

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/316075490>

Konflik Natuna dan Kebijakan Realpolitik Indonesia

Article · January 2016

CITATIONS

0

READS

1,557

1 author:



Mohamad Rosyidin

Universitas Diponegoro

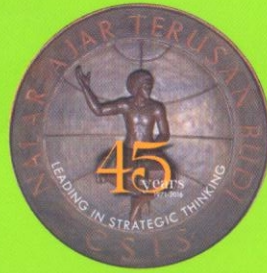
57 PUBLICATIONS 45 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Indonesia Foreign Policy [View project](#)



Analisis CSIS

Indonesia dalam Dinamika Keamanan Maritim

Modernisasi Alutsista Indonesia:
Sebuah Evaluasi

Azhari Setiawan

Isu Natuna dan Kebijakan *Realpolitik* Indonesia
Mohamad Rosyidin

Respon ASEAN dalam Konflik
Filipina-China atas Laut China Selatan

Masitoh Nur Rohma & Novita Putri Rudianty

Peran Diplomasi Pertahanan Indonesia-Australia
dalam Operasi Keamanan Laut

Renni Novia Saputri Gumay

Untuk itu, perlu menjadikan peningkatan anggaran pertahanan lewat peningkatan pertumbuhan ekonomi sebagai prioritas utama pemerintah Indonesia dalam mewujudkan “Revolusi Krida Yudha” yang mencakup: 1) perumusan proyeksi dan kebijakan pertahanan jangka panjang mengenai postur pertahanan dan visi kekuatan Indonesia baik ditingkat regional maupun global; 2) menetapkan anggaran pertahanan sebagai variabel terikat dengan kebijakan pertahanan dengan komitmen serius negara untuk menjamin modernisasi alutsista lewat kebijakan anggaran jangka panjang; 3) mengambil pelajaran dari karakter industri pertahanan global melalui aliansi industri pertahanan strategis regional maupun global.

Isu Natuna dan Kebijakan *Realpolitik* Indonesia

MOHAMAD ROSYIDIN

Insiden di wilayah Natuna beberapa waktu lalu antara pihak Indonesia dan China menjadi ajang pembuktian bagi Indonesia dalam melibet isu keamanan di Laut China Selatan. Pendekatan Indonesia, sejauh ini masih sangat individualistis, yakni memperkuat peran negara untuk menjaga kedaulatan. Hal ini sejalan dengan prinsip realisme bahwa tidak ada yang dapat menjamin keamanan suatu negara kecuali negara itu sendiri. Alhasil, negara mutlak memperkuat kekuasaannya untuk mencegah tindakan sewenang-wenang negara lain. Tulisan ini mencoba menafsirkan kebijakan Presiden Jokowi dalam isu Natuna berdasarkan cara berpikir realisme. Prioritas pada politik kekuasaan, penggunaan instrumen militer, dan orientasi pada kepentingan nasional adalah tiga prinsip penting politik riil. Tulisan ini berpendapat bahwa kebijakan Jokowi di Natuna sangat sesuai dengan pendekatan politik riil karena menonjolkan aspek kekuasaan negara dalam wujud instrumentasi kekuatan militer melalui gunboat diplomacy dan pergelaran latihan militer di Natuna. Untuk menjaga keamanan nasional dan stabilitas regional, Indonesia tidak cukup hanya mengandalkan politik prestise semacam itu.

Banyak kalangan berpendapat politik luar negeri Indonesia kontemporer sangat sesuai dengan prinsip-prinsip realisme politik atau *realpolitik* yang menitikberatkan pada penggunaan kekuasaan negara dalam mencapai kepentingan nasional. Penekanan pada prinsip ini membuat politik luar negeri suatu negara cenderung asertif dalam pengertian mengarah ke politik konfrontasi. Seorang pengamat dari Australia mengatakan bahwa di bawah pemerintahan Joko Widodo (Jokowi) politik luar negeri Indonesia menjadi kurang ramah dan kooperatif, serta kurang berminat menjadi pemimpin regional dan global.¹ Pengamat lain juga berpendapat senada bahwa Indonesia saat ini menjadi lebih pragmatis dan realistis dengan berpedoman pada kepentingan nasional dan perubahan lingkungan strategis.²

Para penganut aliran realisme politik juga sangat skeptis terhadap keberadaan institusi internasional. Mereka beranggapan bahwa negara lebih baik percaya pada kemampuan dirinya sendiri (*selfish*) ketimbang mempertaruhkan kepentingan nasionalnya kepada institusi internasional. Salah satu pendukung kuat aliran realis mengkritik tajam kaum liberal dengan mengatakan bahwa institusi internasional tidak terlalu penting bagi negara, tidak bisa menjadi instrumen perdamaian, dan hanya mencerminkan kepentingan dari negara-negara anggotanya saja.³

Salah satu indikator paling jelas mengenai argumen ini adalah politik luar negeri Indonesia di ASEAN. Di bawah pemerintahan Jokowi, Indonesia cenderung enggan memainkan peran tradisionalnya di lembaga itu. Hal ini mengindikasikan bahwa Indonesia sudah tidak lagi menaruh kepercayaan kepada ASEAN. Dengan menggeser orientasi kebijakan ke arah domestik dan prioritas pada bilateralisme, peran Indonesia di ASEAN cenderung menurun, sekalipun tetap penting.⁴ Pemerintahan Jokowi memandang ASEAN sebagai forum multilateral tidak menyediakan sarana memadai

bagi Indonesia untuk memenuhi kepentingan nasionalnya.⁵ ASEAN dianggap terlalu kecil, lemah, dan terpecah-belah sehingga tidak mampu mengakomodir kepentingan Indonesia yang berjangkauan Indo-Pasifik.⁶ Lebih jauh dapat dikatakan bahwa ASEAN gagal menjadi instrumen perdamaian. Hal ini terbukti dari kegagalan ASEAN mencegah benturan kepentingan antar anggota-anggotanya.

Tulisan ini tidak akan menguraikan tentang ASEAN dalam diskursus politik luar negeri Indonesia kontemporer. Tulisan ini menyoroti tren pergeseran ke arah realisme (*realist turn*) dalam politik luar negeri Jokowi dengan studi kasus diplomasi Indonesia di Natuna. Pada bulan Juni 2016, hubungan Indonesia-China sempat menegang beberapa saat pasca insiden penembakan kapal nelayan China oleh kapal perang KRI Imam Bonjol. Kementerian Luar Negeri China mengecam tindakan tersebut sebagai bentuk penyalahgunaan kekuatan militer serta mendesak Indonesia menghentikan tindakan-tindakan yang dapat meningkatkan ketegangan dan mengancam stabilitas kawasan.⁷ Namun demikian, China tetap mengakui kedaulatan Indonesia di Natuna, meskipun tidak menyangkal kedua negara memiliki klaim tumpang-tindih di wilayah Laut China Selatan.⁸ Klaim tumpang-tindih yang dimaksud China adalah wilayah yang disebut mereka sebagai '*traditional fishing ground*' yang tidak dikenal dalam hukum laut internasional (UNCLOS- United Nations Convention on the Law of the Sea).

Tulisan ini terbagi menjadi tiga bagian. Bagian pertama mendiskusikan fenomena '*realist turn*' dalam kebijakan luar negeri pemerintahan Jokowi. Menguatnya peran kekuasaan negara tidak bisa dilepaskan dari gagasan sejumlah intelektual yang menjadi '*mastermind*' kebijakan luar negeri Jokowi. Bagian kedua membahas implementasi prinsip-prinsip *realpolitik* dalam isu Natuna. Persepsi pemerintahan Jokowi terhadap isu Natuna menggiring pada respon asertif Indonesia atas perilaku agresif China di wilayah tersebut. Kebijakan paling menonjol adalah melakukan politik

1. Aaron Connelly, 'Sovereignty and the Sea: President Joko Widodo's Foreign Policy Challenges', *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 37, No. 1 (2015), hlm. 21.

2. Muhamad Arif, 'Indonesia's New ASEAN Foreign Policy' [online], *The Habibie Center*, 2 Juni 2016. Tersedia dalam: <<http://thcasean.org/read/articles/261/Indonesias-New-ASEAN-Foreign-Policy>> diakses 29 Oktober 2016.

3. John Mearsheimer, 'The False Promise of International Institutions', *International Security*, Vol. 19, No. 3 (1994/95), hlm. 5-49.

4. Prashanth Parameswaran, 'Is Indonesia turning away from ASEAN under Jokowi?' [online], *The Diplomat*, 18 Desember 2014. Tersedia dalam: <<http://thediplomat.com/2014/12/is-indonesia-turning-away-from-asean-under-jokowi/>> diakses 22 Oktober 2016.

5. Avery Poole, 'Is Jokowi turning his back on ASEAN?' [online], *The Diplomat*, 7 September 2015. Tersedia dalam: <<http://thediplomat.com/2015/09/is-jokowi-turning-his-back-on-asean/>> diakses 29 Oktober 2016.

6. Vibhanshu Shekhar, 'Realist's Indonesia Drift Away from ASEAN', *Asia Pacific Bulletin*, No. 323, 30 September 2015.

7. 'Jakarta defiant after firing on boats' [online], *Japan Times*, 20 Juni 2016. Tersedia dalam: <<http://www.japantimes.co.jp/news/2016/06/20/asia-pacific/beijing-slams-indonesias-firing-alleged-poachers-traditional-chinese-fishing-ground/#.WAgNsZZ97IU>> diakses 20 Oktober 2016.

8. 'Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference on June 23, 2016' [online], *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, 23 Juni 2016. Tersedia dalam: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1374859.shtml> diakses 20 Oktober 2016.

prestise, yaitu 'diplomasi kapal meriam' (*gunboat diplomacy*) dan unjuk kekuatan melalui latihan militer. Di samping itu, pemerintah Indonesia juga melakukan langkah-langkah strategis seperti pembangunan kawasan serta guna mencegah peristiwa serupa tidak terulang kembali. Bagian ketiga adalah penutup yang berisi kesimpulan dan rekomendasi kebijakan.

Politik Riil Jokowi: Peran Penting Gagasan

Politik luar negeri merupakan ranah dimana negara sebagai aktor independen mengerahkan sumberdaya – baik materiil maupun non-materiil – dalam upaya mencapai tujuan-tujuan – seringkali disebut kepentingan nasional – di lingkungan internasional. Pengejaran kepentingan nasional merupakan diktum yang bersifat mutlak. Artinya, dalam setiap tindakan di lingkup internasional, setiap pemerintahan suatu negara wajib memperjuangkan kepentingan nasional. Kebijakan luar negeri yang tidak mengacu pada kepentingan nasional dianggap pelanggaran. Pemikir hubungan internasional klasik Hans Morgenthau menegaskan bahwa ketika kita berpikir tentang politik luar negeri, yang terutama adalah bukan tentang motif dari pembuat kebijakan melainkan apakah tindakannya tersebut membuahkan hasil atau tidak.⁹ Maksud dari membuahkan hasil adalah apakah kebijakan tersebut menguntungkan negara atau tidak. Jadi tolok ukur keberhasilan suatu kebijakan luar negeri adalah tindakan negara dapat memenuhi kepentingan nasional. Kesuksesan suatu kebijakan luar negeri dinilai dari apakah pemerintah berhasil atau tidak dalam mengimplementasikan politik luar negeri berdasarkan kepentingan nasional. Seringkali, namun tidak selalu, pencapaian kepentingan nasional diraih dengan penggunaan kekuasaan negara.

Pemikiran ini dikenal luas dengan realisme politik atau politik riil. Politik riil, menurut Henry Kissinger, secara sederhana adalah pelaksanaan politik luar negeri dengan mempertimbangkan unsur kekuasaan (*power*) dan kepentingan nasional.¹⁰ Istilah politik riil atau *realpolitik* ini terinspirasi dari kebangkitan Jerman era Otto von Bismarck pada abad-19. Bismarck adalah "prototipe politisi riil yang sangat tidak percaya pada gagasan, tetapi pada kepentingan."¹¹ Pada era itu, Jerman benar-benar menjelma

menjadi negara haus kekuasaan yang berhasil menaklukkan negara-negara Eropa seperti Denmark, Hungaria-Austria, dan Perancis dengan kekuatan militer yang besar. Meskipun kemudian berhasil menciptakan stabilitas di Eropa, Bismarck meletakkan perdamaian di atas pilar kekuasaan melalui mekanisme perimbangan kekuatan (*balance of power*). Contoh pelaksanaan politik luar negeri Bismarck ini menggarisbawahi prinsip dasar politik riil, yaitu pertimbangan pada kepentingan nasional, bukan doktrin atau sikap ideologis.¹²

Politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden Jokowi tidak meniru kebijakan Jerman era Bismarck. Namun ada satu kesamaan antara kebijakan luar negeri Indonesia kontemporer dan Jerman di abad-19, yaitu penguatan peran negara melalui politik kekuasaan (*power politics*). Meskipun begitu, Indonesia tidak agresif seperti halnya negara-negara besar lain seperti Amerika Serikat, Rusia, atau China yang dengan postur militernya cenderung berusaha memperluas kekuasaan di luar teritorialnya. Indonesia termasuk negara *status quo* yang tidak berkeinginan untuk mengubah tatanan internasional, melainkan cenderung mempertahankannya. Dalam konteks keamanan, Indonesia cenderung defensif dalam arti mempertahankan diri ketika terancam. Walaupun memilih sikap defensif, Indonesia sekarang cenderung lebih jelas dan tegas dalam mengaktualisasikan maksud dan tujuannya ketika berhubungan dengan negara lain. Jelasnya, politik luar negeri Indonesia kontemporer sejalan dengan prinsip dasar realisme yang mengedepankan kekuasaan negara dan berorientasi pada kepentingan nasional.

Pemikiran *realpolitik* Jokowi tentu bukan berasal dari pribadinya sendiri. Jokowi tidak memiliki latar belakang di bidang politik internasional atau politik luar negeri yang mumpuni kecuali berpengalaman dalam bisnis internasional. Ia adalah seorang pengusaha yang kemudian berkarir sebagai Walikota Solo dan Gubernur DKI Jakarta, sebelum menjadi presiden. Formula kebijakan luar negerinya sebagian besar dirumuskan oleh para penasehatnya yang berasal dari akademisi dan militer. Sebagaimana dikatakan seorang pakar dari Australia, para penasehat yang menjadi '*mastermind*' Jokowi merupakan pakar-pakar yang sangat paham tentang politik internasional, mengingat Jokowi bukan negarawan internasional melainkan seorang reformis domestik.¹³ Dari pemikiran para penasehatnya

9. Hans Morgenthau, *Politik Antar Bangsa*, cet. 1, terj. S. Maimoen (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1990), hlm. 8.

10. Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon Schuster, 1994), hlm. 137.

11. Hans Kung, *Etika Politik-Ekonomi Global*, cet. 2, terj. Ali Noer Zaman (Yogyakarta: Qalam, 2010), hlm. 36.

12. *Ibid.*, hlm. 42.

13. Aaron Connely, 'Indonesian foreign policy under President Jokowi', *Lowly Institute*, October 2014.

inilah lahir formula kebijakan luar negeri yang tercantum dalam visi dan misi pemilihan presiden 2014 yang sangat sistematis, mendalam sekaligus strategis. Visi dan misi itu jelas mencerminkan pemahaman yang selaras dengan asumsi realis yang sejak lama memengaruhi kebijakan Indonesia dan kawasan selama satu dekade ke belakang.¹⁴

Salah satu tokoh yang sangat berpengaruh adalah Rizal Sukma. Sebagai seorang intelektual bereputasi internasional – majalah terkemuka *Foreign Policy* menobatkannya sebagai salah satu dari 100 pemikir global pada 2009 – Rizal merupakan arsitek utama visi-misi kebijakan luar negeri Jokowi dalam kampanye pemilihan presiden 2014. Pemikirannya dilandasi oleh paradigma realis yang menekankan pada pentingnya faktor domestik dalam hubungan internasional. Dalam literatur akademik, paradigma ini dikenal dengan istilah *innenpolitik*, yaitu aliran pemikiran yang menempatkan struktur sosial dan ekonomi dalam negeri sebagai basis pelaksanaan politik luar negeri.¹⁵ Rizal sangat konsisten dengan cara berpikir realisme. Ia berpendapat bahwa “mengutamakan politik domestik yang tercermin dalam upaya terus-menerus memperjuangkan kepentingan negara dan pemerintahan, merupakan kerangka dominan dalam politik luar negeri Indonesia sejak kemerdekaan tahun 1945.”¹⁶

Dalam menganalisis normalisasi hubungan Indonesia-China pada era Orde Baru, misalnya, Ia juga berangkat dari pemikiran bahwa politik domestik memainkan peran kunci.¹⁷ Rizal kemudian sampai pada kesimpulan, yang kemudian menjadi titik tolak orientasi politik luar negeri Presiden Jokowi bahwa lemahnya kapabilitas domestik dapat menghalangi kemampuan Indonesia memainkan peran global.¹⁸ Tak mengherankan apabila desain kebijakan luar negeri Jokowi sangat memprioritaskan agenda restrukturisasi pembangunan di dalam negeri.

Tokoh kedua yang tak kalah penting adalah Andi Widjajanto. Peran Andi sangat penting dalam merumuskan desain politik luar negeri Jokowi mengingat Andi sangat menaruh kepercayaan pada paradigma realisme. Ketika berbicara di Konvensi Nasional Asosiasi Ilmu Hubungan

Internasional Indonesia (AIHII), 26 November 2014 – saat masih menjabat sebagai Sekretaris Kabinet – Ia menyatakan bahwa realisme ofensif sangat mempengaruhi pemikirannya. Realisme ofensif adalah pemikiran yang menganjurkan negara memperkuat kapabilitas militernya semaksimal mungkin untuk meminimalisir ancaman dari negara lain.¹⁹ Sebagai seorang pengamat pertahanan dan kajian strategis, pemikirannya tidak jauh-jauh dari dunia kemiliteran, terutama postur pertahanan nasional. Dalam salah satu tulisannya, Ia mendukung kritik Edy Prasetyono yang menyarankan supaya pemerintah merumuskan kebijakan pertahanan yang menentukan besarnya anggaran pertahanan, bukan sebaliknya anggaran pertahanan menentukan kebijakan pertahanan.²⁰

Tokoh ketiga yang juga sangat berpengaruh adalah Luhut Binsar Panjaitan. Luhut adalah pensiunan militer dengan pangkat terakhir jenderal. Pengalamannya sebagai tentara dan pernah menjabat sebagai Komandan Jenderal Kopassus menjadikannya penasehat keamanan nasional. Di samping itu, Luhut adalah seorang pengusaha sehingga mengenalkannya dengan Jokowi jauh sebelum menjadi presiden. Menurut pengamat dari Australia, perkenalan Luhut dan Jokowi terjadi pada 2008 ketika Ia mencari pengusaha mebel untuk ekspor olahan kayu.²¹ Sejak saat itu hubungan keduanya cukup erat. Saat menjadi presiden, Jokowi mempercayakan Luhut sebagai ‘tangan kanan’-nya. Prediksi Aaron Connely sungguh tepat bahwa jika Jokowi menjadi presiden, Luhut kemungkinan besar akan menjabat sebagai Menteri Koordinator bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.²² Dengan latar belakang yang dimilikinya serta posisinya yang sangat strategis, kebijakan luar negeri Jokowi sedikit banyak dipengaruhi oleh gagasan Luhut.

Sebenarnya masih banyak sumbangsih tokoh-tokoh lain dalam merumuskan desain kebijakan luar negeri Jokowi. Namun, peran tokoh-tokoh yang disebutkan di atas relatif lebih menonjol jika dibandingkan lainnya. Pemikiran tokoh-tokoh tersebut selaras dengan prinsip realisme yang mengombinasikan antara peran sentral negara (*state-centrism*), kekuasaan (*power*), kepentingan nasional (*national interest*), dan kemampuan militer (*military capability*). Prinsip-prinsip tersebut menjadi semacam *guiding*

14. Meidyatama Suryodiningrat, ‘Commentary: Jokowi, the foreign policy president’ [online], *The Jakarta Post*, 26 Mei 2014. Tersedia dalam: <<http://www.thejakartapost.com/news/2014/05/26/commentary-jokowi-foreign-policy-president.html>> diakses 20 Oktober 2016.

15. Fareed Zakaria, ‘Realism and Domestic Politics: A Review Essay,’ *International Security*, Vol. 17, No. 1 (1992), pp. 177-198.

16. Rizal Sukma, *Islam and Indonesian Foreign Policy* (London: Routledge, 2003), hlm. 5.

17. Rizal Sukma, *Indonesia and China: The Politics of Troubled Relationship* (London: Routledge, 1999).

18. Rizal Sukma, ‘Domestic Politics and International Posture: Constraints and Possibilities’, dalam Anthony Reid (ed), *Indonesia Rising: The Repositioning of Asia’s Third Giant* (Singapore: ISEAS, 2012), hlm. 90.

19. Lebih jelas mengenai pemikiran ini lihat dalam John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: WW Norton, 2014).

20. Andi Widjajanto, ‘Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia’, dalam Ikrar Nusa Bhakti, et.al, *Kaji Ulang Pertahanan: Pendekatan Substantif* (Jakarta: LIPI, 2006), hlm. 29.

21. Aaron Connely, *Op.Cit.*, hlm. 7.

22. *Ibid.*

principles yang memandu kebijakan luar negeri Jokowi di banyak kasus. Bagian selanjutnya akan melihat kesesuaian antara prinsip-prinsip tersebut dan kebijakan Jokowi di Natuna.

Natuna dan Politik Kekuasaan Jokowi

Wilayah Natuna merupakan salah satu dari sekian banyak wilayah terluar Indonesia. Wilayah ini terdiri dari pulau-pulau di perairan dengan luas lebih dari 100.000 mil persegi. Dari 154 pulau yang ada hanya 27 pulau yang ditinggali oleh sekitar 76.000 jiwa. Wilayah ini sangat kaya akan sumberdaya alam. Potensi perikanan mencapai 500.000 ton per tahun. Sementara itu, di blok Natuna Timur atau dikenal dengan Blok D-Alpha mengandung cadangan gas sebesar 46 triliun kaki kubik, menjadikannya sebagai salah satu wilayah dengan cadangan gas terbesar di dunia.²³ Selain menjadi 'mutiara energi', wilayah Natuna juga berperan penting sebagai garda pertahanan NKRI karena letaknya sangat strategis sebagai jalur perdagangan internasional dan berbatasan langsung dengan sejumlah negara, yaitu Vietnam, Kamboja, dan Malaysia. Selebihnya Natuna juga menjadi mutiara pariwisata dan mutiara budaya.²⁴

Masalahnya, letak geografis Natuna bersinggungan dengan Laut China Selatan, yang sejak lama menjadi pusat sengketa antara China dan beberapa negara Asia Tenggara. Meskipun Indonesia bukan negara pengklaim, akan tetapi letak Natuna tumpang-tindih dengan Sembilan Garis Putus-Putus atau *Nine Dash Line* atau Garis-U yang diklaim oleh China. China menyebut wilayah ini sebagai '*traditional fishing ground*' yang bertentangan dengan UNCLOS. UNCLOS sendiri tidak mengenal istilah *traditional fishing ground* melainkan *traditional fishing rights*. Berdasarkan Pasal 51 UNCLOS, keberadaan *traditional fishing rights* harus melalui perjanjian bilateral sedangkan antara Indonesia dan China belum memiliki perjanjian tentang hal itu kecuali dengan Malaysia.²⁵ Meskipun China mengakui Natuna merupakan wilayah Indonesia, namun klaim ini ambigu karena tidak jelas apakah klaim ini memasukkan batas ZEE 200 mil ke dalam

hak historisnya atau mengecualikannya.²⁶ Implikasinya, klaim tentang *traditional fishing ground* bisa ditafsirkan secara sewenang-wenang sesuai kepentingan China. Hal ini jelas menjadi tantangan bagi agenda 'Poros Maritim Dunia' Jokowi.²⁷

Meskipun demikian, ironisnya pihak China justru mengancam insiden penembakan kapal nelayan China di Natuna sebagai pelanggaran terhadap UNCLOS dan *Declaration of Conduct* (DOC) di Laut China Selatan.²⁸ Namun pemerintah Indonesia punya dasar kuat di balik tindakan tegas itu. Indonesia menyatakan bahwa apa yang dilakukan militer Indonesia sudah tepat. Pihak Kementerian Luar Negeri menyatakan, "Yang dilakukan Indonesia adalah penegakan hukum di perairan Indonesia dan itu sesuai aturan hukum Indonesia dan berlaku di internasional."²⁹ Sikap tegas tersebut memang berpotensi mengancam hubungan diplomatik kedua negara. Akan tetapi, Indonesia tentu mempunyai justifikasi yang lebih kuat dibandingkan klaim sepihak China mengenai *traditional fishing ground*, yang hanya didasarkan pada sejarah turun-temurun negara itu. Dalam konteks ini, terjadi benturan persepsi antara pihak Indonesia dan China dimana Indonesia mengadopsi hukum internasional (UNCLOS), yang diterima secara universal oleh komunitas internasional, sementara China lebih memilih menggunakan dasar sejarahnya sendiri. Ditinjau dari etika hubungan internasional, klaim China jelas tak dapat diterima.

Dengan kuatnya posisi tawar Indonesia *vis a vis* China, pemerintah merasa perlu menunjukkan kedaulatannya kepada China. Pasca insiden tersebut, Jokowi menggelar rapat terbatas di atas KRI Imam Bonjol yang sebelumnya terlibat dalam insiden penembakan itu. Pemerintah mengatakan, kunjungan presiden ke kapal tersebut merupakan sinyal bahwa Natuna adalah bagian dari NKRI.³⁰ Hal ini merepresentasikan kehadiran negara dalam situasi konflik internasional.

26. M. Taylor Fravel, 'Traditional Fishing Grounds and China's Historic Rights Claims in the South China Sea', *Maritime Awareness Project Analysis*, 11 July 2016.

27. Donald Weatherbee, 'Re-assessing Indonesia's Role in the South China Sea', *Perspective*, No. 18 (21 April 2016).

28. 'Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Remarks on Indonesian Navy Vessels Harassing and Shooting Chinese Fishing Boats and Fishermen' [online], *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, 19 Juni 2016. Tersedia dalam: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1373402.shtml > diakses 23 Oktober 2016.

29. 'Indonesia belum terima protes China soal Natuna' [online], *Kompas*, 24 Juni 2016. Tersedia dalam: <<http://nasional.kompas.com/read/2016/06/24/13340681/indonesia.belum.terima.protes.china.soal.natuna>> diakses 23 Oktober 2016.

30. 'Tiba di Natuna, Jokowi Gelar rapat di KRI yang tembak kapal Cina' [online], *BBC*, 23 Juni 2016. Tersedia dalam: <http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/06/160623_indonesia_jokowi_natuna> diakses 23 Oktober 2016.

23. Ristian Atriandi Supriyanto, 'Out of Its Comfort Zone: Indonesia and the South China Sea', *Asia Policy*, No. 21 (January 2016), hlm. 22.

24. Dinas Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Natuna, 'Empat Kekayaan Natuna yang Penting bagi Indonesia' [online], *Warta Kepri*, 8 Juli 2016. Tersedia dalam: <<http://swartakepri.co.id/2016/07/08/empat-kekayaan-di-natuna-yang-penting-bagi-indonesia/>> diakses 23 Oktober 2016.

25. Hikmahanto Juwana, 'Sembilan Garis Putus Tiongkok', *Kompas*, 30 Maret 2016, hlm. 6.

Dalam dunia diplomasi, respon Indonesia dapat dianggap sebagai bentuk 'diplomasi kapal meriam' (*gunboat diplomacy*). Istilah ini pertama kali diperkenalkan oleh James Cable, seorang diplomat dan ahli militer Inggris. Dalam bukunya, Cable mendefinisikan *gunboat diplomacy* sebagai penggunaan kekuatan angkatan laut secara terbatas bukan dimaksudkan untuk berperang melainkan untuk mengamankan kepentingan nasional dalam situasi konflik internasional atau menekan negara lain di dalam wilayah kedaulatan negara bersangkutan.³¹ Diplomasi jenis ini bertujuan sebagai isyarat kedaulatan nasional, menjaga hukum internasional, atau sebagai instrumen mempertahankan diri.³²

Gunboat diplomacy sangat sesuai dengan prinsip realisme politik dimana kekuasaan negara bertumpu pada kekuatan militer. Dalam konteks ini militer tidak dipakai sebagai sarana menyerang atau menaklukkan negara lain, melainkan penyedia dukungan bagi tercapainya tujuan diplomasi. Oleh karena itu, Frederick Agung yang juga seorang pemimpin penganut *realpolitik* mencetuskan diktum "diplomasi tanpa militer seperti musik tanpa instrumen." Melalui gaya diplomasi semacam ini, pemerintah Indonesia secara tidak langsung memaksa China untuk memahami posisi Indonesia di Natuna tanpa melakukan perang urat syaraf melalui media massa (*megaphone diplomacy*). Indonesia tidak perlu mengancam China secara verbal karena hal itu justru akan memperkeruh situasi. Itulah sebabnya pemerintah mengatakan bahwa rapat terbatas di atas kapal perang tersebut bukan merupakan unjuk kekuatan karena Indonesia masih berhubungan baik dengan China.³³ Jadi jelasnya, *gunboat diplomacy* Jokowi di Natuna bukan untuk menakut-nakuti China, seperti isyarat "jangan coba-coba ganggu kami atau kami serang – tetapi lebih sebagai simbol kekuasaan negara di wilayah itu.

Kebijakan Jokowi terkait Natuna tidak berhenti di situ saja. Sebagai wujud komitmen pemerintah menjaga kedaulatan wilayah terluar, Jokowi menginstruksikan supaya segera diambil langkah-langkah konkret guna memperkuat kehadiran negara di Natuna. *Pertama*, penguatan keamanan dengan meningkatkan patroli serta peningkatan kemampuan TNI dan Badan Keamanan Laut (Bakamla). Instruksi presiden itu kemudian ditindaklanjuti oleh Kementerian Pertahanan dengan rencana membangun

31. James Cable, *Gunboat Diplomacy, 1919-1979* (New York: Palgrave Macmillan, 1981), hlm. 36.

32. *Ibid.*, hlm. 15.

33. 'Luhut: Rapat terbatas Presiden di laut Natuna bukan unjuk kekuatan' [online], *Republika*, 23 Juni 2016. Tersedia dalam: <<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/16/06/23/o97u25330-luhut-rapat-terbatas-presiden-di-laut-natuna-bukan-unjuk-kekuatan>> diakses 23 Oktober 2016.

pangkalan militer di Natuna. Panglima TNI menyatakan komitmennya untuk memperpanjang landasan pacu Lanud Ranai, perlunya penempatan pesawat tempur, dan *ground support equipment* pesawat tempur di Natuna. Selain itu perlu juga dibangun dermaga yang dapat disinggahi kapal perang dan menambah radar.³⁴ *Kedua*, percepatan pembangunan ekonomi di Natuna, terutama industri perikanan dan migas. Jokowi mengatakan, "Itu kita lakukan untuk membuat saudara-saudara kita di perbatasan, di kawasan terluar dan kawasan terdepan bisa maju bersama dengan saudara-saudaranya yang lain di tanah air."³⁵ Khusus untuk migas, pemerintah menghimbau perusahaan-perusahaan migas yang beroperasi di Natuna untuk membangun kantor dan pusat logistik di Natuna. Hingga kini, Blok East Natuna sedang digarap oleh konsorsium tiga perusahaan yakni Pertamina, Exxon Mobil, dan PTT EP.³⁶

Simbolisme politik kekuasaan Jokowi di Natuna juga tampak dalam peringatan HUT TNI ke-71. Alih-alih menghadiri upacara di Mabes TNI di Cilangkap, Presiden justru memusatkan peringatan di Natuna pada 6 Oktober atau sehari setelah HUT TNI yang jatuh pada 5 Oktober. Pada momen tersebut, Angkatan Udara melaksanakan Operasi Angkasa Yudha yang melibatkan 2.200 personel dan 48 pesawat tempur. Meskipun pemerintah tidak menyebut latihan besar-besaran tersebut sebagai bentuk unjuk kekuatan (*show of force*), namun Kementerian Luar Negeri mengatakan bahwa latihan tersebut merupakan "...bagian implementasi dari kebijakan pemerintah Indonesia untuk memperkuat pulau-pulau terluar di Indonesia."³⁷ Sebenarnya, latihan militer seperti itu dapat dimaknai sebagai bentuk upaya pemerintah Indonesia menunjukkan kekuasaannya kepada negara lain terlepas apakah pemerintah mengakuinya atau tidak. Pergelaran kekuatan Angkatan Udara di Natuna secara implisit mengandung pesan yang sangat jelas bahwa Indonesia menguasai sepenuhnya wilayah tersebut dan akan mempertahankan apapun taruhannya.

34. 'Pangkalan Militer di Natuna akan dibangun oleh TNI' [online], *Antara News*, 1 Juli 2016. Tersedia dalam: <<http://www.antaranews.com/berita/571015/pangkalan-militer-di-natuna-akan-dibangun-oleh-tni>> diakses 23 Oktober 2016.

35. 'Genjot Perekonomian Natuna, Jokowi fokus pada Migas dan Perikanan' [online], *Riau Online*, 23 Juni 2016. Tersedia dalam: <<http://www.riauonline.co.id/2016/06/23/genjot-perekonomian-natuna-jokowi-fokus-pada-migas-dan-perikanan>> diakses 23 Oktober 2016.

36. 'Ikut jaga Kedaulatan RI di Natuna, ini langkah Pertamina' [online], *Detik*, 29 Juni 2016. Tersedia dalam: <<http://finance.detik.com/energi/d-3245067/ikut-jaga-kedaulatan-ri-di-natuna-ini-langkah-pertamina>> diakses 23 Oktober 2016.

37. 'Presiden Jokowi saksikan latihan tempur Angkasa Yudha 2016 di Natuna' [online], *Presiden RI*, 12 Oktober 2016. Tersedia dalam: <<http://presidenri.go.id/kabar-presiden/kegiatan-kepresidenan/presiden-jokowi-saksikan-latihan-tempur-angkasa-yudha-2016-di-natuna.html>> diakses 23 Oktober 2016.

Dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa kebijakan pemerintahan Jokowi di Natuna pasca insiden yang melibatkan China mencerminkan politik riil yang sejak lama menjadi paradigma dominan dalam memandu kebijakan luar negeri. Penguatan peran negara seperti kehadiran Jokowi sebagai Presiden sekaligus panglima tertinggi angkatan bersenjata di Natuna jelas mengirimkan sinyal kepada China bahwa Indonesia sangat menjunjung tinggi kedaulatannya. Kedaulatan di sini dalam kacamata riil politik menempati puncak tertinggi piramida kepentingan nasional, yang wajib diperjuangkan setiap negara. *Gunboat diplomacy* Jokowi di atas KRI Imam Bonjol dan keputusannya merayakan HUT TNI ke-71 di Natuna alih-alih di Cilangkap mencerminkan apa yang oleh Morgenthau disebut dengan ‘politik prestise’, yaitu “politik untuk menunjukkan kekuasaan yang dimiliki suatu negara atau yang dikira memilikinya, atau ingin supaya negara lain percaya bahwa kekuatan itu dimilikinya.”³⁸

Penutup

Tulisan ini berpendapat bahwa kebijakan Jokowi dalam isu Natuna mengadopsi prinsip-prinsip politik riil yang menempatkan negara, kekuasaan – dalam arti militer – dan kepentingan nasional sebagai pedoman pelaksanaan politik luar negeri. Pemikiran ini tidak lahir dari individu presiden yang tidak memiliki latar belakang sedikitpun mengenai politik internasional. Adalah peran para penasehat terdekat yang membentuk corak dan karakteristik kebijakan luar negeri Jokowi. Di tataran praktis, penerapan prinsip-prinsip politik riil Jokowi berupaya menonjolkan eksistensi kekuasaan negara tanpa merusak hubungan baik yang sudah lama terjalin dengan negara lain. Itulah sebabnya, pemerintah selalu meyakinkan publik bahwa *gunboat diplomacy* dan pameran kekuatan udara di Natuna sama sekali bukan dimaksudkan untuk menggertak negara lain, melainkan semata-mata sebagai simbol pertahanan diri. Hal ini bisa dimaklumi sebab Indonesia masih membutuhkan Tiongkok sebagai salah satu mitra ekonomi terpenting di kawasan.

Kendati merupakan sebuah keniscayaan suatu negara berusaha dengan cara apapun melindungi kedaulatannya, namun penerapan politik prestise semacam itu bukannya tanpa resiko. Pemerintah perlu memperhatikan beberapa hal untuk mencegah supaya kebijakan *real politics* tidak

menjadi bumerang. *Pertama*, pemerintah perlu mengimbangi strategi tersebut dengan penguatan ke dalam (*internal balancing*). Seperti diingatkan Morgenthau, politik prestise bisa menjebak negara menerapkan diplomasi ‘gertak sambal’ (*bluff*).³⁹ Karena merasa terlalu yakin bahwa strategi semacam itu pada kenyataannya cukup efektif meredam agresifitas China dalam mengganggu kedaulatan Indonesia di Natuna, pemerintah akhirnya cukup berpuas diri dengan kenyataan yang ada. Artinya, pemerintah hanya fokus pada pameran kekuatan, bukan substansi dari kekuatan tersebut. Oleh sebab itu, penguatan kapabilitas (militer) adalah agenda yang tak boleh diabaikan. Prioritas alokasi APBN 2017 ke Kementerian Pertahanan yang cukup besar semestinya difokuskan untuk penguatan alutsista, terutama Angkatan Laut.

Kedua, Indonesia perlu ‘menghidupkan’ forum multilateral seperti ASEAN dalam rangka meminimalisir benturan kepentingan di Laut China Selatan. Indonesia perlu menyadari bahwa stabilitas kawasan tidak bisa diatasi hanya dari kemampuan individual negara. Jika Indonesia gagal memainkan perannya sebagai ‘*honest broker*’ di kawasan, maka resiko yang ditanggung akan jauh lebih besar karena menyangkut stabilitas kawasan secara keseluruhan. Oleh sebab itu, penting sekali mengajak China dan negara-negara ASEAN untuk kembali duduk di meja perundingan, mengingat isu Natuna tidak bisa dipandang secara parsial sebatas kepentingan Indonesia melainkan, berkelindan dengan masalah yang lebih besar, yaitu keamanan regional Asia Tenggara. Terakhir, Indonesia perlu mempertahankan dan meningkatkan kemitraan strategis dengan China. Pemerintahan Jokowi sudah menunjukkan indikasi kedekatan antara Indonesia dan China, khususnya dalam kerja sama ekonomi.

Sebagai salah satu mitra dagang dan investasi terbesar bagi Indonesia, China tetap harus dipandang sebagai negara sahabat, bukan musuh. Dalam konteks hubungan antar negara yang senantiasa mengalami pasang naik dan turun, konflik kepentingan menyangkut isu kedaulatan hendaknya tidak dipandang secara berlebihan, apalagi melihatnya dengan kacamata nasionalisme yang terlalu dibesar-besarkan. Nasionalisme di satu sisi penting, akan tetapi jika pemerintah dan masyarakat Indonesia terlampaui reaksioner dalam bersikap maka nasionalisme tersebut mudah saja menyulut agresifitas yang tidak perlu. Jika hal ini terjadi, maka hubungan bilateral Indonesia-China bisa terancam. Sebagaimana dikatakan pakar dari Akademi Pertahanan Australia, kebijakan maritim Jokowi yang tak

38. Hans Morgenthau, *op.cit.*, hlm. 124.

39. *Ibid.*, hlm. 133.

kenal kompromi dalam hal isu kedaulatan menjadi semacam 'terapi kejut' yang berpotensi merusak hubungan bilateral.⁴⁰ Oleh sebab itu, pemerintah perlu memandang konflik dengan negara lain bukan semata-mata dari kacamata nasionalisme melainkan pragmatisme. Konflik dan kerja sama memiliki logikanya sendiri. Secara politik Indonesia bisa saja berkonflik dengan negara lain, namun hal itu semestinya tidak sampai mengganggu kerja sama ekonomi yang sudah dijalin.

Respon ASEAN dalam Konflik Filipina-China atas Laut China Selatan

MASITOH NUR ROHMA & NOVITA PUTRI RUDIANY

Pada Juli 2016, Permanent Court Arbitration (PCA) menetapkan bahwa klaim China atas nine dash lines (sembilan garis putus) di wilayah Laut China Selatan yang disandarkan pada aspek historis tidak dapat dibenarkan. Ketetapan tersebut dibuat setelah pada tahun 2013 Filipina mengajukan laporan atas pelanggaran teritori oleh China. Pemutusan perkara oleh PCA menunjukkan bahwa ASEAN tidak dapat menjadi batu pijakan bagi Filipina untuk mempertabankan teritorinya. Declaration of Conduct (DoC) dan Code of Conduct (CoC) dinilai tidak dapat menyelesaikan masalah. Bahkan sampai putusan dikeluarkan, ASEAN sama sekali tidak mengeluarkan sikap atas masalah ini. Tulisan ini menganalisis alasan ketiadaan kebijakan ASEAN dengan menggunakan Kingdon's Policy Change Model. Pendekatan dilakukan pada tiga aspek, yakni permasalahan, kondisi politik dan kebijakan yang sudah ada. Berdasarkan analisis tersebut didapatkan tiga argumen yang menjelaskan faktor diamnya ASEAN. Pertama, Filipina tidak dapat menjadi policy entrepreneur dalam ASEAN. Kedua, tidak adanya policy window yang mengakibatkan Filipina tidak dapat melakukan sekuritisasi isu Laut China Selatan. Ketiga, Filipina tidak dapat melakukan pengaruh untuk mencapai konsensus.

40. Carl Thayer, 'Indonesia: Playing with fire in the South China Sea' [online], *The Diplomat*, 18 Desember 2014. Tersedia dalam: <<http://thediplomat.com/2014/12/indonesia-playing-with-fire-in-the-south-china-sea/>> diakses 29 Oktober 2016.