

BAB 1

Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

Penelitian ini membahas mengenai kebijakan luar negeri Indonesia terhadap Tiongkok mengenai Laut Cina Selatan (LCS) di era pertama rezim Presiden Joko Widodo (2014-9). Sengketa wilayah di LCS berpusat pada klaim Tiongkok atas sebagian besar wilayah perairan tersebut. Pada tahun 1947, Tiongkok mengeluarkan peta wilayah nasionalnya dengan sebelas titik berada pada wilayah LCS, lalu tahun 1953 berkurang menjadi sembilan titik (*nine-dash-line*) hingga saat ini. Bersamaan dengan klaim tersebut, angkatan laut Tiongkok mengambil alih kontrol atas beberapa pulau di LCS yang diduduki Jepang pada masa Perang Dunia II (Zhen, 2016). Tindakan Tiongkok menuai protes dari negara-negara sekitarnya yang juga merasa memiliki kedaulatan atas sebagian wilayah LCS, yaitu Taiwan, Filipina, Vietnam, Malaysia, dan Brunei Darussalam. LCS menjadi wilayah yang kontroversial karena menjadi salah satu jalur perdagangan utama di dunia, dengan nilai perdagangannya mencapai 5,3 miliar dolar AS per tahunnya. Selain itu, LCS juga menyimpan cadangan minyak dan gas alam yang sangat besar; AS memperkirakan 11 miliar barel minyak dan triliunan kubik gas alam terdapat di wilayah LCS (Saiidi, 2018).

Indonesia sendiri tidak secara langsung berkonfrontasi dengan Tiongkok di LCS. Namun, dari sekian banyak versi peta nasional Tiongkok di LCS, salah satunya berpotongan dengan *Exclusive Economy Zone (EEZ)* dan Landas Kontinental Indonesia, yaitu sebelah utara Pulau Natuna (US Department of State, 2014). Wilayah EEZ dan Landas Kontinental merupakan wilayah laut lepas dan tidak dimiliki oleh negara namun sumber daya alamnya diberikan kepada negara pantai, atau dalam hal ini Indonesia (Wirawan, 2016). Sembilan puluh persen wilayah EEZ masuk dalam klaim Tiongkok (Cage, 2016). Memasuki rezim Presiden Joko Widodo (Jokowi), konflik terkait Perairan Natuna menjadi salah satu persoalan yang mendominasi

hubungan bilateral Indonesia-Tiongkok. Tahun 2015, pemerintahan Indonesia meminta klarifikasi Tiongkok mengenai peta *nine-dash-line*. Namun, pihak Tiongkok tidak memberikan jawaban yang jelas terhadap pertanyaan tersebut. Juru bicara kementerian luar negeri Tiongkok, Hong Lei mengatakan bahwa Tiongkok dan Indonesia tidak memiliki konflik di LCS dan mengakui bahwa perairan Natuna berada di bawah kedaulatan Indonesia (Tempo, 2015). Namun ia juga menyatakan,

“We have consistently upheld that China and Indonesia should find a means of **appropriate resolution through direct negotiations and consultation, with respect for international law and on the basis of historical fact,**” (Fabi dan Blanchard, 2015).

Gambar 1.1.: Peta Wilayah Natuna dan Klaim *Nine-dash-line* oleh Tiongkok



Sumber: The Maritime Executive

Tahun berikutnya, ketegangan kedua negara di LCS memuncak, tepatnya di sekitar perairan Natuna. Total terjadi tiga kali ketegangan selama tahun 2016. Pertama, pada bulan Maret, dimana kapal patroli dari Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) RI menangkap kapal nelayan Tiongkok, Kway Fey 10078 memasuki wilayah Natuna dan menangkap ikan secara ilegal (Lumbanrau, 2016). Merespon hal tersebut, Indonesia mempersiapkan diri dengan menambah armada perang di sekitar kepulauan tersebut. Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat (TNI AD) mengerahkan 800 prajurit di Natuna, dan menambah 2000 prajurit di tahun 2016. Sedangkan Angkatan Laut mengirim 14 kapal perang dan Angkatan Udara mengaktifkan radarnya di beberapa bagian pulau selama untuk melakukan pengawasan selama 24 jam. Ketegangan terjadi

kembali saat kapal perang Republik Indonesia (KRI) menangkap kapal-kapal nelayan Tiongkok yang memasuki wilayah EEZ Indonesia. Tiongkok mengajukan protes ke pemerintah Indonesia dengan argumen bahwa wilayah tersebut merupakan wilayah penangkapan ikan tradisional Tiongkok (BBC, 2016). Ini merupakan pernyataan yang paling ekspansif dari Tiongkok terhadap Indonesia, setidaknya sejak masa kepemimpinan Jokowi.

Ketegangan kedua terjadi dua bulan setelah yang pertama, yaitu bulan Mei, dan ketiga di bulan Juni, dimana kapal nelayan Tiongkok kembali memasuki wilayah EEZ Indonesia. Menurut laporan Kementerian Kelautan dan Perikanan RI, sepanjang tahun 2016, terdapat 57 kapal asing yang masuk wilayah perairan Natuna, termasuk diantaranya adalah kapal Tiongkok (BBC, 2016). Merespon protes Tiongkok, beberapa elit Indonesia, seperti Menteri Perikanan dan Kelautan RI, Susi Pudjiastuti, Menko Kemaritiman dan Sumber Daya RI Luhut Pandjaitan, dan Menteri Luar Negeri RI Retno Marsudi, menyatakan apa yang dilakukan TNI terhadap kapal ikan Tiongkok sudah sesuai prosedur. Bahkan Presiden Jokowi dengan lantang menyebutkan bahwa kedaulatan RI adalah harga mati dan menginstruksikan penambahan kekuatan militer serta pembangunan infrastruktur di Natuna (Kusumadewi, 2016; Munir, 2016). Namun, berbanding terbalik dengan apa yang telah dikatakan oleh elit tersebut, pemerintah Indonesia melalui Luhut Pandjaitan mengunjungi Tiongkok untuk meningkatkan relasi bilateral antara Indonesia dan Tiongkok terkait masalah maritim, terutama mengenai pemancingan di LCS. Luhut menegaskan bahwa pembicaraan terkait kerusuhan di LCS seharusnya ditiadakan dan tidak dibesarkan (Tempo, 2016).

Pada tahun 2017, pemerintah Indonesia kembali bersuara mengenai LCS, dimana Indonesia mengajukan perubahan nama LCS menjadi Laut Natuna Utara (LNU) ke Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Pengajuan tersebut hanya tertuju pada wilayah yang dianggap Indonesia sebagai teritori kedaulatannya (Suastha, 2017). Tiongkok menuntut pembatalan pengajuan tersebut dengan berbagai cara, namun Indonesia tetap

tidak mencabutnya. Lalu pada awal tahun 2019, Menko Kemaritiman, Luhut Pandjaitan, mengumumkan rencana pembangunan *fishing zone* di perairan sebelah utara Kepulauan Natuna. Menurut Paresmararan (2019), meskipun pengembangan seperti ini baru secara resmi diumumkan, namun sebenarnya sudah berlangsung lama. Penyampaian oleh Pandjaitan merupakan penegasan bahwa berbagai tindakan untuk mengamankan teritorial Indonesia, terutama perairan Natuna, masih aktif berlangsung dan akan terus berkembang.

Selama rezim Presiden Joko Widodo tersebut, tindakan Indonesia di LCS terkesan keras dan menantang Tiongkok, seperti melakukan modernisasi militer serta pembangunan berbagai infrastruktur di pulau terluar Indonesia itu. Namun Indonesia di sisi lain tetap berusaha membangun identitasnya sebagai negara bukan penuntut di LCS. Dalam pernyataan pers menteri luar negeri tahunan tahun 2017, Marsudi (2017, dalam Setnas, 2017) menyatakan bahwa Indonesia hanya memiliki tumpang tindih batas maritim dengan Malaysia dan Vietnam. Berbanding terbalik dengan modernisasi militer, tindakan Indonesia yang terus menganggap dirinya sebagai negara bukan penuntut seolah menunjukkan bahwa Indonesia tidak melihat Tiongkok di wilayah Natuna atau *see no China policy* (Raditio, 2016). Selain itu, ketika agresivitas ditunjukkan di perairan Natuna, Indonesia terus menuntut agar konflik di LCS dapat diselesaikan melalui negosiasi terutama dengan penyelesaian *code of conduct* secepatnya (Nurchayani, 2018). Tidak hanya itu, pemerintahan Jokowi tetap berhati-hati dalam memutuskan agresivitas militernya terhadap Tiongkok. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya perubahan sikap diplomasi Indonesia di ASEAN ketika membahas LCS. Connelly (2016) menyampaikan sikap kehati-hatian Indonesia ditunjukkan ketika menangkap kapal Tiongkok yang masuk ke wilayah Indonesia. Pada saat itu, Menteri Susi ingin kapal tersebut ditenggelamkan namun kabinet pemerintahan di Jakarta melarangnya. Contoh lainnya, pada tahun 2012, ketika para menteri dari sepuluh anggota ASEAN tidak dapat menemukan titik temu untuk menghasilkan *official press* terkait dengan krisis di LCS, Menteri Luar Negeri Natalegawa,

melakukan *shuttle diplomacy* selama tujuh puluh dua jam untuk memastikan adanya kompromi dari setiap negara. Hal yang sama terjadi tahun 2016, negara-negara di ASEAN sampai pada kebuntuan konsensus dan dengan kasus krisis yang sama. Namun, Indonesia tidak menunjukkan usahanya sama sekali untuk membangun konsensus bersama antara negara-negara ASEAN. Sebenarnya, Menteri Luar Negeri Retno Marsudi sudah berusaha mendapatkan izin dari Presiden Joko Widodo untuk melakukan hal yang sama seperti Natalegawa, namun hasilnya adalah penolakan dari Presiden Jokowi (Connelly, 2016).

Benjamin Nathan (2016) menyebutkan bahwa kebijakan maritim Indonesia secara keseluruhan bersifat ambivalen, yang mana salah satunya ditunjukkan dengan tindakan-tindakan elit politik Indonesia yang paradoksial di LCS. Penulis sendiri juga menyebut tindakan-tindakan Indonesia di LCS bersifat ambivalen. Dalam kamus Mariam Webster, ambivalen artinya sikap atau perasaan yang simultan dan kontradiktif, seperti ketertarikan dan penolakan, terhadap suatu objek, orang, atau tindakan. Dalam kasus ini, pada satu sisi, pemerintah Indonesia dengan tegas melakukan penolakan terhadap klaim Tiongkok di LCS dan ditunjukkan dengan modernisasi militer nasional, namun di sisi lain membuka kerjasama yang dapat dilakukan di wilayah tersebut dengan Tiongkok termasuk kerjasama pengamanan kawasan dan terkait pemancingan. Selain itu, kapal patroli Indonesia juga sempat melepaskan kapal nelayan Tiongkok yang menangkap ikan secara illegal di Kepulauan Natuna, dimana pelepasan kapal tersebut tidak sejalan dengan ketegasan yang ditunjukkan elit politik melalui retorikanya.

1.2. Rumusan Masalah

Mengapa respon Indonesia terhadap Tiongkok di era Joko Widodo terkait kasus Laut Cina Selatan ambivalen?

1.3. Studi Literatur

Terdapat lima literatur yang dapat dijadikan acuan mengapa penelitian ini perlu diteliti dan dibahas lebih lanjut. Tiga literatur pertama, yang ditulis oleh Evan A. Laksmana (2016), Leo Suryadinata & Mustafa Izzadin (2017), dan Dewi Fortuna Anwar (2019) membahas terkait faktor domestik yang mempengaruhi respon Indonesia terhadap Tiongkok di Laut Cina Selatan (LCS). Pertama, penelitian Evan A. Laksmana menjelaskan bagaimana politik domestik mempengaruhi respon Indonesia terhadap kasus putusan pengadilan UNCLOS terkait kasus LCS pada tahun 2016. Laksmana (2016) melihat respon Indonesia sebagai sikap yang inkonsisten, respon tersebut disebabkan oleh ketidaktertarikan Jokowi terhadap urusan luar negeri dan diperparah dengan sistem pembentukan kebijakan luar negeri Indonesia yang tidak berubah. Sistem pembentukan kebijakan luar negeri Indonesia masih sangat dipengaruhi oleh sentralisasi yang terjadi pada zaman kepemimpinan Soeharto. Hal ini tidak berubah meskipun Indonesia telah mengalami proses demokratisasi yang signifikan, Indonesia tetap tidak memiliki sistem pembentukan kebijakan luar negeri dengan para profesional di dalamnya. Kedua, Suryadinata & Izzadin (2017) menjelaskan bahwa kebijakan Indonesia terhadap Tiongkok dipengaruhi oleh kondisi politik domestik, dimana ada pembentukan narasi oleh oposisi bahwa Indonesia dalam keadaan bahaya karena sedang dikuasai oleh Tiongkok. Narasi politik ini berhasil digunakan oleh oposisi mengingat kebijakan Indonesia di bawah Jokowi yang mengarah pada “pro-Cina”. Situasi ini dimanfaatkan oleh oposisi dengan merangkul kaum Islam garis keras yang sedang berkembang di Indonesia.

Hal yang sama juga disampaikan oleh Dewi F. Anwar (2019). Ia menyatakan bahwa di rezim Jokowi, kecaman terhadap hubungan baik ekonomi Indonesia-Tiongkok meningkat. Hubungan baik keduanya dapat dilihat dari bagaimana Indonesia menerima investasi besar-besaran dari Tiongkok untuk proyek infrastruktur domestik Indonesia dan transportasi kereta cepat di Pulau Jawa. Proyek yang dibiayai oleh Tiongkok biasanya akan menghadirkan pekerja dengan jumlah besar dari Tiongkok, dan hal

tersebut dijadikan “makanan” untuk kampanye negatif melawan pemerintahan secara umum dan Jokowi secara khusus. Narasi yang dibentuk sama seperti yang Suryadinata dan Izzadin katakan, bahwa hubungan Indonesia-Tiongkok membahayakan posisi Indonesia yang ditakutkan akan bergantung dengan Tiongkok. Sehingga hal ini mendorong Indonesia untuk lebih tegas menghadapi Tiongkok di LCS (Anwar, 2019).

Literatur keempat merupakan tulisan dari Iis Gindarsah (2017) yang melihat respon Indonesia terhadap Tiongkok di LCS dipengaruhi oleh kepentingan nasional, yang disebutnya sebagai kepentingan multi-dimensional. Pertama yaitu terkait dengan status *archipelagic state* yang akhirnya telah didapatkan dari The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). Secara hukum internasional, komponen yang harus dimiliki ialah kemampuan untuk menjaga garis titik terluarnya. Sehingga, klaim Tiongkok terhadap LCS yang masuk dalam wilayah EEZ Indonesia akan mengganggu status *archipelagic state* serta kedaulatan batas negara. Selain terkait status tersebut, respon Indonesia dipengaruhi oleh kepentingan ekonomi dan keamanan energi. Literatur terakhir, *Indonesia in South China Sea: Going it Alone* oleh Aaron L. Conelly (2016), mengatakan bahwa ada perubahan respon Indonesia di bawah rezim Joko Widodo. Pada masa pemerintahan sebelum Joko Widodo, Indonesia lebih memilih untuk bergerak aktif, melakukan diplomasi untuk menyelesaikan secara damai sengketa di LCS. Namun, di era Jokowi, menurut Conelly, Indonesia merespon Tiongkok di LCS dengan pendekatan melindungi kepentingan-kepentingannya sendiri di sekitar Natuna dan melakukan berbagai tindakan yang tidak menyenangkan bagi Tiongkok. Tidak jauh berbeda dengan penjelasan Laksmana, Conelly melihat respon ini dilatarbelakangi oleh kurangnya minat Joko Widodo pada diplomasi.

Dengan tinjauan literatur di atas, penulis menemukan bahwa respon Indonesia terhadap Tiongkok terkait kasus LCS dapat dijelaskan melalui pendekatan politik domestik. Penulis memutuskan untuk menggunakan pendekatan lain untuk mengesampingkan pendekatan yang sudah ada, yaitu level internasional. Penulis kemudian menilai bahwa

kasus ini seharusnya diteliti dengan sudut pandang lain yang dapat mengakomodasi kedua pendekatan tersebut secara bersamaan, yaitu realisme neoklasik yang mengkombinasikan level internasional dan level domestik dalam analisisnya.

1.4. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memahami kebijakan luar negeri Indonesia di era kepemimpinan Presiden Joko Widodo (2014-9) terhadap Tiongkok di Laut Cina Selatan yang cenderung ambivalen. Penulis menggunakan pendekatan realisme neoklasik, yang mengkombinasikan pendekatan level internasional dan level domestik untuk menganalisis kebijakan, sebagai pendekatan baru untuk memahami kebijakan luar negeri Indonesia di era Joko Widodo.

1.5. Kerangka Pemikiran

1.5.1 Kebijakan luar negeri dan realisme neoklasik

Realisme neoklasik merupakan pendekatan yang berangkat dari kekurangan pendekatan liberalisme, realisme klasik, dan konstruktivisme. Menurut Lobell et al (2009), liberalisme, terutama liberalisme institusionalis terlalu mengesampingkan peran relativisme dari distribusi kekuatan dan terlalu fokus hanya pada institusi. Sedangkan realisme klasik mengecilkan peran tekanan internasional dan konstruktivisme yang berlandaskan pada identitas pemimpin akan sulit memprediksi kebijakan secara apriori. Merespon kekurangan masing-masing pendekatan tersebut, realisme neoklasik menggabungkan variabel internal dan eksternal untuk menjelaskan kebijakan luar negeri suatu negara. Kebijakan luar negeri suatu negara didorong terlebih dahulu oleh posisinya di sistem internasional lalu diterjemahkan melalui variabel yang mengintervensi yaitu persepsi elit politik (Rose, 1998). Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan Tuke (2011), bahwa persepsi elit atau para pemimpin pengambil kebijakan mempengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri suatu negara. Berbeda dengan neorealisme sebagai pendahulunya yang berusaha menjelaskan hasil interaksi antar negara, tujuan akhir realisme neoklasik ialah bentuk

kebijakan luar negeri suatu negara atau disebut sebagai *dependent variable* (Rose, 1998).

1.5.2. Sistem Internasional dalam Realisme Neoklasik

Sama seperti pendekatan pendahulunya, yaitu realisme klasik dan realisme struktural, realisme neoklasik melihat perpolitikan internasional sebagai perjuangan tanpa akhir bagi negara untuk *power* dan pengaruhnya dalam dunia dengan sumber daya terbatas dan ketidakpastian akan intensi dan kapabilitas pihak atau unit lain (Lobell et al, 2009). Sehingga kemudian penting untuk mengidentifikasi tekanan sistem internasional seperti apa yang harus dihadapi negara. Untuk mengidentifikasi tekanan dalam sistem internasional dapat dipahami melalui variabel *structural modifier* dan *clarity*. *Structural modifier* berbicara mengenai level interaksi yang dapat dilakukan dan ingin dilakukan oleh negara, dan berkaitan dengan distribusi *power* relatif yang mana dapat dilihat dari elemen geografi, teknologi, dan militer (Lobell et al, 2009). Distribusi *power* relatif sistem internasional kemudian membentuk polaritas tertentu. Sejauh ini terdapat tiga jenis polaritas, yaitu unipolaritas, bipolaritas, dan multipolaritas, yang dikemukakan oleh para penulis hubungan internasional. Unipolaritas untuk menggambarkan sistem dengan satu negara kekuatan besar, bipolaritas dengan dua kekuatan besar, dan multipolaritas, dengan tiga atau lebih kekuatan besar. Lobell et al (2009) mengatakan dalam satu waktu hanya satu jenis polaritas yang mungkin berjalan. Dengan adanya polaritas, hal ini menunjukkan bahwa sistem internasional berjalan dengan *power* yang tidak seimbang. Ketidakeimbangan ini membentuk sistem internasional yang hirarkis namun bersifat anarki (Bull, 1977 dalam Pietrzyk, 2001). Anarki maksudnya ialah tidak ada satu negara pun yang memiliki posisi lebih tinggi, semua negara pada dasarnya memiliki kewajiban dan hak yang sama. Sehingga kemudian penting bagi negara untuk melihat kondisi internasional dan posisi relativitas *power*nya untuk menetapkan kebijakan apa yang dapat diambil. Kebijakan keamanan yang diambil oleh negara yang kuat dan negara yang lemah tentu akan berbeda (Mandelbaum, 1988).

Kappel (2015) menyebutkan *rising* dan *declining power* dari sebuah negara selalu memainkan peran signifikan dalam sejarah hubungan internasional. Pernyataan Kappel tersebut didukung oleh Drezner (2007) yang menyatakan bahwa pertumbuhan seperti yang terjadi di Tiongkok dan India akan membuka jalan bagi era baru bagi perpolitikan dunia yaitu era multipolar. Dunia yang multipolar ialah dunia dengan adanya beberapa pusat pengambilan keputusan strategis global yang independen dan berdaulat pada tingkat global (Dugin, 2019). Dengan kata lain, tidak ada satu negara pun yang dominan terhadap keputusan yang dapat mempengaruhi perpolitikan global. Wade (2011) berpendapat bahwa multipolaritas menyebabkan sulitnya pembentukan kerjasama dibanding unipolaritas, sebab dalam sistem multipolaritas jumlah negara dengan preferensi, minat, dan kepercayaan yang berbeda semakin besar. Wade menyebutnya sebagai dilema tata kelola multipolar. Terdapat ketidakpastian yang dialami oleh negara-negara yang tidak memegang posisi sebagai *rising* dan *great powers*, atau biasa disebut *middle power* dan *small power*. Stephen (2013) menyebutkan, saat era bipolaritas, posisi *middle power* sangatlah jelas, yaitu sebagai penengah di antara dua kekuatan besar, namun memasuki era multipolar, posisinya menjadi ambigu.

Dalam kasus LCS, selain harus menghadapi Tiongkok, Indonesia sebagai negara *middle power* harus menghadapi negara dengan *power* besar lainnya yaitu AS yang sedang mengalami *declining power*. Selain AS, terdapat pula negara lainnya yang berusaha membendung Tiongkok di LCS, yaitu Jepang, India, dan Australia. Lebih lanjut, negara-negara Asia Tenggara, seperti Malaysia, Filipina, dan Vietnam merupakan negara yang juga ikut terlibat langsung dalam sengketa tersebut. Ketiga negara tersebut bersama Indonesia berada dalam satu regionalisme, yaitu ASEAN sehingga penting untuk juga memahami peran ASEAN sebagai aktor yang juga memiliki *power* dan kepentingan untuk turut campur dalam sengketa LCS. LCS menjadi wilayah perseteruan yang kompleks dimana tidak hanya menjadi urusan antara

Indonesia, Tiongkok, dan negara sekitar yang terlibat sengketa, namun juga aktor lainnya yang berusaha membendung ekspansionisme Tiongkok.

Untuk melihat bagaimana pengaruh keterlibatan negara lain dalam kasus LCS, maka perlu dilihat melalui kacamata *clarity* atau kejelasan sistem internasional dalam memberikan sinyal. Menurut Lobell (2009), kejelasan memiliki tiga komponen, yaitu (1) tingkat ancaman atau kesempatan yang dapat dilihat, (2) kejelasan mengenai waktu terhadap ancaman dan kesempatan, dan (3) adakah kejelasan mengenai opsi kebijakan yang dapat diambil. Terhadap komponen pertama, Lobell et al (2009), mengutip Stephen Walt dan John Gaddis untuk memahami tingkat ancaman atau kesempatan. Untuk kejelasan ancaman, pertama, dapat dilihat apakah ancaman datang dalam bentuk revisionisme yang secara jelas dapat mengganggu integritas teritorial atau kepentingan-kepentingan inti. Kedua, kemampuan ekonomi dan militer yang dapat mengancam negara, dimana dapat dilihat dari kemampuan teknologi dan keadaan geografinya. Ketiga, *a sense of imminence*, seperti ekspektasi bahwa lawan dapat menggunakan kapabilitasnya sebagai ancaman dalam waktu dekat. Sedangkan kejelasan peluang dapat dilihat dari tiga komponen, pertama, bukti bahwa kemampuan relatifnya didukung oleh negara-negara lain. Kedua, bukti bahwa pihak konsekuensial lainnya tidak memiliki tekad untuk menolak gerakan yang diambil. Terakhir, bukti bahwa tindakan yang dilakukan tidak akan terjadi lagi sehingga sangat penting untuk dilakukan secepatnya. Unsur kejelasan yang kedua adalah kejelasan mengenai waktu, yang menurut Lobell et al (2009) seringkali sulit untuk diestimasi oleh pemimpin. Hal ini disebabkan butuh pengetahuan yang akurat mengenai kapabilitas dan intensi negara lawan. Unsur ketiga yaitu kejelasan opsi yang jarang terjadi pada perpolitikan internasional (Lobell et al, 2009). Semakin jelas variabel sistemik sesuai dengan unsur-unsur di atas, maka variasi pilihan kebijakan suatu negara akan rendah. Sebaliknya, semakin tidak adanya kejelasan, maka semakin besar ruang bagi pihak domestik seperti para pemimpin untuk mengejar solusi berdasarkan preferensi mereka (pihak domestik) (Lobell et al, 2009).

Tiongkok tidak pernah memberi kepastian yang jelas pada Indonesia terkait wilayah perairan Natuna. Pihaknya mengakui bahwa Kepulauan Natuna berada dalam wilayah kedaulatan Indonesia, tapi di sisi lain juga mengatakan wilayah tersebut merupakan wilayah penangkapan ikan tradisional negaranya (BBC, 2016). Para nelayan Tiongkok sering kedatangan memancing di wilayah EEZ Indonesia dan berakhir dengan memanasnya hubungan kedua negara. Hal tersebut menyebabkan, pada satu sisi Indonesia merasa Tiongkok bukanlah ancaman terhadap wilayah Natunanya, namun di sisi lain tindakan nelayan Tiongkok dan juga kapal yang sempat dikirim memasuki wilayah EEZ Indonesia merupakan ancaman. Ketidakpastian juga ditunjukkan oleh AS, terutama setelah Trump menjabat sebagai presiden AS. Sebelum pelantikannya, Trump mengatakan akan bertindak tegas dengan Tiongkok di LCS, namun Starr dan Westcott (2017) mengungkapkan bahwa dikarenakan hubungan Trump dan Xi Jin Ping membaik, AS memberikan fokusnya pada konflik di Semenanjung Korea, dan LCS tidak lagi menjadi sorotan AS. Namun hubungan baik antara Trump dan Xi pun tidak berlangsung lama. Dari sini dapat disimpulkan bahwa AS juga tidak memberikan sinyal yang jelas mengenai ketegasannya di LCS. Ketidakjelasan ini kemudian memberikan ruang bagi pihak domestik untuk mengejar solusi berdasarkan preferensi mereka seperti yang Lobell sampaikan.

1.5.3. Persepsi Elit Politik terhadap Sistem Internasional

Untuk dapat menjelaskan respon negara terhadap lingkungan eksternal, penting untuk menganalisis tekanan sistem internasional yang ditranslasikan ke dalam variabel intervensi (Rose, 1998). Hal senada disampaikan oleh Mingst (1999) yang menyebutkan bahwa interpretasi dan persepsi pengambil kebijakan terhadap sistem internasional merupakan hal yang krusial terhadap proses pembuatan kebijakan luar negeri. Pun Zakaria (1999) mengatakan bahwa *statesmen* adalah aktor utama dalam urusan luar negeri. Persepsi merupakan hal yang tidak pasti yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri, terkait dengan misalnya, motif, kepercayaan, niat, atau perhitungan terhadap lawan (Mintz dan DeRouen, 2010). Rose (1998)

mendefinisikan persepsi sebagai cara otak berhubungan dengan dunia sekitar, dan melibatkan dimensi psikologis serta kognitif karena berkaitan dengan kesan individu terhadap dunia. Apabila bisa memahami bagaimana keputusan dibuat, maka akan lebih mudah memprediksi hasil di arena internasional (Mintz dan De Rouen, 2010). Oleh karenanya persepsi menjadi lebih penting dibanding fakta atau *real power* karena biasanya pemimpin politik tidak dapat memperoleh informasi lengkap serta adanya keterbatasan kemampuan untuk menganalisis informasi yang tidak lengkap tersebut. Pemimpin politik mungkin melebih-lebihkan atau bahkan meremehkan *real power* negara mereka (Wohlforth, 1993).

Dalam kasus kebijakan luar negeri Indonesia, pemahaman persepsi pengambil kebijakan tidak cukup hanya menelusuri persepsi presiden. Hal ini disebabkan karena Indonesia merupakan negara demokrasi yang mana tidak ada pemimpin tunggal dengan kuasa penuh seperti di negara otokrasi. Selain itu, seperti yang telah penulis sampaikan pada bagian studi literatur, Laksmana (2016) menyebutkan bahwa Presiden Joko Widodo sendiri merupakan pribadi yang kurang tertarik dengan urusan luar negeri. Menarik kesimpulan pada hal tersebut, maka urusan luar negeri Indonesia, paling tidak pada masa kepemimpinannya akan banyak melibatkan pihak-pihak lain. Pihak lain yang penulis maksud mengarah pada tulisan Breuning (2007) yang menyebutkan bahwa kelompok pengambil keputusan kebijakan luar negeri dapat berupa kelompok yang terstruktur secara formal atau kurang formal, seperti junta, kabinet, koalisi, dan parlemen. Indonesia sendiri merupakan negara penganut Westminster yang memiliki kabinet sebagai konstitusi eksekutif pemerintahan. Lebih lanjut, Breuning (2007) mengatakan bahwa kelompok kepentingan utama dalam pemerintahan adalah kabinet namun kebijakan-kebijakan suatu negara akan dibuat oleh kelompok atau unit yang berbeda, menyesuaikan dengan waktu dan jenis kasusnya. Sehingga dalam satu kasus, pihak yang benar-benar berperan dalam pembentukan kebijakan luar negeri adalah mereka yang terkait langsung dengan kasus tersebut.

Pembentukan kebijakan oleh sekelompok orang ini juga disampaikan oleh Hudson (2013) yang menjelaskan bahwa arah pembentukan kebijakan luar negeri dapat dipahami dengan gambar 1.2. Kebijakan luar negeri diklasifikasikan menjadi dua kelompok, yaitu tidak rutin atau kasus khusus, dan rutin. Apabila sedang menghadapi kasus yang tidak menyebabkan krisis, maka akan ditangani oleh politik birokratis. Lalu untuk kebijakan luar negeri yang rutin, misal seperti ekspor impor, kebijakan luar negeri akan berjalan seperti biasa ditentukan dengan cara organisasional yang telah ditetapkan. Lalu ketika kebijakan luar negeri dibutuhkan untuk kasus khusus, maka dapat dilihat terlebih dahulu, jika kasus tersebut melibatkan kepentingan inti dan menyebabkan krisis, maka biasanya pengambil kebijakan luar negerinya ialah dinamika kelompok kecil. Dalam kasus ini, yaitu sengketa LCS, merupakan kasus khusus (*non routine*) dan menimbulkan krisis karena menyangkut integritas teritorial sebuah negara, sehingga dinamika kelompok kecil menjadi pihak yang berperan besar dalam kebijakan luar negerinya. Selain presiden terdapat para menteri yang terkait langsung dengan kasus LCS, yaitu Menteri Luar Negeri (Menlu), Retno Marsudi; Menteri Pertahanan (Menhan), Ryamizard Ryacudu; Menteri Kelautan dan Perikanan, Susi Pudjiastuti, dan Menteri Koordinator Kemaritiman dan Sumber Daya, Luhut B. Panjaitan. Porsi peran para menteri ini bergantung pula pada sistem politik. Breuning (2007) mengatakan bahwa dalam sistem kabinet koalisi, yang mana terdiri dari lebih dari satu partai, maka pembentukan kebijakan luar negeri tidak mengarah hanya pada kepribadian tunggal seperti halnya pada presidensial. Maksudnya ialah bahwa masing-masing menteri sebagai penasehat juga memiliki kemungkinan memiliki pandangan dan persepsi yang berbeda dalam satu kasus dan mempengaruhi pembentukan kebijakan.

Gambar 1.2.: Penentuan pihak pembentuk kebijakan luar negeri

Sumber: Hudson, 2013

Untuk meneliti persepsi elit dari kelompok kecil tersebut, penulis menggunakan konsep transformasi yang digunakan oleh Novotny (2010). Ia mengatakan bahwa terdapat lima dimensi penting yang dapat digunakan untuk menjelaskan persepsi elit, yaitu struktural, geopolitik, historis, socio-cultural, dan ekonomi. Faktor pertama yaitu struktural, yang mengharuskan menjawab pertanyaan mengenai siapa yang membuat kebijakan luar negeri dalam suatu negara dan bagaimana konsensus mereka terhadap urgensi ancaman. Faktor ini telah dijelaskan melalui dinamika kelompok kecil. Kedua, yaitu dimensi atau faktor geopolitik yang meliputi kedekatan geografi dan mengkonstitusikan pentingnya aspek dari konsep *balance-of-threat*. Lebih lanjut, Novotny (2010) menjelaskan bahwa elit akan lebih sensitif pada ancaman yang dekat dibanding yang jauh. Ketiga, faktor histori yang menekankan pada pengalaman elit dalam mempengaruhi persepsinya. Keempat, faktor *socio-cultural*, yaitu mempertimbangkan etnik, kultural, agama. Kelima, faktor ekonomi, yaitu faktor yang mengaitkan persepsi elit dengan kepentingan ekonomi. Variabel small group telah menjawab faktor struktural sehingga yang perlu diteliti lebih lanjut ialah faktor geopolitik, historis, sosial budaya, dan ekonomi.

1.5.4. Hubungan Sistem Internasional dan Persepsi Elit: Relativitas *Power* dan Opsi Kebijakan Luar Negeri Indonesia

Seperti yang telah disebutkan pada bagian 1.2., realisme neoklasik menekankan adanya *structural modifier* yang menjelaskan mengenai kapabilitas *power* material relatif suatu negara dalam menentukan kebijakan luar negerinya. Relativitas *power* ini mengarah pada kapabilitas material suatu negara saat sedang menghadapi situasi tersebut. Maksudnya ialah, *power* saat ini bisa saja berbeda dengan *powernya* di masa mendatang, seperti misalnya adanya *rise dan fall great power* (Rose, 1998). Berdasarkan *powernya* tersebut, kemudian dapat diklasifikasikan menjadi negara gagal, *small power*, *middle power*, *regional power*, *great power* dan *superpower* (Breuning, 2007). Indonesia merupakan *middle power* sehingga relasi antara Indonesia dan Tiongkok pada dasarnya merupakan relasi *power* yang tidak seimbang, dimana Tiongkok memiliki kapabilitas *power* yang lebih besar. Chong Ja Ian (2003) menyebutkan bahwa terdapat dua strategi yang dapat digunakan negara untuk menghadapi negara dengan *power* lebih besar, yaitu *balancing* dan *bandwagoning*. *Balancing* biasanya digunakan oleh negara-negara yang kapabilitasnya tidak jauh dengan negara yang dihadapinya karena mereka mampu melakukan penyeimbangan dan mempengaruhi urusan sistemik. *Balancing* biasanya dilakukan dengan membentuk koalisi dengan negara-negara yang *powernya* lebih lemah (Waltz, 1987). Sedangkan *bandwagoning* sebaliknya, dilakukan oleh negara dengan kapabilitas jauh dari negara yang dihadapinya, dan tidak dapat melakukan apa pun untuk mempengaruhi distribusi apapun pada sistem internasional. Namun kedua strategi tersebut biasanya digunakan ketika sistem internasional berbentuk bipolar, sehingga kurang tepat untuk keadaan kontemporer yang multipolar.

Lebih lanjut, Waltz (1987) menyebutkan bahwa *balancing* dan *bandwagoning* secara umum hanya dirujuk pada konteks *power* sehingga dengan menganalisis pada kerangka realis neoklasik yang melibatkan politik domestik, kedua strategi tersebut menjadi kurang tepat. "Hanya konteks *power*" di sini maksudnya ialah bagaimana

bandwagoning dan balancing hanya merupakan hasil dari strategi negara atas tekanan internasional. Sedangkan, dalam realisme neoklasik yang juga mempertimbangkan politik domestik, Mamishova (2017) mengatakan bahwa berarti realisme neoklasik melihat adanya kebebasan kebijakan yang dapat diambil suatu negara. Kebebasan di sini maksudnya kebijakan luar negeri tidak semata-mata hasil dari tekanan internasional, suatu hal yang tidak dapat dipengaruhi oleh negara dengan power yang lemah, tapi juga hasil olah persepsi mandiri suatu negara.

Goh (2006) mengatakan hedging ialah strategi alternatif dari balancing, *bandwagoning*, dan *neutrality*. Hedging biasanya juga disebut dengan *middle position*. *Hedging* dilakukan dengan tidak berpihak pada satu pihak mana pun, atau dengan kata lain mengambil posisi tengah. Dengan posisi tengah seperti ini, Koga (2017) mengatakan bahwa bagi negara dengan *secondary power*, dapat menghindari resiko dilema aliansi yang harus dihadapi apabila memilih strategi balancing dan bandwagoning. Situasi ini cocok dengan keadaan Indonesia yang harus menghadapi situasi internasional yang tidak jelas dan memberi jalan tengah bagi perbedaan persepsi oleh elit politik terhadap sistem internasional tersebut. Strategi *hedging* dipilih negara karena absennya ancaman langsung terhadap negara, tidak adanya *ideological fault lines*, serta absennya persaingan ketat antara great powers (Cheng-Chwee, 2008). Menurut Cheng-Chwee (2008), dalam konteks hubungan Asia Tenggara, hedging terdiri dari lima komponen konstituen. Pertama, *indirect balancing* atau penyeimbangan tidak langsung disebabkan oleh sinyal ancaman yang tidak jelas dari negara lawan, apabila tindakan negara lawan menjadi jelas dan dikategorikan sebagai ancaman maka negara akan mengubah tindakannya menjadi *direct balancing*. Kedua, *dominance denial* atau penolakan terhadap dominasi negara lain. Penolakan terhadap dominansi dilakukan biasanya oleh negara dengan kekuatan yang relatif lebih kecil untuk menghadapi negara dengan kekuatan relatif lebih besar. Penolakan dilakukan dengan melakukan aliansi atau kerjasama dengan negara lain yang kekuatannya juga relatif lebih besar. Ketiga, pragmatisme ekonomi, yaitu bagaimana sebuah negara tetap

memaksimalkan keuntungannya melalui kerjasama ekonomi meskipun hubungannya dengan negara tersebut sedang tidak baik dalam bidang lainnya. Keempat, *binding engagement*, yaitu usaha suatu negara untuk mengintegrasikan negara *pre-eminent* untuk masuk dalam suatu tatanan tertentu dengan tujuan menetralsir tujuan revisionisme dan mempengaruhi kebijakan negara tersebut. Kelima, *limited bandwagoning*, merupakan *bandwagoning* yang hanya melibatkan praktik kerjasama politik pada isu-isu tertentu dan bersifat fleksibel atau tidak terikat dengan skenario zero-sum. Negara yang melakukan LB dapat bekerjasama dengan *rising power* namun di sisi lain dapat mempertahankan hubungan dengan negara status quo. Negara yang melakukan *limited bandwagoning* cenderung menghindari situasi *over dependent*. Kebijakan luar negeri Indonesia di LCS menunjukkan strategi *hedging* karena menunjukkan tindakan lima komponen di atas.

1.6. Hipotesis

Dari kerangka pemikiran di atas, penulis mengambil kesimpulan sementara bahwa ambivalensi kebijakan yang diambil oleh Indonesia merupakan bentuk strategi *hedging* yang disebabkan ketidakjelasan sinyal para aktor di LCS terhadap Indonesia dan persepsi elit yang melibatkan proses dinamika kelompok kecil, yaitu presiden, menteri luar negeri, menteri pertahanan, menteri koordinator kemaritiman dan sumber daya, serta menteri kelautan dan perikanan.

1.7. Metodologi Penelitian

1.7.1. Definisi dan Operasionalisasi Konsep

1.7.1.1. Strategi Hedging

Goh (2006) mengatakan bahwa strategi hedging merupakan *middle position* yang dapat digunakan oleh negara untuk mencegah keberpihakan terhadap negara tertentu agar dapat mendapatkan keuntungan maksimal namun tetap waspada terhadap potensi ancaman. Pencegahan keberpihakan tersebut dilakukan dengan mengadopsi *balancing* dan *bandwagoning* dalam kerangka *balance of power*. Strategi ini merupakan pilihan

kebijakan bagi negara-negara ketiga (Koga, 2017). Tidak jauh berbeda dengan Koga, Cheng-Chwee (2008) juga membahas mengenai *balancing* dan *bandwagoning* dalam penerapan *hedging*, yang ia sebut sebagai *indirect balancing* dan *limited bandwagoning*. Namun selain dua hal tersebut, ia juga menambahkan tiga komponen lainnya yaitu *dominance denial*, *economic pragmatism*, dan *binding engagement*. . Sedangkan Indonesia sendiri sudah mengadopsi lima komponen ini.

1.7.1.2. Ketidakjelasan sinyal

Ketidakjelasan sinyal yang dimaksud adalah sinyal yang berasal dari eksternal atau sistem internasional. Menurut Lobell et al (2009), untuk melihat jelas atau tidaknya sinyal dapat dipertimbangkan melalui tiga komponen, yaitu: (1) tingkat ancaman atau kesempatan yang dapat dilihat; (2) kejelasan mengenai waktu terhadap ancaman dan kesempatan,; dan (3) adakah kejelasan mengenai opsi kebijakan yang dapat diambil. Ketika tiga komponen di atas tidak terpenuhi, maka sinyal yang diberikan oleh sistem internasional tidaklah jelas. Hal ini mengakibatkan adanya ruang bagi pihak domestik untuk mengejar solusi berdasarkan preferensi mereka (Lobell et al, 2009). Dalam kasus ini, sistem internasional tidak memberikan sinyal yang jelas karena adanya *rising China* dan ditunjukkan dengan tindakan ekspansifnya di LCS, lalu *declining United State* serta bagaimana responnya terhadap Tiongkok di LCS, kemudian peran ASEAN dan terakhir mengenai tindakan negara kekuatan besar lainnya di LCS, yaitu Jepang, India, dan Australia.

1.7.1.3. Dinamika kelompok kecil

Keputusan paling tinggi dalam pembentukan kebijakan luar negeri diputuskan melalui kelompok kecil, dimana tidak hanya kepala negara yang berperan namun juga beberapa orang yang terlibat dengan isu terkait (Hudson, 2015). Selain presiden terdapat para menteri yang terkait langsung dengan kasus LCS, yaitu Menteri Luar Negeri (Menlu), Retno Marsudi; Menteri Pertahanan (Menhan), Ryamizard Ryacudu; Menteri Kelautan dan Perikanan, Susi Pudjiastuti, dan Menteri Koordinator Kemaritiman dan Sumber

Daya, Luhut B. Panjaitan. Setiap personalitas akan berdistribusi pada penentuan kebijakan. Terlebih, sistem kabinet koalisi yang diadopsi oleh Indonesia, merupakan sistem yang memungkinkan bahwa kebijakan tidak hanya mengarah pada kepribadian tunggal (Breuning, 2007). Sehingga pada akhirnya, persepsi masing-masing dalam kelompok kecil dimungkinkan untuk dipertimbangkan dan menghasilkan dinamika dalam kelompok tersebut, dan menghasilkan apa yang disebut sebagai dinamika kelompok kecil. Sedangkan untuk menganalisis persepsi dari elit politik, penulis menggunakan teori dari Novotny (2010). Ia menggunakan dimensi struktural, dimensi geopolitik, dimensi histori, dimensi sosial budaya dan dimensi ekonomi untuk memahami persepsi elit.

1.7.2. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian eksplanatif, dimana berusaha menjelaskan sebab-akibat dari fenomena tertentu (Levy, 2002). Dalam penelitian ini, peneliti berusaha melihat alasan dibalik kebijakan ambivalen Indonesia terhadap Tiongkok di LCS melalui kacamata realisme neoklasik, yang mengkombinasikan pendekatan level internasional dan level domestik.

1.7.3. Jangkauan Penelitian

Rentang waktu penelitian ini penulis batasi dari tahun 2014 hingga tahun 2019, saat Presiden Joko Widodo menjadi Presiden RI periode pertama. Namun tidak menutup kemungkinan penulis akan mengambil beberapa data sebelum tahun 2014 untuk menjelaskan apa yang terjadi pada tahun 2014-9. Rentang waktu yang penulis pilih merupakan pertimbangan bahwa memang pada dasarnya ada perubahan sikap ambivalensi di era Joko Widodo seperti yang Conelly (2016) sampaikan (bagian studi literatur), tindakan Jokowi berbahaya bagi kondisi Indonesia. Sehingga ada kemenarikan yang perlu dibahas pada waktu rentang ini.

1.7.4. Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan dua teknik, yaitu riset arsip dan pernyataan elit politik sebagai teknik pengumpulan data primer, dan koleksi pemberitaan dari berbagai situs berita sebagai teknik pengumpulan sekunder (Lamont, 2015). Data primer, penulis ambil dari pernyataan resmi atau *official release* dari pemerintah Indonesia, pemerintah Amerika Serikat, dan beberapa negara terkait, juga twitter Presiden Trump. Sedangkan data sekunder, penulis peroleh dari buku, jurnal ilmiah, artikel daring, serta berita daring terkait topik ini.

1.7.5. Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif yaitu teknik dengan tiga alur kegiatan; mereduksi data, penyajian, dan penarikan kesimpulan. Teknik ini menekankan pada interpretasi penulis terkait sumber yang didapatkan (Miles, et al, 2014). Data yang dianalisis merupakan data primer dan data sekunder, dimana data primer mencakup rilis resmi pemerintah Indonesia serta beberapa negara terkait, dan pernyataan langsung para elit, baik elit Indonesia maupun elit negara lain terkait. Sedangkan sumber sekunder, penulis ambil dari situs berita nasional, situs berita internasional, dan penelitian sebelumnya.

1.7.6. Sistematika Penulisan

Penelitian ini penulis bagi lima bab dengan pembagian seperti berikut;

- **Bab 1:** latar belakang masalah, rumusan masalah, studi literatur, kerangka pemikiran, hipotesis, dan metodologi penelitian.
- **Bab 2:** analisis pada sistem internasional
- **Bab 3:** analisis persepsi elit terhadap sistem internasional.
- **Bab 4:** analisis kebijakan luar negeri Indonesia yang pada akhirnya diambil setelah mempertimbangkan sistem internasional dan persepsi elit.
- **Bab 5:** Kesimpulan