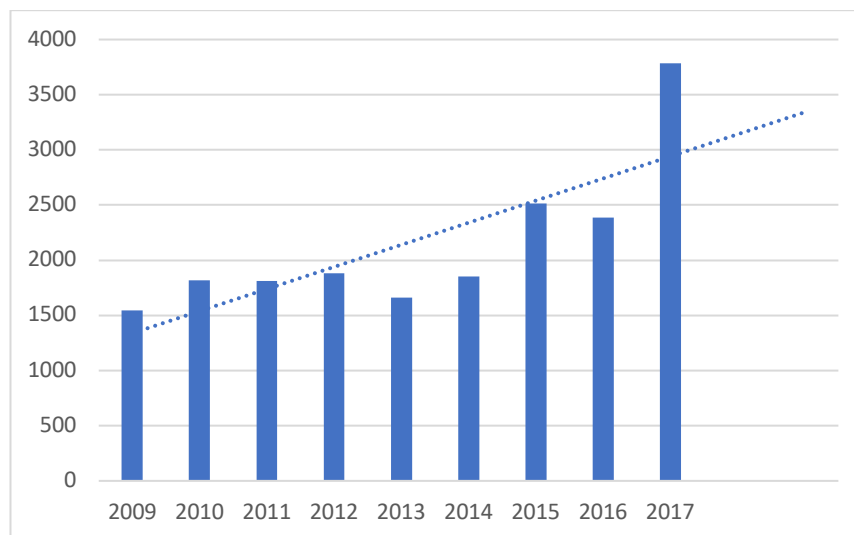


Grafik 4.16. *Foreign Military Financing Program* ke Indonesia (dalam ribu USD)

Sumber: Defense Security Cooperation Agency (2017)

Hubungan antara Indonesia dan Amerika Serikat sendiri mengalami fluktuasi di dalam beberapa konteks. Dalam hal *Foreign Military Financing Program*, dana dari Amerika Serikat kepada Indonesia memiliki trend negatif. *Foreign Military*

Financing Program sendiri adalah salah satu instrumen kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam mempromosikannya kepada negara-negara sahabatnya. Dengan dana ini, Amerika Serikat dan negara sahabat memungkinkan untuk memiliki “*common security goals and share burdens in joint missions*” (Department of State, 2009). Meskipun trend Foreign Military Financing menurun, namun Kerjasama dalam bidang International Military Education and Training (IMET) antara Amerika Serikat dengan Indonesia mengalami trend positif.



Grafik 4.17. IMET/*Military Assistance Service* dari Amerika Serikat kepada Indonesia (dalam ribu USD)

Sumber: Defense Security Cooperation Agency (2017)

Lebih jauh, meski Indonesia bersikeras bahwa dirinya bukanlah *claimant state* di dalam konflik Laut Cina Selatan, Angkatan Laut Indonesia dan Angkatan Laut Amerika Serikat setuju untuk mengadakan latihan militer bersama di sekitar Kepulauan Natuna. Pada 2015, misalnya, Indonesia dan Amerika Serikat menggelar latihan sekitar 480 km dari Natuna. Latihan ini merupakan latihan gabungan kedua yang dilakukan dengan Amerika Serikat. Dalam latihan bersama tersebut,

pesawat pengintai dan latihanatiha yang dapat mendeteksi kapal permukaan dan kapal selam digunakan di dalam prosesnya (Sari, 2021).

Tidak hanya itu, pada 2021, Indonesia dan Amerika Serikat setuju untuk membangun pusat latihan *coast guard* dengan dana 3.5 juta dollar AS. Dalam rilis resminya, pembangunan pusat latihan tersebut ditujukan untuk pembangunan kapasitas *coast guard* Indonesia untuk memberantas kejahatan yang bersifat domestik maupun transnasional. Duta Besar Amerika Serikat di Indonesia, H.E. Sung Kim, menyatakan bahwa “[T]he United States remains committed to supporting Indonesia’s leading role in advancing regional peace and security” (Indo-Pacific Defense Forum, 2021). Sebelumnya, tahun 2018, Amerika Serikat sendiri juga membantu pembangunan *maritime training center* di Maluku dan bekerjasama dengan Angkatan Laut Indonesia.

Terbaru, Indonesia dan Amerika Serikat terlibat dalam Latihan Garuda Shield XV pada tahun 2021. Garuda Shield ini adalah Latihan bersama terbesar antara Indonesia dan Amerika Serikat. Dilaksanakan pada 1-14 Agustus 2021, latihan gabungan ini dihadiri 2.161 prajurit TNI AD dan 1.547 tentara Amerika Serikat dan bertempat di Baturaja, Sumatra Selatan; Amborawang, Kalimantan Timur; dan Makalisung, Sulawesi Utara (Darlis, 2021). Dalam kesempatan tersebut, *Commanding General US Army Pasific (USARPAC)*, Jenderal Charles A. Flynn, menjelaskan bahwa Garuda Shield XV merupakan simbol dari tujuan yang lebih besar dalam kerja sama militer antara Indonesia dan Amerika Serikat di masa mendatang. Sehingga, hal ini tidaklah mengejutkan bila beberapa waktu setelahnya Cina memprotes Latihan besar bersama antara Indonesia dan Amerika Serikat ini.

Tidak hanya dengan Amerika Serikat, Indonesia juga perlu menjaga kohesivitas ASEAN dalam menghadapi Cina. Seperti yang diketahui ASEAN sendiri dirasa memiliki peran yang minim terhadap konflik Laut Cina Selatan dikarenakan beberapa negara di dalamnya telah terjatuh dalam dominasi Cina, seperti misalnya Kamboja, Myanmar, dan Laos. Sikap Kamboja yang abstain dalam isu Laut Cina Selatan pada 2012 dan 2016 sehingga kesepakatan antar pemimpin ASEAN gagal diraih, seharusnya dapat diantisipasi oleh Indonesia. Hal ini dikarenakan dapat menandakan bahwa ASEAN tidak memiliki suara yang sama dalam menghadapi isu krusial bersama (Mogato et al., 2016). Dalam teori kawasan, "regionalisme" muncul karena masing-masing negara anggota memiliki kesamaan-kesamaan ideasional sehingga tidak jarang mereka juga memiliki "*common enemy*" (Fawcett, 2005). Sayangnya, bila menilik ASEAN, seiring dengan pengaruh Cina, kesamaan ideasional ini semakin lemah sehingga turut serta melemahkan ASEAN.

Menjaga kohesivitas ASEAN diperlukan karena memungkinkan seluruh negara anggota memiliki sikap dan kebijakan yang sama dalam menghadapi asertivitas Cina. Di saat Cina selalu berusaha membahas konflik Laut Cina Selatan secara bilateral dan memungkinkan menghasilkan kesepakatan yang merugikan pihak yang lemah (lihat, misalnya, Kipgen, 2018), peran ASEAN yang aktif dan solid membuat perundingan antar negara-negara yang bersengketa lebih seimbang dan adil. Tidak hanya itu, mandat ASEAN sebagai organisasi regional yang berusaha menjaga perdamaian dan meningkatkan kesejahteraan di kawasan juga dapat terlaksana dengan baik.

Intensifikasi hubungan antara Indonesia dengan Amerika Serikat dan ASEAN adalah strategi *hedging* yang

tepat di saat Indonesia juga mendapatkan asertivitas Cina dan hubungan Indonesia-Cina semakin merekat. Hal ini dikarenakan Indonesia tidak terjebak dalam dominasi Cina yang mulai mengakar di Asia Tenggara, tetapi justru melebarkan jaring-jaring diplomatiknya dan melakukan intensifikasi dengan Amerika Serikat dan ASEAN. Dengan begitu, Indonesia tetap memiliki *bargaining power* dalam menghadapi Cina karena menghadirkan Amerika Serikat dan ASEAN di antara hubungan Indonesia-Cina yang semakin dekat sekaligus konfliktual.

d. *Internal Balancing*

Melakukan *internal balancing* akan membuat Indonesia lebih tegas dalam melaksanakan keputusan-keputusan unilateralnya. Dalam wawancara dengan Laksamana Muda TNI Dadi Hartanto, M.Tr (Han)., M.Tr.Opsla., ia menekankan bahwa kekuatan pertahanan memungkinkan Indonesia untuk “menunjukkan kepada dunia bahwa Indonesia siap untuk mempertahankan kedaulatan negara”. Sikap ini menunjukkan bahwa Indonesia memiliki kepercayaan diri yang tinggi dalam melakukan kebijakan unilateral demi kepentingan nasionalnya. Berikut adalah kebijakan yang dilakukan TNI AL dalam menghadapi konflik Laut Cina Selatan,

Kebijakan yang diambil TNI AL dalam bentuk patroli keamanan maupun latihan bertujuan untuk memberikan efek diplomasi yang tinggi. Kehadiran kapal perang akan mencerminkan kemampuan negaranya untuk memproyeksikan kekuatan tempurnya hingga ke daerah tujuan. Melalui pelaksanaan patroli maupun latihan tersebut, TNI AL menunjukkan kepada dunia bahwa Indonesia khususnya TNI AL siap untuk mempertahankan kedaulatan negara terutama di Laut Natuna Utara. Selain itu, kebijakan yang diambil TNI AL tersebut tentunya juga bertujuan untuk melindungi

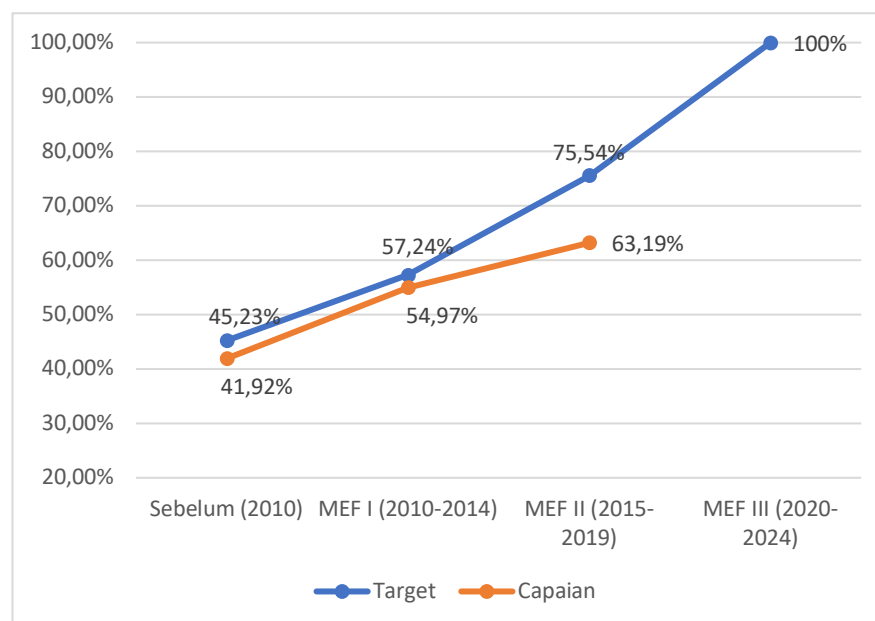
kepentingan nasional lainnya seperti menjaga stabilitas agar pelaksanaan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya yang terkandung di Laut Natuna Utara dapat dilakukan oleh negara Indonesia dengan aman.

Strategi *internal balancing* dalam menghadapi konflik Laut Cina Selatan sendiri telah dilakukan Indonesia sejak masa Presiden Soeharto dan terus disempurnakan oleh Presiden Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo. Lebih jauh, dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia tahun 2015, disebutkan bahwa Indonesia pembangunan postur pertahanan militer Indonesia akan diarahkan pada pemenuhan Kekuatan Pokok Minimum (*Minimum Essential Force/MEF*) komponen utama dan menyiapkan komponen pertahanan lainnya, yang diprioritaskan pada pembangunan kekuatan pertahanan maritim dengan memanfaatkan teknologi satelit dan sistem drone.

Dalam konteks konflik Laut Cina Selatan, *internal balancing* Indonesia dapat disandarkan dari capaian-capaian MEF dan pembangunan kekuatan pertahanan maritim Indonesia. Pembangunan MEF disusun berdasarkan pada: pertama, skala prioritas dalam menghadapi ancaman aktual dengan tidak mengesampingkan ancaman potensial (*threat based design*); kedua, kemampuan yang menjadi kemandirian (*capability based defense*); ketiga, berdasarkan pada penganggaran sesuai kemampuan ekonomi negara; dan keempat, dapat terwujudnya faktor penggentar (*deterrence factor*) sebagai bagian dalam mewujudkan saling percaya dengan negara sahabat. Penyelenggaraan pembangunan MEF TNI dilaksanakan melalui empat strategi yang meliputi: revitalisasi, rematerialisasi, relokasi, pengadaan dan ditambah dengan strategi penghapusan. Keempat strategi tersebut bergantung pada konsistensi, komitmen dan kontinuitas dari sistem penyelenggaraan MEF (baik di Mabes TNI maupun TNI,

AD, TNI AL dan TNI AU). Selain kebijakan bidang organisasi dan Sumber Daya Manusia (SDM), MEF TNI juga berlandaskan kepada kebijakan Alat Utama Sistem Senjata Tentara Nasional Indonesia (Alutsista).

Dalam konteks realisasi MEF, sayangnya capaian MEF baik tahap I maupun tahap II, masih di bawah target yang telah ditetapkan, Hingga 27 September 2019, MEF tahap II baru mencapai 63,19% dari target 75,54%. Sementara, capaian MEF TNI AU paling rendah di antara TNI AD dan TNI AL. Realisasi anggaran MEF aspek Alutsista Tahun 2015-2019 dihadapkan dengan Renbut mencapai 29,39%, bila dihadapkan dengan *Baseline* anggaran mencapai 43,80% (DPR RI, 2021). Percepatan realisasi MEF sangatlah diperlukan, salah satunya adalah penggunaan instrumen diplomasi pertahanan (lihat, misalnya, Gindarsah, 2016).



Grafik 4.18. Realisasi *Minimum Essential Force* (MEF)

Sumber: DPR RI (2021)

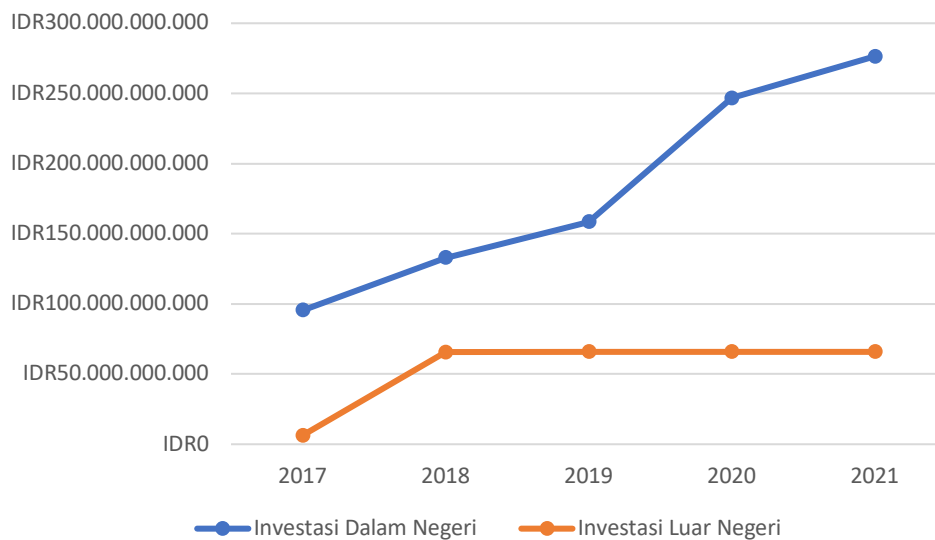
Selain realisasi MEF, *internal balancing* Indonesia juga dapat dilihat dari pembangunan kekuatan pertahanan dan

keamanan maritim. TNI AL misalnya, menjadi lebih sering dalam mengoperasikan kapal perangnya di Laut Natuna Utara. Di sisi yang lain, Bakamla juga melakukan patrol rutin di Laut Natuna Utara dan memiliki program khusus di wilayah tersebut. Bila ditelisik lebih lanjut, upaya-upaya TNI AL dan Bakamla ini adalah bagian dari diplomasi maritim yang bertujuan untuk mempengaruhi perilaku negara lain dalam konteks interaksi dan transaksi yang terjadi di perairan territorial (lihat Nugraha & Sudirman, 2016).

Terkhususnya dalam konteks Natuna, Indonesia pada masa Presiden Joko Widodo telah melakukan pembentukan Kogabwilhan pada September 2019, pembangunan fasilitas militer yang lebih masif di Natuna dibandingkan pada masa Presiden Yudhoyono, hingga intensifikasi latihan militer di Natuna. Pangkalan militer Indonesia di Natuna telah diresmikan pada Desember 2018 dengan nama Satuan TNI Terintegrasi Natuna. Dalam beberapa tahun terakhir, Indonesia sendiri juga telah beberapa kali melakukan Latihan militer di Natuna, semisal Latihan Angkasa Yudha pada tahun 2016, latihan Pasukan Pemukul Reaksi Cepat (PPRC) pada tahun 2017.

Pembangunan di Natuna ini perlu tidak hanya terbatas segi militer. Pembangunan yang ditujukan untuk sentra ekonomi nasional memungkinkan Natuna berubah menjadi pusat perdagangan yang padat. Dengan pembangunan ini, kedaulatan Indonesia di Natuna akan tumbuh secara organik dan kuat, dan tidak sebatas kehadiran patroli laut ataupun militer sebagai kekuatan diplomasi maritim. Hal ini dikarenakan masyarakat Indonesia semakin memenuhi Natuna dan menciptakan kawasan yang dikuasai secara natural dan *de facto* oleh Indonesia. Pengembangan Natuna menjadi pusat ekonomi ini bisa dimulai dengan intensifikasi investasi di

kepulauan tersebut, terutama menggunakan skema investasi asing. Data di bawah ini menunjukkan bagaimana trajektori investasi di Natuna, yang bersumber dari modal dalam negeri dan modal luar negeri.



Grafik 4.19. Realisasi Investasi di Natuna

Sumber: DPMPTST Natuna (2022)

Internal balancing yang dilakukan Indonesia untuk mengantisipasi Cina perlu dilakukan secara terukur dan dinamis. Dalam tataran aktor, kementerian koordinator dapat menjadi leading sector dalam melakukan internal balancing ini, dengan bekerja sama bersama institusi-institusi militer. Indonesia tidak perlu untuk melakukan *overbalance* terhadap Cina, hal ini memungkinkan Indonesia untuk kehilangan kesempatan di dalam realisasi kepentingan nasional Indonesia yang lainnya. Semua narasumber yang diwawancarai oleh peneliti sepakat bahwa meskipun Indonesia berusaha untuk menjaga kepentingannya terutama dalam hal kedaulatan wilayah, Indonesia tidak boleh mengesampingkan kepentingan nasional yang lain. Lagipula, bila menimbang anggaran belanja militer Indonesia dengan Cina, Indonesia

“memiliki kapasitas yang terbatas untuk secara langsung melakukan *balancing* terhadap Cina” (Sari, 2021).

Dalam teori pertahanan menurut Victoria (2018), realisasi MEF dan pembangunan kekuatan pertahanan maritim Indonesia dapat diartikan sebagai upaya pertahanan sebuah negara untuk melindungi kepentingan nasionalnya. Walaupun begitu, melakukan *internal balancing* bukanlah hal yang mudah. Schweller (2004) misalnya, ia menjelaskan bahwasanya *internal balancing* memerlukan kohesivitas antar birokrat yang bertanggungjawab. Artinya, apabila Indonesia ingin melakukan *internal balancing*, Indonesia membutuhkan politik birokrasi yang produktif dan solid. Pembahasan birokrasi Indonesia yang berbasiskan *bureaucratic consensus-seeking* akan dibahas lebih lanjut berikutnya.

4.6.6. Kebijakan Luar Negeri Berbasiskan *Bureaucratic Consensus-seeking*

Kebijakan luar negeri Indonesia selalu diwarnai dengan politik birokrasi. Bagi beberapa pengamat, semisal Syailendra (2017) dan Laksmana (2016), politik birokrasi yang seringkali konfliktual di dalam tubuh pemerintahan Indonesia ini menghasilkan kebijakan luar negeri yang tidak responsif terhadap kondisi politik internasional, terutama dalam konteks konflik Laut Cina Selatan. Penelitian ini berusaha membahas dan membandingkan politik birokrasi di dalam dua administrasi: Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo. Setelah membandingkan politik birokrasi di dalam dua administrasi tersebut, penelitian ini akan membahas bagaimana Indonesia seharusnya memiliki sistem *bureaucratic consensus seeking* dalam perumusan kebijakan luar negeri.

Dalam perumusan kebijakan, menurut Widodo (2007), terdapat empat macam kegiatan atau tahapan yang harus dilalui yaitu: 1) *problem identification*, 2) *agenda setting*, 3) *policy problem*

formulation, dan 4) *policy design*. Tahap pertama adalah tahap menemukan masalah. Di tahap ini, seorang analis kebijakan bertugas untuk mencari permasalahan yang ada di lapangan untuk diselesaikan. Tahap kedua adalah penyamaan persepsi bahwa masalah yang dianggap oleh analis kebijakan tersebut juga dianggap sebagai ‘masalah’ oleh masyarakat luas dan stakeholder terkait. Tahap ketiga adalah penyediaan opsi-opsi yang kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah. Sedangkan tahap keempat adalah keputusan untuk mengambil salah satu kebijakan terbaik dari opsi-opsi kebijakan yang telah disediakan.

Dari empat tahap perumusan kebijakan di atas, tahap yang paling rumit adalah di saat *policy design*. Hal ini dikarenakan pemerintah perlu menyaring berbagai opsi kebijakan yang diberikan oleh banyak pihak, dan memilih satu terbaik di antara yang lain. Sehingga, tidak jarang menimbulkan perpecahan di tubuh pemerintah sebagai pengambil kebijakan. Hal ini pula yang terjadi dalam konteks perumusan kebijakan luar negeri Indonesia terkait konflik Laut Cina Selatan. Meskipun masing-masing birokrat memiliki kesamaan pemahaman bahwa konflik Laut Cina Selatan dan asertivitas Cina memberikan ancaman bagi Indonesia, tetapi mereka memiliki aspirasi kebijakan yang berbeda. Misalnya, Kementerian Pertahanan menilai kebijakan luar negeri Indonesia yang saat ini diambil terkait konflik Laut Cina Selatan masih “kurang efektif” dalam menghadapi asertivitas Cina, tetapi Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi mengatakan bahwasanya Indonesia “sudah berhasil”.

Pada dasarnya, perbedaan aspirasi antar birokrat dalam perumusan kebijakan sangatlah wajar untuk terjadi. Lagipula, seperti yang dijelaskan sebelumnya, bentuk politik birokrasi di Indonesia sendiri sudah terjadi sejak lama. Politik birokrasi memungkinkan untuk menjadi masalah ketika *output* kebijakan tidaklah sesuai dengan permasalahan di lapangan. Tidak hanya itu, politik birokrasi akan menjadi masalah bila perbedaan pendapat antar birokrat justru

muncul di masyarakat luas sehingga timbul persepsi bahwa pemerintah tidak kompak dalam menyelesaikan sebuah masalah yang penting. Prof. Dr. Dewi Fortuna Anwar, MA., dari Badan Riset dan Inovasi Nasional menyatakan bahwa

Jangan sampai ada kesan bahwa antar masing-masing birokrat tidak *aligned*. Walaupun *bureaucratic politics* ini wajar terjadi, tetapi bila tidak ditangani bisa berimplikasi serius. Presiden bisa kehilangan kredibilitasnya dalam menangani isu Laut Cina Selatan padahal ada *sentiment* besar di sana.

Dari pernyataan Prof. Dr. Dewi Fortuna Anwar, MA., di atas menggambarkan bahwa reputasi pemerintah, terutama presiden, akan sangat terpengaruh oleh keberadaan politik birokrasi di dalam administrasinya. Politik birokrasi yang konfliktual dan muncul di ruang publik akan mengganggu kepercayaan masyarakat atas pemerintahnya. Dalam konteks Laut Cina Selatan misalnya, beberapa pernyataan birokrat yang muncul di publik terkadang terlihat kontradiktif, bahkan ini juga terjadi dalam konteks kebijakan, misalnya saja dalam penamaan Laut Natuna Utara yang sudah dijelaskan sebelumnya.

Untuk menyelesaikan politik birokrasi yang konfliktual dan berujung merugikan, penelitian ini mengangkat konsep *bureaucratic consensus-seeking* yaitu sebuah konsep di mana politik birokrasi bisa berjalan efektif dan efisien. Menurut (Preston & 'T Hart, 1999), ada beberapa ciri dari *bureaucratic consensus-seeking*: (1) keterlibatan terbatas aktor-aktor dalam perumusan kebijakan (2) kesamaan pemahaman dalam kepentingan (3) struktur birokrasi yang terbatas (4) interaksi kolegal dan sehat antar birokrat (5) kompromistik (6) implementasi kebijakan yang minim kesalahan. Walaupun sistem *bureaucratic consensus-seeking* memungkinkan adanya peran yang terlalu dominan dari kelompok pemikir di sekitar Presiden, namun sistem ini bisa menjadi sistem yang produktif serta efektif dan efisien dalam perumusan kebijakan luar negeri. Ada beberapa catatan yang

perlu diperhatikan untuk mencapai *bureaucratic consensus seeking* yang produktif. Pertama, aliran informasi yang sehat antar birokrat. Kedua, birokrat yang terlibat dalam perumusan kebijakan harus representatif atas aspirasi-aspirasi kebijakan yang ada. Ketiga pertimbangan alokasi sumberdaya yang perlu digunakan dalam perumusan kebijakan.

Dalam perumusan kebijakan luar negeri, Indonesia di bawah administrasi Presiden Yudhoyono dan Presiden Yudhoyono sendiri memanfaatkan sistem kementerian koordinator. Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan memegang peran penting dalam membangun sinergi antar Lembaga yang berada di bawah koordinasi kementerian ini. Pemimpin kementerian koordinator tersebut memiliki level senioritas yang lebih tinggi daripada kementerian-kementerian biasa (Yani & Montratama, 2016). Tugas dari Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan sendiri adalah menyelenggarakan koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan. Kondisi ini segera berubah karena dalam isu konflik Laut Cina Selatan, Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi juga memegang peranan penting sejak administrasi Presiden Joko Widodo. Kementerian ini mengorganisasikan Program Prioritas Nasional dan Proyek Prioritas Strategis (*Major Project*) tahun 2020-2024. Dalam program itu, salah satu tugas Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi adalah “Memperkuat Stabilitas Politik Hukum Pertahanan dan Keamanan”. Keberadaan kementerian koordinator sendiri sangatlah krusial karena menyangkut aliran informasi yang jelas dan tertata antar kementerian dan lembaga. Fungsi koordinatif memungkinkan adanya pertukaran ide dan informasi antar birokrat secara sehat. Walaupun begitu, menimbang dengan adanya dua

kementerian koordinator, menurut Prof. Dr. Dewi Fortuna Anwar, isu kemaritiman justru menjadi “grey zone”.

Secara lebih komprehensif, kejelasan terkait perumusan kebijakan luar negeri Indonesia dituangkan dalam Perpres No. 116 tahun 2020. Menurut Muhammad Takdir selaku Kepala Pusat Strategi Kebijakan Kawasan Asia Pasifik dan Afrika, Kementerian Luar Negeri, peraturan ini muncul akibat adanya ketidakjelasan struktur birokrasi dalam perumusan kebijakan luar negeri Indonesia. Dengan dibentuknya peraturan tersebut, Kementerian Luar Negeri ditugaskan mengkoordinasikan penyelenggaraan politik dan hubungan luar negeri bagi berbagai instansi dan lembaga. Meskipun Kementerian Politik Hukum dan Keamanan tetap memiliki fungsi koordinasi, Perpres No. 116 tahun 2020 menegaskan bahwa dalam urusan hubungan luar negeri, Kementerian Luar Negeri memegang peran yang sentral. Sejalan dengan itu, Kolonel Samsul Bahri dari Kementerian Pertahanan menyatakan bahwa Kementerian Pertahanan terus berkonsultasi dengan Kementerian Luar Negeri apabila akan menghadapi isu-isu internasional. Kementerian Luar Negeri akan memberikan advis kepada Kementerian Pertahanan dan akan melaksanakannya.

Dengan disahkannya Perpres No. 116 tahun 2020, administrasi Presiden Joko Widodo telah melakukan perbaikan dalam perumusan kebijakan luar negeri. Berbeda dengan periode 2014-2019, periode kedua Presiden Joko Widodo menegaskan bahwa Kementerian Luar Negeri akan bertanggungjawab penuh dalam urusan-urusan internasional. Tidak hanya itu, pernyataan-pernyataan birokrat yang kontradiktif terkait isu-isu internasional, terutama konflik Laut Cina Selatan, juga sudah tidak mewarnai diskursus publik. Walaupun begitu, dalam wawancara yang dilakukan ke beberapa narasumber, peneliti menemukan dua usulan yang berbeda terkait perbaikan sistem perumusan kebijakan yang berbasiskan *bureaucratic consensus-seeking*. Prof. Dr. Dewi Fortuna Anwar, MA., dari kalangan

akademisi misalnya, ia menyarankan untuk dibentuknya *National Security Council* seperti di Amerika Serikat. Berbeda dengan itu, TNI AL, Kementerian Pertahanan, Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi, menyarankan adanya optimalisasi peran kementerian koordinator dalam perumusan kebijakan luar negeri. Kementerian koordinator berfungsi sebagai *controller* dan hanya perlu untuk dimaksimalkan peranannya.

Kebijakan luar negeri yang solid, pada akhirnya, sangatlah dibutuhkan bagi Indonesia dalam merespon asertivitas Cina. Hal ini dikarenakan, sebagaimana ditekankan oleh teori Realisme Neoklasik Gideon Rose (1998), respon suatu negara dalam politik internasional disandarkan atas dua hal: sistem internasional dan politik domestik. Di saat sistem internasional memberikan tekanan yang berupa asertivitas Cina, penerjemahan yang sesuai atau tidak sesuai atas tekanan ini berada pada tangan politik domestik. Seiring dengan itu, sebagaimana ditekankan oleh Schweller (2004), bahwasanya “fragmentasi politik yang kuat di antara elite politik bertanggungjawab pada perumusan kebijakan-kebijakan keamanan yang tidak tepat” Artinya, asertivitas Cina yang semakin meningkat tidak bisa dijawab Indonesia dengan respon-respon yang tidak terkoordinasi dan terpecah antar birokrat sebagai pengambil kebijakan. Prof. Dewi Fortuna Anwar dalam wawancara menyatakan bahwa, isu asertivitas Cina termasuk ke dalam “*high politics* yang menekankan kekompakan”. Kekompakan dalam perumusan kebijakan luar negeri membutuhkan sistem kebijakan luar negeri yang berbasiskan *bureaucratic consensus-seeking*.