



PERAN ASEAN MERESPONS KERJA SAMA MILITER AMERIKA SERIKAT DAN FILIPINA TERKAIT KONFLIK LAUT CINA SELATAN

Abdul Musyawardi Chalid, dkk.¹

Departemen Hubungan Internasional Universitas Padjadjaran
email: abdul.musyawardi@unpad.ac.id

Abstract

ASEAN is facing a complex problem when the interverence of two great powers, China and United States of America, expanded their influences in Southeast Asia. Both states gave their influence in the dynamic of South China Sea dispute. One of ASEAN member states that has interest on the claim of South China Sea was the Philippines. The Philippines and United States of America military cooperation triggered China to give their responses and made the conflict resolution became more complicated. This research aim to look at ASEAN role in dealing with the problem of two great powers related to one of ASEAN member. This research was using qualitative method. The research used the concept of the role of international organization. Analysis was conducted by using data interpretation on literature review.

Keywords: *conflict, international organization, role*

Abstrak

ASEAN tengah menghadapi suatu permasalahan yang cukup kompleks dengan masuknya pengaruh intervensi negara great powers, seperti Cina dan Amerika Serikat ke Asia Tenggara. Kedua negara tersebut memberikan pengaruh dalam dinamika konflik Laut Cina Selatan. Salah satu negara anggota ASEAN yang berkepentingan terhadap klaim Laut Cina Selatan adalah Filipina. Kerja sama militer Filipina dengan Amerika Serikat memicu respons-respons dari Cina dan membuat penyelesaian konflik menjadi lebih rumit. Penelitian ini dilakukan untuk melihat peran ASEAN dalam menyelesaikan permasalahan dua great powers dalam hubungannya dengan salah satu negara anggota ASEAN. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Peneliti menggunakan konsep peran organisasi internasional. Analisis dilakukan dengan interpretasi data berdasarkan studi pustaka.

Kata Kunci: *counter-terrorism, cyber security, intelijen, teknologi informasi, terorisme*

¹Dudy Heryadi, Departemen Hubungan Internasional, Universitas Padjadjaran, email: dudy.heryadi@unpad.ac.id; Nuraeni, Departemen Hubungan Internasional, Universitas Padjadjaran, email: nuraeni@unpad.ac.id; Arfin Sudirman, Departemen Hubungan Internasional, Universitas Padjadjaran, email: arfin.sudirman@unpad.ac.id.

Pendahuluan

Latar Belakang

ASEAN adalah salah satu kelompok negara yang telah bertahan melalui berbagai gejolak baik internal maupun dari pengaruh sistem internasional. Meskipun sejak awal ASEAN juga memberikan perhatian yang cukup besar terhadap kerja sama ekonomi, isu politik keamanan tidak begitu saja diabaikan. Isu politik keamanan ini juga mencakup isu-isu kontemporer seperti kejahatan transnasional. Isu politik dan keamanan juga terasa penting karena masih ada berbagai konflik yang terjadi di antara para anggotanya, misalnya masalah sengketa teritorial. Selain itu ada juga masalah-masalah terkait dengan aktor-aktor di luar ASEAN seperti Cina, Jepang, Australia dan lainnya. Dengan demikian sangat penting bagi ASEAN untuk memiliki sebuah rancangan kerja sama yang mampu diimplementasikan secara konkret untuk mengatasi dan atau mencegah konflik-konflik tersebut menjadi kontraproduktif terhadap kerja sama-kerja sama lain.

ASEAN sebagai organisasi regional ikut bertanggung jawab dalam menjaga dan memelihara stabilitas keamanan kawasan di Asia Tenggara. Adapun isu-isu keamanan tradisional terkait militer masih menjadi perhatian dan hirauan dalam hubungan antar negara, khususnya di kawasan Asia Tenggara. Berakhirnya Perang Dingin tidak berarti isu-isu ancaman militer di kawasan Asia Tenggara juga telah berakhir. Pada kenyataannya, negara-negara ASEAN justru meningkatkan belanja militer masing-masing segera sesudah berakhirnya Perang Dingin. Secara umum posisi kawasan Asia Tenggara dikatakan strategis karena merupakan penghubung bagi kawasan Timur Tengah dengan Asia Timur dalam konteks transportasi internasional. Kawasan Asia Tenggara juga rentan terhadap konflik dengan intensitas kecil sampai menengah diantara negara-negara di dalamnya. Kondisi ini menyebabkan negara-negara *great powers* seperti Amerika Serikat dan Republik Rakyat Cina (RRC) gencar melakukan intervensi dalam penyelesaian sengketa-sengketa keamanan, baik secara bilateral kepada salah satu negara maupun multilateral kepada ASEAN.

Salah satu fenomena baru dalam politik internasional di kawasan Asia-Pasifik adalah kebangkitan global RRC yang berlandaskan pertumbuhan ekonomi dan perkembangan angkatan militernya yang pesat. Berpredikat sebagai “hegemon potensial” di kawasan Asia-Pasifik, RRC sering berperilaku agresif di perairan-perairan strategis sekitarnya, seperti di Laut Cina Selatan. Salah satu bentuk dari kebijakan agresif di Laut Cina Selatan

adalah klaim RRC atas seluruh wilayah Laut Cina Selatan lewat bentuk U (Chung, 2016), padahal Laut Cina Selatan merupakan perairan internasional yang intensitas konfliknya tinggi dan dipermasalahkan RRC bersama negara-negara anggota ASEAN seperti Filipina, Vietnam, Malaysia, Brunei, Thailand dan Taiwan sehingga rentan untuk memunculkan konflik terbuka di kawasan.

Salah satu negara yang gencar melakukan protes terhadap klaim RRC atas seluruh wilayah Laut Cina Selatan adalah Filipina. Pada bulan Januari 2013, Filipina membawa sengketa Laut Cina Selatan ke Pengadilan Arbitrase Internasional dan meminta Amerika Serikat untuk membantu Filipina dalam sengketa Laut Cina Selatan. Amerika Serikat meresponsnya dengan meningkatkan kerja sama militer dengan Filipina, beberapa hal diantaranya adalah dukungan finansial Amerika Serikat kepada Filipina agar mampu membeli persenjataan laut yang modern dan meningkatkan intensitas latihan militer kedua negara di sekitar Laut Cina Selatan (Zou dan Liu dalam Wu dan Zou, 2016).

Penelitian ini berfokus pada masalah respons ASEAN terhadap kerja sama militer Amerika Serikat dan Filipina karena dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap prinsip utama ASEAN yaitu non-intervensi dan ancaman terhadap pelaksanaan *ASEAN Political and Security Community*. Pemetaan kasus terkait kerja sama militer di kawasan Asia Tenggara dalam analisis studi hubungan internasional adalah:

1. Dari sisi aktor, menekankan peran organisasi internasional aktor independen dalam penyelesaian masalah di kawasannya;
2. Dari sisi isu, kerja sama militer Amerika Serikat dan Filipina memperlihatkan bentuk intervensi langsung *great powers* terhadap negara-negara kecil, secara tidak langsung juga terhadap organisasi regional di suatu kawasan; dan
3. Dari sisi pendekatan, menggunakan teori peran suatu organisasi internasional. Setidaknya Archer (2001) menyebutkan tiga peran utama, yaitu sebagai instrumen, arena, dan aktor.

Rumusan Masalah

Penelitian ini bertujuan menjawab permasalahan tentang “Bagaimana ASEAN merespons kerja sama militer Amerika Serikat dan Filipina terhadap isu Laut Cina Selatan dalam upayanya mencegah konflik terbuka di kawasan?”

Tujuan Penelitian

Secara teoritis, penelitian ini bertujuan untuk memahami peran ideal ASEAN sebagai suatu organisasi internasional dalam menanggapi kerja sama militer yang dilakukan negara anggotanya dengan salah satu *great powers* melalui pandangan teori peran organisasi internasional Archer (2001). *Secara praktis*, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui respons ASEAN terhadap kerja sama militer Amerika Serikat dan Filipina dalam kaitannya dengan sengketa di Laut Cina Selatan.

Peran Organisasi Internasional

Dalam studi organisasi internasional, terdapat peran dan fungsi organisasi internasional. Peran dan fungsi organisasi internasional (OI) dapat menggambarkan eksistensinya sebagai organisasi internasional. Dalam pembahasan peran terdapat berbagai jenis peran yang dibahas. Menurut Archer, peran OI terdiri dari instrumen, arena, dan aktor (Archer, 2001: 68).

Peran OI sebagai instrumen dapat diartikan bahwa OI menjadi alat atau instrumen kepentingan negara-negara anggotanya untuk dapat mewujudkan kepentingan nasionalnya masing-masing. Menurut Myrdal, keberadaan OI merupakan perwujudan kesepakatan multilateral antara negara-negara anggotanya dan dianggap sebagai hal yang penting dalam kebijakan nasional masing-masing negara anggotanya (Myrdal, 1955: 4-5).

Sedangkan menurut McCormick dan Kihl, OI dijadikan oleh negara-negara anggotanya sebagai instrumen yang selektif bagi pencapaian kebijakan luar negerinya (McCormick dan Kihl, 1979: 502). Sebagai contoh, AS menggunakan PBB sebagai institusi yang melegitimasi intervensi militer ke Irak dan Libya karena sejalan dengan misi PBB sebagai penjaga perdamaian dunia.

Sebuah OI tidak dapat menjalankan perannya jika tidak dapat dijadikan instrumen kepentingan oleh negara anggotanya. Jika hal tersebut terjadi, eksistensi sebuah OI dapat terancam karena anggotanya tidak memanfaatkan peran yang ada dalam OI tersebut. Hal ini juga dapat menyebabkan negara anggotanya keluar dari OI tersebut.

Untuk peran yang kedua adalah OI sebagai arena. Arena yang dimaksud ini adalah tempat berinteraksi para anggotanya untuk merumuskan kepentingan masing-masing secara bersama-sama. Dalam arena, para anggota OI dapat berdebat, berdiskusi, bekerja sama, atau tidak setuju terhadap topik-topik yang dibicarakan. Sebagai contoh, pengamatan yang dilakukan oleh Hoffman dalam mengamati PBB, menyebutkan bahwa OI sebagai arena

adalah tempat berkompetisi masing-masing pihak dengan memperjuangkan pandangannya yang didukung oleh diplomasi yang unggul (Hoffman, 1970: 398-399).

Peran arena melalui OI adalah yang terjadi dalam sektor ekonomi. Sektor ini memunculkan dinamika yang cukup dramatis melalui perkembangan yang ada. Mulai dari runtuhnya institusi Bretton-Woods, pendirian G-77, sampai kepada saat ini, yaitu adanya G-20 dan poros BRICS (Brazil, Rusia, India, Cina, dan Afrika Selatan). Sementara itu, dalam sektor keamanan, topik yang dibahas masih topik-topik yang klasik karena membutuhkan waktu yang panjang untuk menyelesaikannya, seperti nuklir Iran dan Israel-Palestina.

Sebuah OI tidak dapat berperan jika tidak dapat memfasilitasi para anggotanya untuk menjadikan OI tersebut sebagai sebuah arena. Anggota sebuah OI akan memaksimalkan peran OI sebagai arena untuk melontarkan wacana atau topik yang sesuai dengan kepentingan nasionalnya masing-masing. OI sebagai arena juga sangat penting dalam mewacanakan kepentingan negara anggotanya ke forum internasional sehingga lebih diakui.

Peran yang ketiga OI adalah aktor. Peranan OI sebagai aktor adalah OI merupakan aktor independen yang bebas mengambil keputusan tanpa tekanan oleh pihak manapun, termasuk salah satu anggotanya. OI sebagai aktor dapat berinteraksi dengan aktor lainnya di forum internasional, seperti negara, IGO, INGO, perusahaan multinasional, dan lainnya.

Menurut Wolfers, peran OI sebagai aktor secara signifikan dapat dilihat dari rekomendasi, resolusi, atau perintah yang telah dikeluarkan dan disetujui oleh negara anggotanya dengan menjalankan hal-hal tersebut (Wolfers, 1962: 22). Hal ini berpengaruh terhadap eksistensi OI sebagai aktor dalam forum internasional.

Sebagai contoh OI-OI yang berhasil berperan sebagai aktor adalah PBB yang berperan sebagai aktor penjaga perdamaian dunia. Contoh lainnya adalah OPEC yang berperan sebagai pengatur harga minyak dunia. Sedangkan untuk contoh peran aktor yang lemah adalah *custom union* dari Afrika Selatan-Bostwana-Lesotho-Swaziland. Hal ini disebabkan karena anggotanya tidak menjalankan kesepakatan yang ada dengan baik. Dalam kajian organisasi regional, sebuah OI dapat berperan menjaga perdamaian di regionalnya jika sudah dianggap sebagai aktor yang cukup berpengaruh di kawasan tersebut.

Konsep peran OI dapat menjelaskan peran yang dicapai atau sedang dilakukan oleh ASEAN dalam penyelesaian sengketa Laut Cina Selatan. Sebagai anggota ASEAN, Filipina dapat melihat peran-peran yang telah dilakukan oleh ASEAN sampai saat ini dalam upayanya menyelesaikan sengketa yang terjadi.

Konflik Laut Cina Selatan dari Sudut Pandang ASEAN

Secara umum, ASEAN memandang bahwa Laut Cina Selatan memang merupakan sebuah wilayah yang strategis baik secara geopolitik dan geoekonomi. Konflik Laut Cina Selatan sangat kompleks bukan saja karena melibatkan banyak negara tetapi berbagai isu dan kepentingan dari banyak pihak membuat konflik ini bukan hanya soal teritorial ataupun sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Proses penyelesaian sengketa seringkali diwarnai turun naik tensi ketegangan yang disebabkan oleh berbagai faktor termasuk kehadiran Amerika Serikat baik secara fisik di Filipina, misalnya, maupun melalui korporasi-korporasi.

Merujuk dari penjelasan ASEAN dalam “*ASEAN Selayang Pandang*” (2012: 29-30) bahwa upaya yang dilakukan ASEAN lebih kepada kesepakatan-kesepakatan yang mengandung norma-norma yang diharapkan diterapkan oleh para pihak untuk melakukan aktivitasnya di Laut Cina Selatan. ASEAN mengupayakan mencegah konflik semakin kompleks dan membahayakan stabilitas keamanan di kawasan. Namun, cara-cara tersebut sepertinya tidak cukup efektif, karena untuk menjalankan norma perlu itikad baik dari semua pihak. Turun naik tensi ketegangan di wilayah ini juga menunjukkan pihak-pihak tertentu tidak konsisten. Hal tersebut senada dengan yang dikemukakan Indraswari (2012: 214) dalam simpulan penelitiannya tentang penerapan norma-norma tersebut bahwa hubungan *China-claimants* dari ASEAN diwarnai oleh eskalasi konflik, pertempuran, ketegangan diplomatik dan sikap retorik yang keras. Dari sudut pandang yang berbeda, komitmen Cina untuk menegakkan norma penyelesaian damai *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) dipertanyakan akibat dari ketidakkonsistenan perilaku Beijing sehubungan dengan teritorial tersebut. Menurutnya, dapat diperdebatkan pula bahwa norma TAC saja tidak sepenuhnya dapat mengubah perilaku Beijing di Laut Cina Selatan dan menahan penyelesaian melalui tindak kekerasan.

Lebih lanjut, secara empiris konflik Laut Cina Selatan juga sangat dipengaruhi faktor dari luar kawasan diantaranya adalah panas dinginnya hubungan AS dan Cina dalam

berbagai isu. Peran ASEAN sendiri dari berbagai penelitian cenderung bermain aman dengan menggunakan berbagai instrumen organisasional seperti kerangka kerja sama ASEAN+3 untuk meminimalisir inkonsistensi Cina. Perlu dicatat bahwa meskipun Cina sendiri secara serius menganggap wilayah ini sangat penting untuk membangun multipolaritas dan membatasi ruang gerak Amerika Serikat di Asia Tenggara dan Asia Timur. Maka, dapat dimaklumi bahwa meski Cina dengan segala kapasitas dan kapabilitasnya masih memiliki pilihan untuk memulai konflik terbuka, Cina akhirnya lebih memilih jalan yang kompromis.

ASEAN sendiri dengan prinsip non-intervensinya memungkinkan Cina yang sangat rigid dengan masalah kedaulatannya merasa cukup nyaman untuk melakukan pembicaraan-pembicaraan berkenaan dengan persoalan sensitif seperti Laut Cina Selatan. Bagi ASEAN sendiri posisi Cina tersebut bisa dipandang secara positif maupun negatif. Bahwa, Cina membuka diri terhadap mekanisme ASEAN memang sebuah keuntungan tersendiri untuk dapat mengatur tensi di wilayah ini. Walau bagaimanapun, Cina akan selalu menganggap dirinya lebih besar dari ASEAN harus tetap diwaspadai.

Selain itu, perlu diingat pula keberpihakan beberapa negara anggota ASEAN seperti Vietnam dan Filipina yang cenderung memihak AS sementara Myanmar dan Kamboja cenderung memihak Cina menambah kompleksitas keamanan regional di kawasan. Belum ditambah dengan fakta bahwa Malaysia yang terlibat di dalam sengketa ini termasuk ke dalam koalisi *Five Power Defence Arrangements* (FPDA).

Beberapa tulisan secara optimistis memandang ASEAN dapat menjalankan suatu fungsi *Balance of Power* dalam konflik Laut Cina Selatan. Secara faktual, hal yang terjadi adalah bahwa baik Cina maupun Amerika Serikat menempatkan ASEAN lebih sebagai peredam kompetisi *power* di antara mereka. Baik Cina maupun AS sama-sama memiliki banyak aset berharga yang tersebar di seluruh wilayah ini dan otomatis juga memiliki kebutuhan untuk melindunginya. Secara rasional bagi keduanya konflik terbuka sangatlah tidak menguntungkan. Konflik Laut Cina Selatan adalah warisan perang dingin yang masih terus membayangi ASEAN.

Pendekatan normatif tampaknya menjadi pilihan utama ASEAN dalam membangun kerja sama politik dan keamanan yang dapat menunjang terbentuknya komunitas ASEAN. Melalui tiga karakteristik *ASEAN Political-Security Community* (APSC) tersebut juga berbagai isu keamanan kontemporer dan dinamikanya turut tercakup. Melalui APSC

diharapkan negara anggota beserta seluruh rakyatnya dapat hidup berdampingan secara damai dalam iklim demokrasi. Dengan ide demokrasi yang mengusung keterbukaan bisa mewadahi berbagai pola interaksi aktor negara maupun non negara baik dalam konteks hubungan internasional, transnasional maupun global. Sekilas kita mungkin pesimis ide tersebut justru menjadi kontraproduktif terhadap penyelesaian konflik Laut Cina Selatan. Secara empiris dengan bersedianya Cina menandatangani TAC ternyata pendekatan normatif yang cenderung mengusung nilai-nilai Barat tidak ditolak. Hal ini karena Cina sendiri menerapkan kombinasi terhadap berbagai strategi kebijakan luar negerinya. Cina dalam percaturan ekonomi politik internasional turut menjadi pelaku aktif ekonomi pasar liberal. Julukan “kapitalis merah” bagi Cina memperlihatkan rasionalitas mereka dalam membangun eksistensinya di dunia internasional dan tentu saja di kawasan. Cina mungkin tidak akan mau mundur sedikitpun kalau menyangkut masalah territorial termasuk di Laut Cina Selatan. Tetapi dengan adanya inisiatif kerja sama *Cina-ASEAN Free Trade Area* membuktikan Cina akan cenderung bertindak secara rasional.

Posisi Dilematis ASEAN dalam Konflik Laut Cina Selatan

Keamanan di Laut Cina Selatan merupakan salah satu indikator stabilitas keamanan kawasan Asia-Pasifik. Pernyataan ini sah melihat negara-negara *great powers* di kawasan Asia-Pasifik memiliki kepentingan tersendiri di Laut Cina Selatan. Kehadiran salah satu *great powers* di Laut Cina Selatan, yakni Amerika Serikat diyakini muncul karena kekhawatiran bangkitnya pengaruh RRC yang diiringi sikap asertif di Laut Cina Selatan dan upaya-upaya diplomatis terhadap beberapa negara anggota ASEAN seperti Kamboja, Laos dan Myanmar. Tak heran Amerika Serikat kembali intensif menjalin kerja sama dengan sekutu-sekutunya di kawasan Asia Tenggara seperti Vietnam, Filipina dan Singapura untuk meredam pengaruh RRC. Perebutan pengaruh antara kedua *great powers* mengakibatkan posisi ASEAN sebagai organisasi regional di kawasan Asia Tenggara menjadi dilematis karena perpecahan di internalnya, beberapa negara lebih condong ke Beijing, lainnya lebih condong ke Washington.

Hal ini terlihat dalam KTT ASEAN di Kamboja pada tahun 2012 lalu, ketika negara-negara anggota ASEAN tidak mampu menyatukan sikap tentang pengelolaan sengketa di Laut Cina Selatan yang kembali panas setelah beberapa insiden terjadi antara RRC dan Filipina. Posisi dilematis ASEAN terjadi karena perpecahan dalam internal ASEAN

sendiri. Ada negara anggota yang berpendapat bahwa RRC harus dilibatkan sejak awal dalam proses perumusan *Code of Conduct* (CoC), seperti Kamboja. Sebagian negara anggota lain, seperti Filipina dan Vietnam, masih menganggap ASEAN harus menyatukan posisi terlebih dulu sebelum menegosiasikan draf CoC dengan RRC.

Perbedaan pendapat di tubuh ASEAN ini berdampak pada lemahnya posisi ASEAN sebagai aktor independen serta munculnya pertanyaan tentang relevansi ASEAN sebagai instrumen pencapaian kepentingan nasional negara-negara anggotanya. Asumsi tentang besarnya pengaruh RRC terhadap ASEAN terkait sengketa Laut Cina Selatan terbukti benar adanya. Hal ini kemudian direspons Amerika Serikat untuk juga melakukan intervensi terhadap ASEAN melalui sekutu-sekutunya, dalam penelitian ini khusus ke Filipina. Pada akhirnya, kawasan Asia Tenggara sebagai domain ASEAN malah menjadi medan “*psywar*” antara RRC dan Amerika Serikat, lebih buruk lagi berpotensi terjadi konflik militer antara kedua negara yang dapat berujung Perang Dunia Ketiga seperti analisis beberapa pakar. Selain itu, perpecahan di internal ASEAN terkait sengketa Laut Cina Selatan, yang hanya dalam tahap wacana perumusan CoC bisa melahirkan pesimisme terhadap cita-cita *ASEAN Community*, terutama dalam pilar APSC.

Keputusan Kamboja untuk melibatkan RRC dari awal dalam perancangan CoC sebenarnya melemahkan kredibilitas dan independensi ASEAN sebagai sebuah aktor regional. Padahal, logikanya ASEAN tidak perlu tunduk kepada tekanan pihak manapun dalam memutuskan suatu hal terkait kepentingannya, apalagi di kawasan Asia Tenggara. Hal ini sesuai dengan amanat *Bali Concord III*, bahwa ASEAN harus berusaha sekuat mungkin untuk berbicara dengan satu suara. Selain itu logika bahwa organisasi internasional merupakan instrumen bagi anggotanya untuk mencapai kepentingan nasional tidak terbukti di ASEAN. Seharusnya kepentingan Filipina, Vietnam, Malaysia dan Brunei terkait konflik Laut Cina Selatan bisa didahulukan di ASEAN, yang terjadi malah sebaliknya. Sikap Kamboja tadi seperti instrumen bagi pencapaian kepentingan RRC yang notabene bukan anggota ASEAN.

Terhitung sudah sejak lama kondisi terbalik ini terjadi di ASEAN. Misalnya, pada pertemuan informal ASEAN Summit yang dilangsungkan tahun 1999, Filipina yang didukung oleh Vietnam mengajukan draf CoC yang pada intinya bertujuan untuk mengalihkan pendudukan atas objek sengketa, memuat ketentuan yang lebih spesifik dari *ASEAN Declaration on South Cina Sea* tahun 1992 dan mengusulkan untuk melangsungkan

joint development di kepulauan Spratly, tetapi draf tersebut ditolak oleh RRC. Malaysia juga pernah mencoba mengajukan deklarasi bersama atas kepulauan Spratly pada pertemuan *ASEAN Ministerial Meeting (AMM)* ke-35 di Brunei Darussalam tahun 2002. Langkah Malaysia tersebut digagalkan oleh sebagian besar anggota ASEAN karena ketidakjelasan kesepakatan yang akan berujung pada deklarasi atau kode etik. Pada akhirnya, muncul *Declaration Conduct of Parties in the South Cina Sea* sebagai jalan tengah dari usulan Malaysia ini.

Jika diuraikan lebih lanjut, sebenarnya perpecahan di internal ASEAN dapat terjadi karena sikap dan kepercayaan anggota terhadap ASEAN sendiri. Dalam konteks kerja sama militer Amerika Serikat dan Filipina misalnya, tidak dapat dilepaskan dari undangan terselubung Filipina yang berstatus pengklaim dan memiliki masalah dengan RRC. Undangan ini tentu disambut Amerika Serikat yang juga memiliki kepentingan tersendiri di Laut Cina Selatan. Munculnya undangan Filipina tersebut pada dasarnya karena masalah ketidakpercayaan terhadap kemampuan dan keutuhan ASEAN dalam menghadapi intervensi RRC. Dari pemaparan ini, peran ASEAN yang terlihat jelas hanyalah sebatas arena bagi para anggotanya untuk berwacana jika ada suatu permasalahan yang dapat dibahas bersama-sama. Salah satu bentuk nyata peran ASEAN sebagai arena dapat dilihat dalam penyelenggaraan *ASEAN Regional Forum (ARF)* yang intens membahas permasalahan di Laut Cina Selatan.

ARF sebagai Bentuk Implementasi APSC yang Dapat Digunakan untuk Meredam Konflik LTS

ARF merupakan forum untuk mendiskusikan dan menegosiasikan permasalahan-permasalahan keamanan di kawasan Asia Tenggara. ARF tercatat sebagai salah satu langkah penting dalam upaya mewujudkan APSC, seperti yang telah tertulis dalam *blueprint* APSC. Selain itu, dalam *Joint Communique* KTT Menteri Luar Negeri negara-negara ASEAN tahun 2013, dijelaskan bahwa penyelenggaraan ARF bersama dengan *ASEAN Defence Minister's Meeting Plus (ADMM-Plus)* dan *ASEAN Maritime Forum (AMF)/Expanded ASEAN Maritime Forum (EAMF)* dianggap dapat membantu mewujudkan karakteristik utama APSC, yaitu menjadikan ASEAN sebagai kawasan yang kohesif, aman, damai, dan stabil dengan tanggung jawab bersama dari masing-masing negara anggota.

Terkait masalah Laut Cina Selatan, pada penyelenggaraan ke-2 ARF tahun 1995 di Brunei Darussalam, sebenarnya telah dirumuskan 3 langkah utama dalam penyelesaian sengketa, yaitu *Confidence Building Measures* (CBM), *Preventive Diplomacy* (PD) dan *Conflict Resolution* (CR). *Confidence Building Measures* terkait bagaimana pihak-pihak terkait berupaya mengurangi ketegangan dengan tujuan untuk mencari penyelesaian dan sebagai langkah yang paling berguna untuk membuka jalan terhadap perjanjian yang lebih komprehensif. *Preventive Diplomacy* merupakan tindakan-tindakan kolektif yang dilakukan untuk pencegahan awal konflik yang terdiri dari kumpulan aksi diplomasi, politik, militer, ekonomi, dan kemanusiaan. Terakhir, *Conflict Resolution* merupakan upaya lebih jauh setelah kedua upaya awal telah dilakukan.

Dalam ARF, langkah *Confidence Building Measures* dan *Preventive Diplomacy* dicapai melalui kerja sama militer antara negara-negara anggota ASEAN yang didasarkan atas dasar adanya komunikasi, transparansi, pembatasan dan verifikasi yang diimplementasikan dalam program-program yang diajukan oleh ASEAN melalui pertemuan ARF, di antaranya:

1. Kerja sama dalam pengawasan senjata yang dipakai dilapangan dan kerja sama dalam perjanjian non-proliferasi;
2. Transparansi terhadap kekuatan militer yang dimilikinya atau yang digunakannya di wilayah Laut Cina Selatan dengan mempublikasikan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan kebijakan-kebijakan pertahanan dan keamanan;
3. Kegiatan-kegiatan bersama seperti latihan militer bersama, kursus-kursus pelatihan dan pertukaran petugas penjagaan atau saling mengunjungi fasilitas-fasilitas militer dan observasi pelatihan-pelatihan diantara mereka; dan
4. Peringatan awal dari keadaan konflik.

Pada awalnya, baik RRC dan Filipina serta negara-negara ASEAN lainnya menolak untuk membahas permasalahan persengketaan Laut Cina Selatan secara bersama dan hanya menginginkan permasalahan tersebut diselesaikan secara bilateral diantara kedua negara yang terlibat sengketa militer. Setelah berlangsung beberapa tahun, terlihat adanya peningkatan kerja sama antara pihak-pihak yang terkait, mulai ada kesepahaman antara RRC dengan negara-negara ASEAN.

Dalam implementasi langkah *Confidence Building Measures* dan *Preventive Diplomacy*, ASEAN mampu mendekati RRC untuk duduk di meja perundingan sehingga mengurangi ketegangan di wilayah persengketaan. Awalnya, RRC menolak untuk berbicara permasalahan sengketa Laut Cina Selatan secara multilateral dan lebih memilih penyelesaian sengketa melalui secara bilateral. Tetapi, pada akhirnya, RRC bersedia duduk bersama dan mencari jalan keluar sengketa melalui cara-cara yang damai.

Hasilnya terlihat pada penandatanganan *Declaration on the Conduct of Parties in the South Cina Sea* di Kamboja tahun 2002 antara negara-negara anggota ASEAN dengan RRC yang bertujuan untuk mencegah ketegangan sengketa wilayah untuk menghindari resiko munculnya konflik militer antar negara di Laut Cina Selatan. Selanjutnya, pada tahun 2003 RRC juga ikut menandatangani perjanjian TAC di Asia Tenggara yang menandakan niat RRC dan negara-negara anggota ASEAN untuk lebih mengutamakan kerja sama daripada konflik. Dua perjanjian tersebut merupakan keberhasilan langkah *Confidence Building Measures* dan *Preventive Diplomacy* yang mampu meredam sengketa Laut Cina Selatan ke arah konflik militer.

ARF memang terlihat memiliki peran yang signifikan dalam pembahasan isu-isu keamanan yang rentan konflik militer. Sebagai forum dialog keamanan multilateral, ARF diharapkan dapat membuka jalan bagi upaya resolusi berbagai persoalan yang dihadapi negara-negara ASEAN seperti pada kasus Laut Cina Selatan. Hal ini beralasan karena keterlibatan ASEAN dalam upaya penyelesaian konflik di Laut Cina Selatan melalui ARF terlihat jauh lebih baik daripada keterlibatan Amerika Serikat yang merupakan sekutu Filipina dalam sengketa di Laut Cina Selatan. Sayangnya, pelaksanaan hasil-hasil ARF masih belum optimal, hal ini terlihat dari kegagalan ASEAN dalam memberikan solusi nyata berupa perumusan CoC terkait upaya penyelesaian sengketa Laut Cina Selatan bagi negara-negara anggotanya. Pada akhirnya, hal ini mampu menjelaskan sikap Filipina yang lebih bertumpu kepada Amerika Serikat sebagai kekuatan penyeimbang RRC. Walaupun Amerika Serikat menegaskan sikap netral sengketa Laut Cina Selatan, Washington tetap saja memberikan bantuan finansial dan militer kepada Filipina, bahkan intensitasnya diprediksi semakin besar tiap tahunnya. Padahal, keterlibatan pihak eksternal dalam sengketa Laut Cina Selatan berpotensi menciptakan eskalasi konflik yang lebih besar yang pada akhirnya dapat mengancam implementasi APSC.

Salah satu langkah kongkrit yang dapat dilakukan untuk mengoptimalkan peran ASEAN sebagai arena adalah memaksimalkan fungsi lembaga di internal ASEAN selain ARF, seperti ADMM, AMF dan EAMF yang suatu saat diharapkan mampu menghasilkan suatu rumusan yang disepakati oleh negara-negara anggotanya. Salah satu harapan utama adalah kesepakatan ASEAN untuk menghasilkan CoC yang disepakati bersama.

Upaya ASEAN Mengubah *Declaration of Conduct* ke *Code of Conduct*

Berbicara tentang penyelesaian konflik Laut Cina Selatan, maka tak akan terlepas dari pembahasan tentang suatu CoC. Pentingnya CoC ini bisa dilihat dalam *blueprint* APSC, dijelaskan bahwa perdamaian dan stabilitas di Laut Cina Selatan akan tercapai melalui implementasi penuh dari DoC dan upaya terus menerus untuk merumuskan dan mengadopsi sebuah CoC.

Pada perkembangan terakhir, dalam pertemuan di Kamboja pada tahun 2012, ASEAN tidak mencapai kesepakatan dalam pembahasan CoC. Kamboja selaku Ketua ASEAN pada periode tersebut menolak adanya pembahasan mengenai CoC di Laut Cina Selatan karena menganggap bahwa sengketa perbatasan yang terjadi harus diselesaikan secara bilateral oleh negara-negara yang terlibat, permasalahan beberapa negara anggota dengan RRC tidak dapat menjadi landasan bagi ASEAN untuk ikut serta dalam perselisihan tersebut. Sikap Kamboja ini bertentangan dengan negara-negara anggota lainnya seperti Filipina, Vietnam dan Indonesia yang menganggap sebaliknya.

Pembahasan CoC Laut Cina Selatan sendiri memiliki sejarah yang panjang. Berawal pada pertemuan Menteri Luar Negeri negara-negara ASEAN di Manila Tahun 1992 yang menghasilkan *ASEAN Declaration on the South Cina Sea*. Prinsip-prinsip yang dimuat dalam deklarasi ini menekankan perlunya penyelesaian sengketa secara damai, mendorong dilakukannya eksplorasi kerja sama terkait dengan *safety of maritime navigation and communication*; perlindungan atas lingkungan laut; koordinasi *search and rescue*; upaya memerangi pembajakan di laut dan perampokan bersenjata serta perdagangan gelap obat-obatan merupakan cikal bakal wacana perumusan CoC di Laut Cina Selatan.

Sepuluh tahun setelah pertemuan tersebut, pada tahun 2002 ASEAN bersama RRC menandatangani *Declaration on Conduct of the Parties in the South Cina Sea* (DoC) di Phnom Penh, Kamboja. Deklarasi ini merupakan komitmen dari negara anggota ASEAN dan RRC untuk mematuhi prinsip-prinsip hukum internasional, menghormati *freedom of navigation* di Laut Cina Selatan, penyelesaian sengketa secara damai, dan menahan diri

dari tindakan yang dapat meningkatkan eskalasi konflik. Sejak saat itu, DoC menjadi pedoman bertindak bagi negara anggota ASEAN dan RRC dalam menjaga perdamaian dan stabilitas di wilayah yang menjadi sengketa dengan semangat kerja sama dan saling percaya.

Selanjutnya, pada tahun 2011 saat pertemuan ke delapan belas ARF di Bali, RRC dan ASEAN berhasil menyepakati *Guidelines for the Implementation of the DoC*. Keberhasilan kesepakatan atas *Guidelines* tersebut dianggap merupakan pencapaian besar dalam langkah penyelesaian sengketa konflik Laut Cina Selatan. Kesepakatan itu membuka kesempatan bagi upaya implementasi DoC melalui pelaksanaan kegiatan atau proyek kerja sama antara ASEAN dan RRC di kawasan Laut Cina Selatan dan dimulainya pembahasan awal tentang pembentukan suatu CoC yang akan berfungsi sebagai sebuah mekanisme operasional pencegahan konflik yang bertujuan untuk mengatur tata perilaku negara secara efektif.

Perlu disadari bahwa permasalahan di Laut Cina Selatan bukan hanya terkait sengketa bilateral yang terjadi antara beberapa negara ASEAN (Vietnam, Filipina, Brunei, dan Malaysia) dengan RRC, melainkan dapat berimplikasi terhadap stabilitas keamanan di Asia Tenggara yang notabene merupakan tanggung jawab ASEAN sebagai organisasi regional. Permasalahan besar di Laut Cina Selatan berarti permasalahan yang lebih besar bagi negara-negara ASEAN. Seharusnya, penyelesaian sengketa Laut Cina Selatan merupakan kepentingan bersama negara-negara ASEAN.

Penyelesaian sengketa secara bilateral di Laut Cina Selatan seperti yang disebutkan Kamboja sebelumnya tentu tidak mampu sepenuhnya menyelesaikan permasalahan. Asumsi penulis, tanpa ada keterlibatan ASEAN, cepat atau lambat, eskalasi konflik bilateral antara RRC dan beberapa negara ASEAN akan mencapai titik puncak yang membuat terjadinya instabilitas keamanan di ASEAN. Lebih buruk lagi jika ditambah peluang intervensi dari negara – negara lain, seperti Amerika Serikat yang terlalu sering mengintervensi.

Permasalahan terkait perumusan CoC di Laut Cina Selatan terlihat rumit dan terindikasi membawa kepentingan negara-negara lain seperti RRC dan Amerika Serikat yang bukan merupakan anggota ASEAN. Padahal urgensi perubahan DoC menuju CoC sangatlah besar jika negara-negara ASEAN ingin menyelesaikan sengketa Laut Cina Selatan secara damai. Penyusunan CoC bersifat krusial sekaligus strategis karena dalam kode etik akan berisi aturan tentang bagaimana negara-negara pengklaim bertindak di Laut

Cina Selatan. Faktanya, melihat kompleksitas sengketa Laut Cina Selatan seperti yang diuraikan sebelumnya, penyelesaian sengketa Laut Cina Selatan secara damai masih memerlukan waktu yang lama, eksistensi CoC penting bagi upaya mempertahankan status quo sekaligus menjaga stabilitas keamanan kawasan.

Banyak pengamat yang menganggap penyusunan DoC Laut Cina Selatan pada tahun 2002 hanya berdasar pada dimensi multilateral dan pandangan negara-negara anggota saat itu tentang perlunya mengelola konflik secara damai. Deklarasi ini hanya merupakan kesepakatan politik sementara dan seperti tidak relevan untuk diterapkan jika melihat pelanggaran yang dilakukan negara-negara yang bersengketa, terutama RRC.

Selain itu, kode etik akan lebih mengikat secara hukum dan akan mendorong semua pihak untuk menahan diri dari aksi kekerasan atau tindakan pemaksaan lainnya dalam menyelesaikan sengketa Laut Cina Selatan. Tanpa adanya CoC yang jelas, insiden-insiden kecil dapat memprovokasi negara-negara yang berselisih untuk terlibat dalam aksi-aksi militer. Seperti pada contoh kasus kapal patroli Filipina yang menembak kapal nelayan Taiwan beberapa bulan lalu karena dianggap menangkap ikan di wilayah Laut Cina Selatan yang diklaim Filipina. Insiden tersebut menyebabkan buruknya hubungan diplomatik antara kedua pihak dan manuver RRC untuk kembali memanasakan isu Laut Cina Selatan.

Intervensi ASEAN dalam membuat CoC dalam jangka pendek bertujuan untuk meminimalisir insiden-insiden yang dapat berujung kepada aksi-aksi militer yang membahayakan. Dalam jangka panjang, CoC ini dapat menjadi upaya awal bagi pembicaraan bilateral yang lebih serius antara negara-negara ASEAN yang bersengketa dan RRC. Sayangnya, hanya segelintir dari negara-negara anggota ASEAN yang menganggap hal ini penting. Salah satu negara anggota yang aktif memperlihatkan komitmen terhadap perumusan CoC ini malah Indonesia yang notabene tidak memiliki sengketa di Laut Cina Selatan.

Pada tahun 2012, menyikapi perbedaan pandangan dalam menyikapi situasi di Laut Cina Selatan pada KTT ASEAN terakhir, Menteri Luar Negeri Indonesia telah melakukan pendekatan dan konsultasi dengan para Menteri Luar Negeri ASEAN terkait posisi bersama. Upaya tersebut membuahkan hasil dengan disepakatinya *ASEAN's Six Point Principles on the South Cina Sea* pada Juli 2012, tiga bulan setelah gagalnya ASEAN sepakat di Kamboja. Dokumen tersebut berisikan prinsip-prinsip (Deplu, 2013):

1. *The full implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (2002);*
2. *The Guidelines for the Implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (2011);*
3. *The early conclusion of a Regional Code of Conduct in the South China Sea;*
4. *The full respect of the universally recognized principles of International Law, including the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS);*
5. *The continued exercise of self-restraint and non-use of force by all parties; and*
6. *The peaceful resolution of disputes, in accordance with universally recognized principles of International Law, including the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS).*

Walaupun belum mencapai tahap perumusan CoC, kesepakatan di atas merupakan upaya positif di tengah perpecahan di internal ASEAN. Selain itu perlu disadari bahwa perubahan DoC menuju CoC akan melalui proses negosiasi yang panjang.

Simpulan

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, maka dapat disimpulkan bahwa peran ASEAN dalam menyikapi konflik Laut Cina Selatan, antara Cina, AS dan Filipina, hanyalah sebagai arena untuk mencegah agar konflik tidak mengarah kepada konflik militer terbuka. Arena di sini pun terbatas pada arena diplomasi di mana penekanan upaya penyelesaian konflik dititikberatkan pada upaya diplomasi preventif tanpa paksaan dari ASEAN sendiri. Hal ini juga menandakan bahwa meskipun prinsip *confidence building measure* berhasil dijalankan namun dari segi waktu. Hal ini memakan waktu yang cukup lama karena tidak ada kekuatan besar yang bersifat memaksa. Hal ini tidak terlepas dari prinsip ASEAN yang tidak mengintervensi urusan negara-negara anggotanya.

Dengan demikian, dalam fenomena konflik Laut Cina Selatan antar Cina, AS dan Filipina, sebagai salah satu negara anggota ASEAN, terlihat bahwasanya posisi ASEAN secara politis berada di tengah-tengah. ASEAN memposisikan dirinya di tengah antara negara-negara yang bersengketa tersebut karena prinsip *non intervention*-nya. Satu-satunya cara yang dapat dilakukan oleh ASEAN saat ini hanyalah sebagai fasilitator dan penengah. Tujuan dari langkah yang diambil oleh ASEAN ini agar konflik tidak meluas ke konflik militer serta memperpanjang atau menunda-nunda

pembahasan CoC yang memang merupakan isu sensitif bagi negara-negara yang masih bersengketa di Laut Cina Selatan.

Daftar Pustaka

- Archer, C. (2001). *International Organizations*. 3rd ed. London dan New York: Routledge.
- ASEAN Secretariat. (2012). *ASEAN Selayang Pandang*. Edisi ke-20. Diunduh melalui https://www.kemlu.go.id/Documents/ASEAN/ASP_2012_Edisi_20.pdf., 11 Desember 2013
- Berg, B. L. (2001). *Qualitative Research Methods for Social Sciences*. California: Allyn and Bacon.
- Buzan, B. (1991). *People State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era, 2nd Ed*. Great Britain: Harvester Wheatsheaf.
- Chung, C. P. (2016). Drawing the U-shaped line: China's claim in the South China Sea, 1946–1974. *Modern China*, 42(1), 38-72.
- Creswell, J.W. (2007). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions 2nd Edition*. Thousand Oaks: Sage.
- Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches 3rd Edition*. Thousand Oaks: Sage
- Kementrian Luar Negeri RI. (2013). *Laut Cina Selatan*. Diunduh dari <http://www.deplu.go.id/Pages/IIssue Display.aspx?IDP= 31&l=id>. diakses pada 11 Desember 2013.
- Wu, S., & Zou, K. (2016). *Arbitration Concerning the South China Sea: Philippines Versus China*. Routledge.
- Frankel, J. (1991). *International Relations in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilpin, R. (2009). *War and Change in World Politics*. Princeton: Cambridge University Press.
- Hoffmann, S. (1970). „International Organization and the International System“, *International Organization*. 24, 4: 389-411.
- Hong, Z. (2011). Sino-Philippines Relations: Moving Beyond South China Sea Dispute?. *The Journal of East Asian Affairs*. 26 (2), pp. 57-76
- Howarth, P. (2006). *China's Rising Sea Power: The PLA Navy's Submarine Challenge*. New York: Routledge.
- Indraswari, R. (2012). „Memproyeksikan Norma Intramural ASEAN ke Area Extramural: Keberhasilan TAC di Laut Cina Selatan?“, *Prosiding Workshop Mengajar dan Meneliti Asia Tenggara, PSSAT UGM*.
- Kegley, C. W & Wittkopf, E.R (1997). *World Politics: Trends and Transformation*. New York: St Martin's Press.
- Lawrence, S. & Lum, T. (2011). *U.S.China Relations: Policy Issues*. CSR Report for Congress: Diane Publishing. Co
- Levy, J. S. (2004). What Do Great Powers Balance Against?. T.V. Paul et al. *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*. California: Stanford University Press.
- Mahan, A. T. (1999). *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*. Jablonsky, D. *Roots of Strategy Book 4*. Pennsylvania: Stackpole Books.
- McCormick, J.M. and Kihl, Y.W. (1979). Intergovernmental Organizations and Foreign Policy Behavior: Some Empirical Findings, *American Political Science Review* 73, 2.

- Merriam, S.B. (2009). *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation*. San Francisco: John Wiley & Sons, Inc.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton
- Mearsheimer, J. J. (2007). Structural Realism. Dalam Dunne, T, Kurki, M & Smith, S. (eds.) *International Relations Theories: Discipline and Diversity 3rd Edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Morgenthau, H. J. (1973). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace 3rd edition*. New York: Knopf
- Myrdal, G. (1955). Realities and Illusions in Regard to Intergovernmental Organisations. *Hobhouse Memorial Lecture*. London: Oxford University Press.
- Nye, J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Perwita, A. A. B. & Yani, Y. M. (2005). *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Rudy, T. M. (2002). *Studi Strategis dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin*. Bandung: Refika Aditama.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Longmar Higher Education: Addison-Wesley.
- Wolfers, A. (1962). *Discord and Collaboration*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Press.
- Yoshihara, T. & Holmes, J.R (2008). *Asia Looks Seawards: Power and Maritime Strategy*. Westport: Praeger Security International.