



Upaya dan Peran ASEAN dalam Penyelesaian Sengketa Laut China Selatan

Budi Hermawan Bangun¹

¹ Universitas Tanjungpura. E-mail : budi.h.bangun79@gmail.com

Info Artikel

Masuk: 1 Desember 2020

Diterima: 4 Januari 2021

Terbit: 5 Februari 2021

Keywords:

ASEAN, dispute resolution, South China Sea

Kata kunci:

ASEAN, penyelesaian sengketa, Laut China Selatan

Corresponding Author:

Budi Hermawan Bangun, E-mail: budi.h.bangun79@gmail.com

Abstract

This research examines the role of ASEAN as a regional organization, in handling South China Sea (SCS) disputes and the problems faced by ASEAN as a community in handling SCS disputes. In accordance with the substance of the legal issues to be studied in this research, this research is designed as a non-doctrinal legal research which is supported by secondary data. All research results are sought to relate to one another by using deduction and induction reasoning and then the existing legal materials are analyzed qualitatively so that the conclusions are generated to provide prescriptions. The research results explain that ASEAN's role in handling SCS disputes lies in ASEAN's ability as a regional organization to try to ensure that SCS dispute resolution is carried out through diplomatic mechanisms, compliance with international law and avoiding the use of force that reflects the implementation of the "ASEAN Way"

Abstrak

Penelitian ini meneliti peran ASEAN sebagai organisasi regional, dalam melakukan penanganan sengketa Laut China Selatan (LCS) dan permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh ASEAN sebagai sebuah komunitas dalam menangani sengketa LCS. Penelitian ini dirancang sebagai penelitian hukum non-doktrinal dengan ditopang oleh data sekunder. Semua hasil penelitian yang dicari hubungannya satu sama lain dengan menggunakan penalaran deduksi dan induksi dan selanjutnya bahan hukum yang ada dianalisis secara kualitatif sehingga dihasilkan kesimpulan

memberikan preskripsi. Hasil penelitian menjelaskan bahwa peran ASEAN dalam menangani sengketa LCS terletak pada kemampuan ASEAN sebagai sebuah organisasi regional untuk berusaha memastikan penyelesaian sengketa LCS dilakukan melalui mekanisme diplomasi, kepatuhan terhadap hukum internasional dan menghindari penggunaan kekuatan yang mencerminkan pelaksanaan “ASEAN Way”.

@Copyright 2021.

A. PENDAHULUAN

Salah satu wujud permasalahan yang dihadapi oleh ASEAN di bidang politik keamanan adalah konflik Laut China Selatan (LCS). Sengketa di wilayah perairan yang kaya dengan sumber daya alam sekaligus jalur ekonomi yang strategis tersebut dimulai sebelum ASEAN terbentuk, bahkan beberapa negara anggotanya masih belum berdiri. Pada tahun 1947, China membuat peta yang mengklaim sebagian besar wilayah LCS berdasarkan apa yang disebutnya “hak sejarah” dan “hak ekonomi”. Pada tahun 1949, Partai Komunis mengambil alih kekuasaan dan membentuk negara Republik Rakyat China (RRC) dan pada tahun 1953 RRC membuat apa yang sekarang dikenal sebagai “sembilan garis putus-putus (*nine dash line*)” dalam peta resminya yang meliputi wilayah-wilayah yang disengketakan dengan negara lain *Scarborough Reef* (antara China dengan Filipina) maupun yang menjadi obyek sengketa multilateral seperti kepulauan Spratly (antara China, Vietnam, Taiwan, Filipina, Malaysia dan Brunei Darussalam) serta kepulauan Paracel (antara China, Taiwan dan Vietnam).

Sengketa antara Vietnam dengan China terhadap kepulauan Paracel bahkan sampai menimbulkan perang. Pada Agustus 1973 Vietnam Selatan (yang kala itu terpisah dengan Vietnam Utara) mengklaim Paracel secara administratif merupakan miliknya. Klaim tersebut mendasari keputusan Saigon (ibukota Vietnam Selatan) mengeluarkan izin eksplorasi minyak di perairan sekitar kepulauan tersebut dan diikuti dengan pengerahan kekuatan militer oleh Vietnam Selatan.¹ Tindakan Vietnam Selatan tersebut direspon oleh China yang mengakibatkan kedua negara saling berperang pada bulan Januari 1974. Perang yang dimenangkan oleh China tersebut tidak membuat Vietnam (yang bereunifikasi pada 2 Juli 1976) mencabut klaimnya atas wilayah tersebut.

Pada 1994, Filipina mengajukan tuntutan ke pengadilan Arbitrase di bawah Konvensi Hukum Laut PBB (UNCLOS) 1982 yang juga telah diratifikasi oleh China. Pada 1995, China semakin frontal dengan melakukan pembangunan di pulau *Mischief Reef*, yang dikatakan akan berfungsi sebagai tempat penampungan bagi nelayan. Filipina merespon tindakan ini dengan menyampaikan protes melalui ASEAN. Berlanjut pada 1997 kapal angkatan laut Filipina mencegah kapal China

¹Mukthi, “Tiongkok Kalahkan Vietnam di Paracel”. tersedia di <https://historia.id/militer/articles/tiongkok-kalahkan-vietnam-di-paracel-6l7Gw>. (diakses 19 September 2020).

mendekati *Scarborough Shoal*, pulau karang tidak berpenghuni yang disebut China sebagai Pulau Huangyan. Hal tersebut memicu protes keras dari Cina terhadap pulau yang berjarak sekitar 1.000 kilometer dari daratannya dan 230 kilometer dari Filipina. Dalam tahun-tahun berikutnya, Filipina menahan nelayan Cina berkali-kali untuk dugaan pencurian ikan di kawasan itu.

Pada 2009, dalam upayanya untuk memperoleh pengakuan terhadap klaimnya atas LCS, China mengajukan peta sembilan garis putus-putusnya kepada PBB. Pengajuan itu lantas ditentang oleh Vietnam dan Malaysia, diikuti protes dari Filipina dan Indonesia.

Pada 2013, Filipina membawa sengketa dengan China ke Pengadilan Tetap Arbitrase (*Permanent Court of Arbitration/PCA*) di Den Haag, Belanda. China sendiri menyatakan bahwa PCA tidak memiliki yurisdiksi atas kasus tersebut, karena menyangkut masalah kedaulatan dan definisi batas, yang tidak tercakup oleh Konvensi PBB. Selain itu, China juga menyatakan bahwa telah sepakat dengan Filipina untuk menyelesaikan sengketa hanya melalui negosiasi. Namun pada Oktober 2015, PCA di Den Haag mengatakan bahwa mereka memiliki yurisdiksi atas setidaknya tujuh dari 15 klaim yang diajukan oleh Filipina. Sidang atas klaim tersebut kemudian diadakan pada November 2015 dengan tidak dihadiri oleh perwakilan dari China. PCA kemudian mengambil keputusan pada 12 Juli 2016, bahwa China tidak memiliki dasar hukum untuk mengklaim teritorial LCS serta dianggap telah memperburuk sengketa regional dengan reklamasi lahan dan pembangunan pulau buatan yang menghancurkan terumbu karang dan kondisi alam di daerah sengketa. Keputusan PCA tersebut disambut baik oleh Filipina, sementara China menolaknya mentah-mentah.

Selain dengan Vietnam dan Filipina, sengketa kepemilikan LCS juga melibatkan dua negara ASEAN lainnya yaitu Malaysia dan Brunei Darussalam. Meskipun kedua negara ini menunjukkan respon yang lebih tenang dibanding Vietnam dan Filipina dalam menghadapi sengketa LCS, terutama menghadapi perilaku agresif China, namun bukan berarti bahwa kedua negara tersebut menerima begitu saja klaim China di LCS. Malaysia yang mengklaim landas kontinen yang membentang sepanjang lebih dari 200 mil laut secara terbuka menyatakan siap mengantisipasi kemungkinan terburuk meskipun tidak menginginkan terjadinya perang. Faktanya, selama beberapa tahun terakhir Malaysia telah menaruh perhatian pada peningkatan kekuatan militernya sebagaimana negara-negara lain di kawasan. Pada tahun 2019, Malaysia menganggarkan 5,02% atau sekitar Rp. 50 triliun dari belanja negara untuk sektor pertahanan sementara Brunei Darussalam menganggarkan 8,55% atau sekitar Rp. 5 triliun.²

Indonesia sebagai negara terbesar di Asia Tenggara tidak berada dalam posisi sebagai negara yang bersengketa di LCS (*non-claimant state*) dan menyatakan posisi netralnya selama bertahun-tahun mencoba menempatkan posisi sebagai pihak yang berinisiatif untuk mengupayakan penyelesaian sengketa. Bagaimanapun beberapa insiden antara Indonesia telah terjadi dengan kapal-kapal patroli China di perairan Natuna Utara sebagai akibat dari

² <https://lifepal.co.id/media/anggaran-militer-negara-asean/>. (diakses 19 September 2020).

penangkapan ikan yang dilakukan oleh kapal-kapal penangkap ikan milik China yang ditindaklanjuti dengan protes diplomatik dan pengerahan kekuatan militer oleh Indonesia. Indonesia juga pada akhir Mei 2020 telah mengirim surat kepada Sekretaris Jenderal PBB yang berisi pernyataan bahwa pemerintah Indonesia mendukung putusan PCA tahun 2016 dan menganggap bahwa peta “*nine dash line*” yang dibuat China tidak memiliki landasan hukum internasional dan bertentangan dengan UNCLOS 1982.³ Surat ini sedikit banyak menunjukkan perubahan sikap Indonesia atas sengketa di LCS.

Ketegangan di LCS juga bertambah dengan kepentingan negara-negara lain seperti Korea Selatan, Jepang dan terutama Amerika Serikat (AS). Bagi AS kawasan Asia Tenggara adalah kawasan yang sangat strategis baik dari aspek ekonomi maupun politik keamanan. Secara ekonomi Asia Tenggara merupakan bagian perdagangan dengan volume tinggi dari negara-negara di sekitarnya seperti Jepang, Korea dan Australia dan juga termasuk China, termasuk impor minyak dan transit *Sea-lanes of Communications (SLOCs)*. Dengan jumlah populasi yang mencapai lebih dari 600 juta jiwa dan *Gross National Product (GNP)* mencapai sekitar US \$ 800 miliar, negara-negara di Asia Tenggara merupakan pasar potensial bagi produk-produk AS termasuk industri jasa dan investasi lainnya. Dalam hal politik keamanan Asia Tenggara menjadi salah satu fokus kepentingan AS mulai dari Perang Dunia II hingga sekarang. Keterlibatan AS di perang Vietnam antara tahun 60-an hingga 70-an serta keberadaan pangkalan militer Subic dan Clark di Filipina antara tahun 1947 hingga 1992 merupakan contohnya.

Di tengah wabah pandemi Covid 19 yang melanda dunia, ketegangan yang terjadi di LCS justru semakin meningkat. Sementara negara-negara di Asia Tenggara masih disibukkan dengan penanganan pandemi Covid 19 di negaranya masing-masing, China yang mulai mengalami pemulihan dari penyebaran virus yang dimulai di negara sendiri justru semakin menunjukkan sikap agresif di LCS. Pada tanggal 26 Mei 2020, Presiden Xi Jinping memerintahkan militer China untuk siap berperang.⁴ Sementara itu AS juga semakin meningkatkan operasi militernya di LCS dengan alasan untuk menjamin kebebasan navigasi. Hingga pertengahan Mei 2020, militer AS telah melakukan 39 penerbangan di atas LCS termasuk pesawat bomber B-1B Lancer, dan beberapa operasi navigasi yang melibatkan kapal-kapal perang AS termasuk kapal induk USS Roosevelt.⁵

Situasi ini semakin meningkatkan kekhawatiran akan terjadinya konflik militer terbuka di LCS yang akan mempengaruhi kondisi keamanan di kawasan. Bagi ASEAN kondisi keamanan yang kondusif dan damai merupakan prioritas. Meskipun memiliki kepentingan yang berbeda-beda, namun negara-negara anggota ASEAN tidak menginginkan penyelesaian sengketa secara damai terhadap persoalan LCS. Dalam tradisi ASEAN, penyelesaian sengketa secara damai merupakan salah satu prinsip fundamental yang dibangun sejak TAC 1976 dan sudah berkali-kali digunakan dalam hubungan antara negara-negara anggota.

³<https://www.rfa.org/english/news/china/indonesia-southchinasea-05282020190946.html>. (diakses 19 September 2020).

⁴ <https://hnews.in/international/prepare-war-xi-jinping-tells-chinese-army/137963>. (diakses 19 September 2020).

⁵ <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200511083807-4-157473/waspada-tensi-as-china-naik-lagi-di-laut-china-selatan>. (diakses 19 September 2020).

Sementara itu, China merupakan salah satu mitra terpenting ASEAN sebagai salah satu anggota *ASEAN Plus Three* (APT) bersama dengan Jepang dan Korea Selatan. Sebaliknya bagi China, ASEAN merupakan mitra dagang terbesarnya setelah menggeser posisi Uni Eropa pada triwulan pertama 2020.⁶ Sejak tahun 2003, China telah mengaksesi TAC yang berarti bahwa China akan memprioritaskan penyelesaian sengketa secara damai dan menempuh mekanisme konsensus dalam setiap persoalan yang dihadapinya dengan negara-negara peserta TAC lainnya. Demikian pula AS telah menandatangani TAC pada tahun 2009 yang berarti bahwa AS juga memiliki kewajiban pemenuhan komitmen yang sama dengan setiap peserta TAC lainnya termasuk China.

Tulisan ini hendak mengulas tentang upaya penanganan sengketa LCS oleh ASEAN, sebagai komunitas politik dan keamanan. Sistematika tulisan ini dimulai dengan pendahuluan dan dilanjutkan dengan pembahasan yang berisi penjelasan mengenai konsep Masyarakat Politik dan Keamanan ASEAN dan dilanjutkan dengan upaya ASEAN dalam penanganan sengketa LCS sebelum akhirnya ditutup dengan kesimpulan.

B. RESEARCH METHODS

Sesuai dengan substansi permasalahan hukum yang hendak dikaji dalam penelitian ini, maka penelitian ini dirancang sebagai penelitian hukum non-doktrinal. Dalam penelitian hukum non-doktrinal hukum dikonsepsikan secara sosiologis sebagai gejala empiris yang dapat diamati di dalam kehidupan.

Terkait dengan tipe penelitian sebagaimana diuraikan di atas, penelitian ini ditopang oleh data sekunder (data yang didapatkan dengan memanfaatkan hasil penelitian pihak lain). Berkenaan pencarian data sekunder, kegiatan yang dilakukan adalah melakukan studi literatur terhadap data yang bersumber dari yang bukan manusia, utamanya yang berupa bahan-bahan hukum, yaitu literatur dan peraturan-peraturan hukum, khususnya hukum internasional yang berkaitan dengan obyek penelitian.

Semua hasil penelitian yang diperoleh dari bahan-bahan hukum selanjutnya dibahas dengan menyusun konsep-konsep, asas-asas dan ketentuan hukum. Berikutnya mencari hubungannya satu sama lain dengan menggunakan penalaran deduksi dan induksi yang lazim dipergunakan dalam penalaran hukum untuk menghasilkan proposisi dan konsep yang baik berupa definisi, preskripsi maupun klasifikasi sebagai hasil penelitian. Selanjutnya bahan hukum yang ada dianalisis secara kualitatif untuk selanjutnya menarik kesimpulan yang menjawab masalah yang dibahas sekaligus memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

C. DISCUSSION

Masyarakat Politik-Keamanan ASEAN

Pembentukan Masyarakat Politik-Keamanan ASEAN (*ASEAN Political-Security Community/APSC*) ditujukan untuk mempercepat kerja sama politik dan keamanan di ASEAN dalam mewujudkan perdamaian di kawasan regional dan global. APSC adalah suatu masyarakat yang secara khusus mengandalkan proses

⁶<https://www.antaranews.com/berita/1522880/di-tengah-krisis-wabah-asean-jadi-mitra-dagang-terbesar-china>, (diakses 19 September 2020).

damai dalam menyelesaikan perselisihan yang mungkin terjadi di antara sesama anggota. Komunitas ini difokuskan pada cara-cara penyelesaian sebagai berikut: (i) pembangunan politik, (ii) norma membentuk dan berbagi, (iii) pencegahan konflik, (iv) resolusi konflik, dan (v) *post-conflict peace building*.⁷ APSC bersifat terbuka, berdasarkan pada pendekatan keamanan yang komprehensif dan tidak ditujukan untuk membentuk suatu pakta pertahanan/aliansi militer ataupun kebijakan luar negeri bersama.

Dalam Cetak Biru Masyarakat Politik-Keamanan ASEAN (*APSC Blue Print*) terdapat tiga karakteristik utama dari APSC, yaitu:⁸

1. Masyarakat yang mengacu pada peraturan dengan kesamaan nilai dan norma (*a rules based community with shared values and norms*).
2. Kawasan yang kohesif, damai dan berdaya tahan tinggi dengan tanggung jawab bersama untuk menciptakan keamanan komprehensif (*a cohesive, peaceful and resilient region with shared responsibility for comprehensive security*).
3. Kawasan yang dinamis dan berpandangan keluar (*a dynamic and outward looking region*).

Menilik sejarahnya, komitmen pertama ASEAN terhadap kerja sama keamanan datang pada saat diumumkannya *Declaration of ASEAN Concord* dan TAC tahun 1976. Dalam *Singapore Declaration* yang dihasilkan oleh *ASEAN Summit* tahun 1992 disepakati oleh para kepala negara anggota ASEAN bahwa:

"the continuation of cooperation on a non-ASEAN basis between the member states in security matters in accordance with their mutual needs and interest. Although not a security organization itself, ASEAN can be regarded as an umbrella under which member states may take up bilateral or multi-lateral security activities"

Pada hakekatnya ASEAN bukanlah suatu organisasi keamanan. Meskipun demikian ASEAN seringkali memainkan peranan sebagai katalis di mana negara anggota dapat melakukan kegiatan terkait keamanan secara bilateral atau multilateral. Persetujuan perbatasan dan keamanan maritim bilateral di antara dua atau tiga anggota telah menjadi kebiasaan umum semenjak awal tahun 1970-an.⁹ Pembahasan yang terkait dengan pembentukan Masyarakat Politik-Kemananan ASEAN dimulai pada tahun 2003, berawal dari proposal yang diajukan Indonesia. Dari tahun 2003 sampai tahun 2006, pembahasan tersebut telah memberikan beberapa hasil konkrit yang membuka jalan untuk dibentuknya PASC, termasuk *The Bali Concord II* tahun 2003, *The Vientiane Action Programme of 2004*, yang memaparkan tantangan kebijakan yang harus diatasi untuk menetapkan APSC; dan *ASEAN Defense Minister Meeting (ADMM)*, yang mewakili langkah pertama dalam pembentukan APSC.¹⁰

⁷ Tay. "The Future of ASEAN: An Assesment of Democracy, Economies and Institutions in Southeast Asia". http://web.mit.edu/lipoff/www/hapr/winter01_development/asean.pdf. (diakses 26 Juni 2020)

⁸ ASEAN Political-Security Community Blueprint. <http://asean.org/wpcontent/uploads/images/archive/5187-18.pdf>. (diakses 26 Juni 2020)

⁹ Kusumaningrum. 2013. "The ASEAN Political-Security Community: ASEAN Security Cooperation on Combatting Transnational Crimes and Transboundry Challenges". *Indonesia Journal of International Law*. 11 (1). hlm 91.

¹⁰ *Ibid.*

Pada *ASEAN Summit* di Cebu, Filipina tahun 2007, disepakati bahwa pembentukan APSC akan dibentuk pada tahun 2015, lima tahun lebih cepat dari yang awalnya direncanakan. Selain itu, ADMM kedua, yang dilaksanakan sebelum *Singapore Summit*, mengeluarkan program kerja tiga tahun untuk kerja sama pertahanan. Langkah signifikan berikutnya adalah terciptanya *APSC Blueprint* yang merupakan pedoman untuk mewujudkan *ASEAN Vision* dalam bidang politik dan keamanan. *APSC Blueprint* juga menyediakan peta jalan (*roadmap*) dan rencana penjadwalan (*timetable*) bagi terbangunnya APSC. Dalam *Blueprint APSC* semakin dipertegas bahwa tujuan dari APSC adalah menjamin setiap anggota ASEAN hidup dalam kondisi aman dari satu sama lain, demokratis dan dalam lingkungan yang harmonis, termasuk aman dari tindakan korupsi sebagai kejahatan terorganisir. APSC mempromosikan pembangunan politik dalam prinsip-prinsip demokratis, penegakan hukum dan *good governance* dan perlindungan hak asasi manusia.¹¹

Koordinasi kerja sama ASEAN di bidang politik dan keamanan dilakukan melalui Dewan Masyarakat Politik-Keamanan ASEAN (*ASEAN Political-Security Community Council*). Pertemuan Dewan Masyarakat Politik-Keamanan ASEAN diadakan sekurang-kurangnya dua kali setahun dan pertama kali diadakan di Pattaya, Thailand pada 10 April 2009. Dewan Masyarakat Politik-Keamanan ASEAN didukung oleh para pejabat tinggi di bidang politik dan keamanan.

Dewan Masyarakat Politik-Keamanan ASEAN bertugas untuk (a) menjamin pelaksanaan keputusan-keputusan KTT di bidang politik-keamanan, (b) mengoordinasikan kerja berbagai sektor yang berada di lingkup kerja sama politik-keamanan, dan isu-isu lintas Dewan Masyarakat Ekonomi dan Dewan Masyarakat Sosial Budaya, serta (c) menyerahkan laporan dan rekomendasi kepada KTT ASEAN mengenai hal terkait dengan perkembangan politik-keamanan.

APSC berbeda dengan rezim keamanan yang mensyaratkan adanya kekuatan eksternal dan mengandalkan perimbangan (*balance of power*) serta tidak dimaksudkan untuk membentuk organisasi pertahanan. Selain itu penolakan atas penggunaan atau ancaman penggunaan kekuatan bersenjata harus menjadi dasar bagi APSC. Hal ini menunjukkan bahwa sengketa konflik diantara negara anggota akan diselesaikan melalui cara damai. Hal ini menuntut ASEAN harus mampu memposisikan dirinya sebagai institusi resolusi konflik baik secara internal (antar negara anggota) maupun secara eksternal (dengan negara di luar anggota). Pada lingkup eksternal, APSC diarahkan untuk berkontribusi terhadap kemajuan perdamaian dan keamanan, khususnya di wilayah Asia Pasifik, dan terus mengembangkan keterikatan ASEAN dengan negara-negara mitra.¹²

Pada dasarnya harapan utama terwujudnya APSC terletak pada komitmen politik para pemimpin negara ASEAN untuk menerapkannya dan juga dilandasi pada keinginan dari negara anggotanya untuk: (1) memperkuat mekanisme *confidence-building measures*; (2) memperkuat langkah-langkah pencegahan konflik; (3) memperkuat proses ASEAN Regional Forum dalam mendukung terciptanya APSC; (4) memperluas kerjasama yang berkaitan dengan masalah keamanan non-tradisional (non-konvensional); (5) memperkuat usaha-usaha dalam mempertahankan persatuan dan keutuhan negara-negara anggota ASEAN;

¹¹ ASEAN Political-Security Community Blueprint. *op. cit.*

¹² Saragih. 2017. "Kebijakan Pembentukan Komunitas ASEAN 2015: Tantangan dan Harapan dalam Penciptaan Stabilitas Kawasan". *Jurnal Administrative Reform*. 5 (4). hlm. 217.

(6) memperkuat kerjasama dalam menanggulangi setiap ancaman yang ditimbulkan oleh masalah separatisme. Bila penguatan kerjasama pada bidang tersebut bisa lebih ditingkatkan, maka masa depan APSC cukup cerah. Ketika konsep ini dijalankan maka posisi komunitas ini dapat dilihat dari *comprehensive security*.¹³

Konsep *comprehensive security* sebagai model keamanan yang sangat luas bersama dengan konsep non-konvensional keamanan manusia (*human security*) sangat relevan dengan dinamika yang dihadapi oleh ASEAN dewasa ini. Namun pendekatan kedua konsep tersebut sedikit banyak bertentangan dengan prinsip *non-interference* dan kedaulatan negara yang mendasari "*ASEAN Way*". Prinsip ini seperti telah diuraikan dalam bagian sebelumnya telah melekat dalam tubuh ASEAN sejak awal pembentukannya dan mempengaruhi perkembangan organisasi regional ini. Akan tetapi harus diakui bahwa kedua prinsip ini juga menghambat perkembangan ASEAN sebagai sebuah komunitas karena menguatkan perbedaan-perbedaan identitas nasional yang menyulitkan proses integrasi. Faktanya kebanyakan negara anggota masih keberatan untuk menerima pemberlakuan azas supranasional dalam pengambilan keputusan di ASEAN.

Untuk dapat mewujudkan APSC, ASEAN perlu memposisikan ulang praktek dari prinsip *non-interference* dan kedaulatan negara tersebut dalam menjalankan "*ASEAN Way*". Paling tidak jika terdapat isu-isu yang mempengaruhi hubungan bilateral, regional dan ekstra regional maka kedua prinsip tersebut dapat "diabaikan" untuk memudahkan ASEAN mengambil keputusan kolektif yang dapat dilaksanakan secara efektif.

Peran ASEAN Dalam Melakukan Penanganan Sengketa LCS

Dapat dikatakan bahwa sengketa LCS telah dimulai jauh sebelum berdirinya ASEAN sebagai organisasi regional di kawasan Asia Tenggara bahkan lebih tepat dikatakan sebelum berdirinya negara bangsa (*nation state*) modern di kawasan tersebut. pada masa Perang Dunia II, Jepang telah mengokupasi wilayah LCS bersamaan dengan dikuasainya negara-negara di sekitarnya. Kekalahan Jepang atas sekutu memaksa Jepang untuk mengakhiri penguasaannya termasuk untuk wilayah-wilayah teritori seberang lautan yang dikuasai Jepang sejak Protokol Boxer Tahun 1901 termasuk Kepulauan Spratly. Hal ini merupakan hasil dari *San Fransisco Treaty* yang ditandatangani pada tanggal 8 September 1951 dan berlaku secara efektif pada tanggal 28 April 1952.

China atau Tiongkok modern yang eksis sejak berakhirnya Perang Dunia II telah menetapkan klaimnya atas hampir keseluruhan wilayah LCS pada tahun 1947 dengan peta wilayah yang dibuat secara sepihak, di mana klaim tersebut didasarkan pada apa yang disebutnya alasan dan hak sejarah yang dimulai dari zaman Dinasti Han (sekitar abad 2 SM). Meskipun sulit untuk membuktikan kebenaran dasar klaimnya tersebut, China secara konsisten mempertahankan klaimnya dengan berbagai cara baik jalur diplomasi hingga penggunaan kekuatan.

Sementara beberapa negara di Asia Tenggara telah merasa memiliki bagian-bagian dari wilayah laut yang disengketakan tersebut sejak zaman kolonial. Vietnam misalnya juga mendasarkan klaimnya terutama terhadap Kepulauan Paracel atas dasar sejarah. Pada masa pemerintahan kolonial Prancis telah

¹³ Snyder. 1999. *Contemporary Security and Strategy*. London: Palgrave. hlm. 113.

dilakukan beberapa ekspedisi ke LCS, termasuk Kepulauan Paracel dan Spratly. Ketika Vietnam memperoleh kemerdekaan dan kemudian terbelah dua menjadi Vietnam Utara (di bawah Ho Chi Minh) dan Vietnam Selatan (di bawah Bao Dai), Prancis mendukung Vietnam Selatan yang memasukkan Kepulauan Paracel sebagai bagian dari wilayah teritorialnya, namun menolak klaim Vietnam Selatan atas Kepulauan Spratly karena telah diklaim oleh Prancis sendiri.¹⁴

Brunei Darussalam yang memperoleh kedaulatan penuh dari Inggris sejak tahun 1985 juga meletakkan klaimnya terhadap *Lousia Reef* yang merupakan bagian dari Kepulauan Spartly atas warisan dari perluasan garis landas kontinen yang dibuat Inggris berdasarkan *U.K. Order in Council* tahun 1958.¹⁵ Malaysia yang juga dulunya merupakan wilayah jajahan Inggris sedikit banyak menggunakan bukti sejarah warisan Inggris untuk mengklaim beberapa bagian dari Kepulauan Spratly seperti *Swallow Reef* dan *Layang Atoll* serta wilayah perairan lainnya yang dimuat dalam penerbitan *Peta Baru Menunjukkan Sempadan Perairan dan Pelantar Benua Malaysia* tanggal 21 Desember 1979.¹⁶ Peta Baru Malaysia ini sendiri telah memicu konflik wilayah dengan negara-negara tetangga seperti Singapura dan Indonesia meskipun telah diselesaikan dengan putusan Mahkamah Internasional.¹⁷

Gambar
Klaim Atas Wilayah LCS



Sumber: economist.com

¹⁴ Maksum. 2017. "Regionalisme dan Kompleksitas Laut China Selatan". *Jurnal Sospol*. 3 (1). hlm. 14.

¹⁵ *Ibid.* hlm. 15.

¹⁶ Buszynki. 2007. "Maritime Claims and Energy Cooperation in the South China Sea", *Contemporary Southeast Asia*, 29 (1). hlm. 147.

¹⁷ Sengketa Malaysia dengan Singapura atas kepemilikan Batu Puteh (*Pedra Branca*), *Middle Rocks*, dan *South Ledge* telah diputus oleh Mahkamah Internasional pada 23 Mei 2008, sementara sengketa Pulau Sipadan dan Ligitan dengan Indonesia telah diputus Mahkamah Internasional pada 17 Desember 2002.

Klaim negara-negara terhadap wilayah LCS didasari pada kepentingan untuk menguasai wilayah perairan yang bukan saja strategi tetapi juga kaya dengan kandungan sumber daya alam. Wilayah LCS secara keseluruhan merupakan jalur pelayaran tersibuk kedua di dunia. Dalam perspektif perdagangan global, LCS merupakan rute dari sepertiga pelayaran perdagangan dunia. Secara keseluruhan, nilai ekonomi dari perdagangan yang menggunakan LCS sebagai jalur distribusi dan transportasi bernilai sekitar US \$ 5,3 Trilyun pada tahun 2019.¹⁸ Fakta ini menyebabkan bahwa LCS bukan saja menjadi kepentingan bagi negara-negara di kawasan sekitarnya saja, akan tetapi juga menjadi kepentingan bagi negara-negara lain untuk menjaga kebebasan navigasi di wilayah LCS tersebut. selain menjadi jalur penting bagi pelayaran dan perdagangan global, LCS juga menyimpan sumber daya lama berupa minyak dan gas bumi dalam jumlah yang sangat besar. Diperkirakan kandungan minyak bumi diperkirakan secara keseluruhan sebesar 11 milyar barrel, sementara diperkirakan kandungan gas bumi tersimpan sebesar 190 trilyun kaki kubik atau setara dengan 57.9 trilyun meter kubik.¹⁹ Nilai ekonomi dari wilayah LCS makin bertambah jika sektor perikanan juga diperhitungkan karena beberapa bagian dari wilayah LCS merupakan perairan yang memiliki potensi perikanan. Sebagai contoh Laut Natuna yang dalam administrasi perikanan Indonesia berada di bawah pengelolaan Wilayah Pengelolaan Perikanan (WPP-RI) 711 memiliki potensi perikanan sebesar 504.212,85 ton per tahun.²⁰ Laut Natuna berhubungan langsung dengan LCS dan bagian dari Laut Natuna yang terletak di LCS dinamai Indonesia sebagai Laut Natuna Utara. Laut Natuna Utara sendiri menjadi fokus pengamanan bagi Indonesia karena kapal-kapal ikan asal Vietnam dan China sering memasuki wilayah ini untuk melakukan penangkapan ikan.

Posisi ASEAN terhadap usaha penyelesaian sengketa LCS menjadi sangat unik. Di satu sisi ASEAN memiliki negara-negara anggota yang secara langsung termasuk sebagai pihak yang bersengketa dengan meletakkan klaim wilayah LCS, maupun yang secara tidak langsung bersinggungan dengan klaim China di wilayah LCS seperti yang terhadap Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia di Laut Natuna Utara. Di sisi lain, ASEAN merupakan sebuah organisasi regional yang didesain sedemikian rupa sehingga memiliki fondasi utama pada prinsip tidak mencampuri urusan masing-masing negara anggota (prinsip *non-interference*). Dengan demikian, masing-masing dari sepuluh negara anggota ASEAN memiliki pandangan dan sikap yang berbeda-beda mengenai sengketa LCS, terutama dengan China.

Upaya ASEAN untuk menyelesaikan konflik LCS terutama untuk menjaga perdamaian dan stabilitas di LCS telah dimulai sejak dikeluarkannya *ASEAN Declaration on the South China Sea* yang ditandatangani oleh para Menteri Luar Negeri ASEAN di Manila tanggal 22 Juli 1992. Adapun prinsip-prinsip yang dimuat dalam deklarasi ini, antara lain, menekankan perlunya penyelesaian sengketa secara damai, dan mendorong dilakukannya eksplorasi kerja sama terkait dengan

¹⁸ <https://www.panmaritime.net/uncategorized/nilai-seaborne-trade-laut-china-selatan-capai-53-t-dolar-as-per-tahun/>, (diakses 27 September 2020).

¹⁹ <https://intisari.grid.id/read/032147517/pantas-saja-china-ingin-kuasai-laut-china-selatan-potensi-ekonominya-bisa-untung-hampir-2-kali-lipat-pdb-indonesia-ada-cadangan-minyak-bumi-juga?page=all>. (diakses 27 September 2020).

²⁰ <https://www.kompas.com/tren/read/2020/01/03/200922665/jadi-tempat-favorit-kapal-asing-pencuri-ikan-apa-saja-potensi-perairan?page=all>. (diakses 27 September 2020).

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.

Dari empat negara anggota ASEAN yang merupakan negara pengklaim (*claimant state*), dua negara yaitu Vietnam dan Filipina cenderung lebih konfrontatif dalam menghadapi China ketimbang Malaysia dan Brunei Darussalam. Sementara dari enam negara anggota ASEAN lainnya yang bukan negara pengklaim (*non-claimant state*), hanya Indonesia yang menaruh perhatian lebih mengenai persoalan sengketa LCS karena bagaimanapun selain sebagai negara terpenting dan memiliki kepentingan menjaga stabilitas di kawasan, klaim China dengan *nine dash line*-nya telah bersinggungan dengan kepentingan Indonesia atas wilayah ZEE-nya di Laut Natuna Utara.

Indonesia jugalah yang mendorong penyelesaian sengketa wilayah LCS secara diplomasi dengan mempertahankan sentralitas ASEAN serta mendasarkan pada hukum internasional. Pada tahun 2011 yang merupakan masa Keketuaan Indonesia di ASEAN, ASEAN dan China telah berhasil menyepakati *Guidelines for the Implementation of the DOC (Declaration on Conduct of the Parties in the South China Sea)* saat pertemuan *44th ASEAN Foreign Ministers Meeting (AMM)/Post Ministerial Conference (PMC)/18th ASEAN Regional Forum (ARF)* di Bali. Keberhasilan kesepakatan ini merupakan sebuah terobosan sekaligus pencapaian penting sejak ditandatanganinya DOC pada tanggal 4 November 2002 di Phnom Penh, Kamboja.

DOC sendiri ditandatangani antara negara-negara anggota ASEAN dan China pada tahun 2002 setelah melalui negosiasi berkepanjangan yang memakan waktu beberapa tahun. DOC sendiri berisi pernyataan dari negara-negara anggota ASEAN dan China bahwa secara bersama-sama para pihak berkomitmen terhadap tujuan dan prinsip-prinsip yang terdapat dalam Piagam PBB, UNCLOS 1982, TAC, *the Five Principles of Peaceful Coexistence*,²¹ dan prinsip-prinsip universal dari hukum internasional lainnya. Selain itu dalam DOC juga para pihak menyatakan komitmen dan penghormatan atas kebebasan navigasi dan penerbangan di atas LCS sebagaimana diatur oleh hukum internasional serta membangun kerjasama, dialog dan konsultasi untuk mengedepankan upaya damai dalam penyelesaian sengketa LCS. Isi dari dokumen DOC dengan jelas menyebutkan tiga tujuan: mempromosikan upaya-upaya untuk membangun rasa saling percaya di antara para pihak, melibatkan diri di dalam kerjasama maritim, dan menyediakan dasar diskusi dan penyusunan suatu dokumen COC yang formal dan dengan kekuatan hukum yang mengikat.²²

Pada awal pelaksanaannya, DOC telah diikuti oleh langkah-langkah kerjasama di bidang maritim antara negara-negara anggota ASEAN dan China. Di tahun 2003, ASEAN dan China menyepakati diadakannya pertemuan regular di tingkat pejabat senior (*Senior Official's Meeting/SOM*) guna membahas pelaksanaan

²¹ *The Five Principles of Peaceful Coexistence* atau dikenal juga dengan *Panchsheel Treaty* merupakan suatu perjanjian penting bagi China dan India dalam membangun hubungan diplomatik kedua negara terutama di bidang ekonomi dan keamanan. Perjanjian ini ditandatangani kedua negara di Peking pada tanggal 28 April 1954.

²² Li. "Mengelola Isu Keamanan di Laut China Selatan: Dari DOC ke COC". <https://kyotoreview.org/bahasa-indonesia/mengelola-isu-keamanan-di-laut-cina-selatan-dari-doc-ke-coc/>, (diakses 5 Oktober 2020).

DOC. Di bulan Desember tahun 2004, SOM tentang DOC yang pertama dilakukan di Kuala Lumpur dan dalam pertemuan tersebut diputuskan untuk membentuk grup kerjasama untuk membahas pelaksanaan DOC serta berhasil menyusun sebuah dokumen yang menjelaskan susunan, fungsi dan tanggung jawab dari grup kerjasama tersebut.²³ Grup kerjasama yang dibentuk dalam SOM tahun 2004 tersebut bertugas untuk mempelajari dan menyediakan gagasan berkaitan dengan pengimplementasian DOC dan mengidentifikasi tindakan-tindakan yang dapat menyebabkan konflik di LCS semakin parah.

Dalam pertemuan pertama dari grup kerjasama tersebut yang berlangsung pada tanggal 4-5 Agustus 2005 di Manila, ASEAN mengajukan contoh dokumen yang berisi tujuh poin petunjuk pelaksanaan DOC. Dalam poin kedua dari dokumen tersebut menyatakan bahwa ASEAN akan melaksanakan tradisinya, yaitu untuk saling berkonsultasi secara internal antara negara-negara anggota ASEAN sebelum melakukan negosiasi dengan China. Hal ini kemudian mendapatkan penolakan dari China yang beralasan bahwa konflik LCS hanya melibatkan negara-negara ASEAN tertentu saja dan bukannya seluruh negara anggota ASEAN. Dengan demikian China memberi penegasan untuk memilih diplomasi langsung dengan negara-negara ASEAN yang merupakan *claimant state* ketimbang harus berhadapan dengan ASEAN secara kolektif. Meskipun demikian, dalam pertemuan kedua yang dilakukan di Sanya pada tahun 2006, grup kerjasama telah berhasil mencapai kesepakatan untuk memusatkan perhatian pada beberapa lingkup kerjasama.²⁴

Di dalam pandangan banyak analis, dokumen DOC pada dasarnya tidak lebih dari satu bentuk kompromi di antara dua posisi: tidak melakukan apapun atau membentuk perjanjian resmi yang mengikat secara hukum. DOC tahun 2002 tersebut dianggap tidak berjalan sebagaimana ketiga tujuannya tersebut. Dalam kenyataannya, negara-negara yang terlibat sengketa di LCS tidak mematuhi sepenuhnya ketentuan dalam DOC dengan jenis pelanggaran yang bervariasi serta minimnya contoh dari proyek-proyek kerjasama baik bilateral maupun multilateral yang dilakukan di LCS.²⁵ Kegagalan DOC tahun 2002 tersebut bisa dipahami karena DOC tidak memiliki mekanisme untuk mengawasi pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya serta daya paksa untuk mematuhi ketentuan-ketentuan tersebut.

Guidelines for Implementation of the DOC berisi penekanan terhadap langkah-langkah dalam pelaksanaan ketentuan DOC sendiri, yaitu:

1. Pelaksanaan DOC harus dilakukan melalui pendekatan "*step by step*" sesuai dengan ketentuan DOC.
2. Para pihak dalam DOC harus mengedepankan dialog dan konsultasi sesuai semangat dalam DOC.
3. Pelaksanaan proyek atau aktivitas sebagaimana diatur oleh DOC harus diidentifikasi dengan jelas.
4. Partisipasi dalam proyek atau aktivitas tersebut harus dilaksanakan secara sukarela.
5. Kegiatan awal yang dilakukan dalam ruang lingkup DOC harus dalam ukuran tindakan saling membangun kepercayaan.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

6. Keputusan untuk melaksanakan kegiatan dalam kerangka DOC harus didasarkan pada consensus para pihak dan diarahkan untuk merealisasikan *Code of Conduct*.
7. Dalam pelaksanaan proyek dalam kerangka DOC jika dibutuhkan dapat dibantu oleh para ahli maupun "*eminent persons*" untuk memberikan masukan.
8. Kemajuan pelaksanaan kegiatan harus dilaporkan setiap tahun dalam pertemuan tingkat Menteri ASEAN-China (PMC).

Dapat dikatakan bahwa sejak disepakatinya *Guidelines for Implementation of the DOC* telah ada langkah maju dalam mencapai sebuah dokumen yang lebih mengikat secara formal. ASEAN terutama mulai aktif bekerja menyusun kerangka dokumen *Code of Conduct (COC)*. Indonesia sendiri melalui Menteri Luar Negeri Retno Marsudi telah melakukan pendekatan dan konsultasi intensif (*shuttle diplomacy*) kepada para koleganya di ASEAN pada tanggal 18-19 Juli 2012 untuk mencapai posisi bersama negara-negara ASEAN. Upaya tersebut membuahkan hasil dengan disepakatinya *ASEAN's Six Point Principles on the South China Sea* pada tanggal 20 Juli 2012. Dokumen tersebut berisikan prinsip-prinsip:²⁶

1. *The full implementation of the DOC (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 COC in the South China Sea;*
4. *The full respect of the universally recognized principles of international law, including the 1982 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 UNCLOS.*

Pada bulan yang sama, pada kesempatan AMM ke-45 di Phnom Penh bulan Juli 2012, ASEAN telah mengajukan kepada China dokumen kerangka dari COC tersebut. China mengambil posisi yang cukup kooperatif meskipun merasa kurang dilibatkan dalam penyusunan kerangka COC tersebut.²⁷ Dalam kaitannya dengan penyusunan COC, China berpendapat bahwa COC harus didasarkan pada kesepakatan penuh oleh semua pihak terhadap isi DOC dan bagi China COC tidak mungkin diselesaikan dalam waktu yang singkat karena kompleksitas dalam sengketa LCS. China juga memberi penekanan bahwa penyelesaian sengketa LCS harus dilakukan melalui kesepakatan secara maksimal dan menghindari campur tangan dari pihak luar.

Meskipun demikian, kemajuan terhadap pembentukan COC sesungguhnya mulai terlihat dengan diselesaikannya pembacaan pertama (*first reading*) atau pembacaan dari draft isi COC antara ASEAN dan China pada tahun 2019. Baik negara-negara anggota ASEAN maupun China berharap bahwa COC dapat segera diselesaikan meskipun tahapan pembacaan kedua (*second reading*) yang merupakan pembahasan materi dari COC dan telah dijadwalkan berlangsung

²⁶ <https://kemlu.go.id/portal/id/read/101/view/laut-china-selatan>, (diakses 5 Oktober 2020).

²⁷ Li. *loc. cit.*

selama empat kali di Brunei Darussalam, Filipina, Indonesia dan China pada tahun 2020 harus ditunda akibat pandemi Covid-19.

D. CONCLUSION

Peran ASEAN dalam menangani sengketa LCS terletak pada kemampuan ASEAN sebagai sebuah organisasi regional untuk berusaha memastikan penyelesaian sengketa LCS dilakukan melalui mekanisme diplomasi, kepatuhan terhadap hukum internasional dan menghindari penggunaan kekuatan yang mencerminkan pelaksanaan "ASEAN Way".

Hal ini tampak dari inisiatif yang datang dari ASEAN maupun beberapa negara anggotanya yang paling berpengaruh seperti Indonesia dalam merancang instrumen dan mekanisme penyelesaian sengketa LCS yaitu DOC, *Guidelines for the Implementation of the DOC*, serta COC di samping berbagai upaya pendekatan dan diplomasi secara intensif baik di antara negara-negara anggota ASEAN maupun dengan China sebagai negara yang memiliki klaim wilayah paling luas di LCS. Peran ASEAN tersebut tidak terlepas dari prinsip dasar yang dimiliki ASEAN yang mengedepankan konsensus serta cara-cara damai sebagaimana diatur dalam TAC.

Meskipun demikian, ASEAN masih perlu untuk meningkatkan soliditas di antara negara-negara anggotanya untuk dapat mewujudkan Komunitas ASEAN secara nyata dan bukan konsep. Persoalan yang dihadapi ASEAN bukan hanya sengketa wilayah LCS tetapi lebih luas dan kompleks dari itu. Oleh karena itu, ASEAN perlu terus menerus mendekati perbedaan-perbedaan yang ada di antara negara-negara anggotanya sehingga apa yang dicita-citakan, khususnya sebagai Komunitas Politik dan Keamanan dapat terwujud.

Bibliography

- ASEAN Political-Security Community Blueprint.
<http://asean.org/wpcontent/uploads/images/archive/5187-18.pdf>
- Buszynki, L. 2007. "Maritime Claims and Energy Cooperation in the South China Sea", *Contemporary Southeast Asia*, 29 (1). 143-171.
<https://hwnnews.in/international/prepare-war-xi-jinping-tells-chinese-army/137963>
<https://intisari.grid.id/read/032147517/pantas-saja-china-ingin-kuasai-laut-china-selatan-potensi-ekonominya-bisa-untung-hampir-2-kali-lipat-pdb-indonesia-ada-cadangan-minyak-bumi-juga?page=all>
<https://kemlu.go.id/portal/id/read/101/view/laut-china-selatan>
<https://lifepal.co.id/media/anggaran-militer-negara-asean/>
<https://www.antaraneews.com/berita/1522880/di-tengah-krisis-wabah-asean-jadi-mitra-dagang-terbesar-china>
<https://www.cnbcindonesia.com/news/20200511083807-4-157473/waspada-tensi-as-china-naik-lagi-di-laut-china-selatan>
<https://www.kompas.com/tren/read/2020/01/03/200922665/jadi-tempat-favorit-kapal-asing-pencuri-ikan-apa-saja-potensi-perairan?page=all>
<https://www.panmaritime.net/uncategorized/nilai-seaborne-trade-laut-china-selatan-capai-53-t-dolar-as-per-tahun/>
<https://www.rfa.org/english/news/china/indonesia-southchinasea-05282020190946.html>

- Kusumaningrum, A. 2013. "The ASEAN Political-Security Community: ASEAN Security Cooperation on Combatting Transnational Crimes and Transboundary Challenges". *Indonesia Journal of International Law*. 11 (1). 89-105.
- Li, M. "Mengelola Isu Keamanan di Laut China Selatan: Dari DOC ke COC". <https://kyotoreview.org/bahasa-indonesia/mengelola-isu-keamanan-di-laut-cina-selatan-dari-doc-ke-coc/>
- Maksum, A. 2017. "Regionalisme dan Kompleksitas Laut China Selatan". *Jurnal Sospol*. 3 (1). 1-25.
- Mukthi, M.F. "Tiongkok Kalahkan Vietnam di Paracel", tersedia di <https://historia.id/militer/articles/tiongkok-kalahkan-vietnam-di-paracel-6l7Gw>
- Saragih, H.M. 2017. "Kebijakan Pembentukan Komunitas ASEAN 2015: Tantangan dan Harapan dalam Penciptaan Stabilitas Kawasan". *Jurnal Administrative Reform*. 5 (4). 213-226.
- Snyder, C.A. 1999. *Contemporary Security and Strategy*. London: Palgrave.
- Tay, S. "The Future of ASEAN: An Assesment of Democracy, Economies and Institutions in Southeast Asia". http://web.mit.edu/lipoff/www/hapr/winter01_development/asean.pdf.