

PENGUATAN STRATEGI PENANGKALAN DALAM MERESPONS AKSI KOERSIF CINA DI LAUT NATUNA UTARA

Boy Anugerah¹

¹Universitas Indonesia (UI)/Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI),
boy.anugerahsip@gmail.com

Abstract

At the first, Indonesia was a non-claimant state in the South China Sea conflict. Nevertheless, many violations against Indonesia's sovereignty and sovereign rights in the North Natuna Sea committed by China have caused the increase of Indonesia's national vigilance. China's policy to conduct coercive actions in the North Natuna Sea has been a trigger for Indonesia to strengthen its deterrence strategy. This research aims to explain the strengthening of Indonesia's deterrence strategy, through military and non-military approaches, to China's coercive action. This research uses the literature review approach. Desk research and annotated bibliography is chosen as data collection and analysis methods. The result of this research is Indonesia's response by conducting the strengthening deterrence strategy is a rational choice to protect Indonesia's sovereignty and sovereign rights in the North Natuna Sea. On the other hand, it could avoid open war with China.

Keywords: *coercive action, deterrence, North Natuna Sea*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Sengketa wilayah maritim di Laut Cina Selatan adalah salah satu sumber ketegangan regional dan global yang telah berlangsung cukup lama dan belum menunjukkan arah penyelesaian yang dapat diterima oleh semua pihak yang berkepentingan. Terdapat tumpang tindih klaim wilayah teritorial laut antara Cina, Taiwan, dan empat negara Asia Tenggara, yakni Malaysia, Filipina, Vietnam, dan Brunei Darussalam, di Laut Cina Selatan. Aktor paling dominan dalam sengketa wilayah di Laut Cina Selatan adalah Cina yang menggunakan klaim historis yang tidak sejalan dengan hukum internasional untuk mengklaim wilayah yang sangat luas di Laut Cina Selatan yang dibatasi oleh garis-garis yang

menghubungkan beberapa titik yang disebut sebagai *nine dash line* (sembilan garis putus-putus) (Waluyo, 2020).

Klaim wilayah Cina tersebut bersinggungan dengan wilayah teritorial dan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) beberapa negara kawasan sesuai hukum laut internasional. Indonesia tidak memiliki klaim wilayah di Laut Cina Selatan, akan tetapi klaim wilayah Cina yang terkenal dengan sebutan *nine dash line* beririsan dengan wilayah yurisdiksi ZEE Indonesia di Laut Natuna Utara. Untuk mendukung klaim wilayah tersebut, Cina melakukan tindakan-tindakan koersif yang cenderung melanggar kedaulatan dan hak berdaulat Indonesia, seperti masuknya kapal-kapal nelayan Cina di Laut Natuna Utara untuk melakukan penangkapan ikan secara ilegal (*illegal fishing*). Kehadiran kapal-kapal nelayan tersebut dikawal oleh kapal-kapal *coast guard* Cina.

Tindakan Cina yang memilih untuk melakukan tindakan koersif guna mendukung klaim wilayahnya di Laut Cina Selatan, termasuk di Laut Natuna Utara, merupakan implementasi dari strategi wilayah abu-abu (*grey zone strategy*) yang digunakan untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Strategi wilayah abu-abu adalah penggunaan kekuatan nasional untuk mencapai tujuan tanpa menggunakan kekuatan secara terbuka yang dapat memicu perang konvensional antarnegara (Kissinger, 1955). Dengan kata lain, Cina menggunakan kekuatan secara terbatas untuk memaksakan kehendaknya berupa klaim wilayah maritim, akan tetapi berusaha untuk tidak melakukan tindakan militer yang akan memicu pembalasan dan konflik militer terbuka.

Tindakan koersif Cina di Laut Natuna Utara merupakan suatu ancaman terhadap kepentingan nasional Indonesia. Secara ekonomi, ZEE Indonesia merupakan kekayaan potensial yang sangat penting bagi kemajuan dan kesejahteraan masyarakat dan merupakan hak berdaulat Indonesia sebagai negara pantai sesuai dengan hukum laut internasional. Dari aspek pertahanan dan keamanan, tindakan koersif

Cina menimbulkan rasa tidak aman bagi warga Indonesia yang bermukim di wilayah sekitar Laut Natuna Utara, terutama rasa tidak aman karena terganggunya ekosistem mata pencaharian mereka sebagai nelayan. Pada skala yang lebih besar, aksi koersif Cina merupakan pelanggaran terhadap kedaulatan dan hak berdaulat Indonesia sebagai negara berdaulat.

Merujuk pada hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Humphrey Wangke dari Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI berjudul “*Menegakkan Hak berdaulat Indonesia di Laut Natuna Utara*”, disebutkan bahwa yang menjadi sumber konflik antara Cina dan Indonesia di Laut Natuna Utara adalah tidak adanya kesamaan dasar hukum di antara kedua negara. Cina berpijak pada klaim historis masa lalu, sedangkan Indonesia berpijak pada kaidah hukum laut internasional. Hal inilah yang menyebabkan Cina, melalui kapal-kapal nelayan dan *coast guard*, tidak segan untuk melakukan pelanggaran berulang di wilayah kedaulatan Indonesia yang semakin meningkat intensitasnya sejak 2016 hingga saat ini (Wangke, 2020).

Penelitian terdahulu lainnya yang dilakukan oleh Aichel Miranda berjudul “*Pelanggaran Terhadap Hak Berdaulat Indonesia: Studi Kasus Tiongkok di Laut Natuna Utara*”, menyebutkan bahwa Cina memiliki kecenderungan untuk menolak *UNCLOS 1982* yang menjadi dasar klaim Indonesia di Laut Natuna Utara. Cina secara persisten mengklaim Laut Natuna Utara sebagai wilayah tangkapan ikan tradisional (*traditional fishing zone*) mereka. Hal inilah yang menyebabkan pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh Cina cenderung berulang dan sulit untuk dihentikan (Miranda, 2018).

Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan secara komprehensif strategi penangkalan yang lebih optimal dalam melindungi kepentingan nasional Indonesia di Laut Natuna Utara, utamanya kepentingan nasional akan kedaulatan dan hak berdaulat Indonesia. Hal ini menjadi

unsur kebaruan (*novelty*) dalam penelitian ini dibandingkan dengan penelitian-penelitian sebelumnya yang lebih berfokus pada akar konflik antara Cina dan Indonesia di Laut Natuna Utara. Strategi penangkalan yang dilakukan selama ini, seperti patroli militer reguler, kunjungan kepala negara, aktivitas masyarakat, termasuk protes diplomatik atas berbagai pelanggaran yang terjadi, terbukti tidak efektif dalam menimbulkan efek gentar terhadap Cina. Oleh sebab itu, pertanyaan penelitian ini dirumuskan sebagai berikut: **“Bagaimana menguatkan strategi penangkalan Indonesia dalam merespons aksi koersif Cina di Laut Natuna Utara?”**

Penelitian ini menggunakan pendekatan tinjauan pustaka (*literature review*). Proses pengumpulan data dilakukan dengan metode *desk research*, yakni mengumpulkan data-data sekunder yang kredibel terkait objek penelitian, baik yang bersumber dari buku, jurnal penelitian ilmiah, dan surat kabar, baik sumber cetak maupun elektronik. Proses analisis data dilakukan melalui metode *annotated bibliography*, yakni pemilahan dan pemilihan data-data yang akan digunakan sebagai rujukan dari sumber-sumber sekunder yang digunakan. Untuk menguji validitas dan reliabilitas data yang dikumpulkan, penulis melakukan proses triangulasi dengan melakukan cek silang atas teori dan referensi yang digunakan, termasuk sumber-sumber dari penelitian terdahulu.

Kerangka Pemikiran

Untuk menjawab pertanyaan penelitian, akan digunakan teori strategi wilayah abu-abu dan teori penangkalan sebagai kerangka teoritis dalam menganalisis masing-masing variabel penelitian. Strategi wilayah abu-abu didefinisikan sebagai serangkaian upaya yang melampaui penangkalan bersifat tetap dan jaminan-jaminan yang bertujuan untuk mencapai sasaran-sasaran bidang keamanan tanpa menggunakan secara langsung kekuatan dalam jumlah besar, dengan

demikian menghindari batas tertentu yang akan memicu perang (Green, 2017). Wilayah abu-abu ini dapat didefinisikan sebagai “suatu kondisi terjadinya kompetisi keamanan di antara damai dan perang” (Chang, 2015). Wilayah abu-abu juga meliputi “penggunaan kekuatan militer yang tidak sampai mencapai kondisi perang akan tetapi secara jelas bukan untuk tujuan damai” (Echevarria, 2015).

Penangkalan adalah upaya-upaya untuk mengubah perhitungan risiko lawan, yang ditentukan dari nilai tujuan yang ingin dicapai dan harga yang diharapkan harus dibayar untuk mencapai tujuan tersebut sebagai dampak dari kemungkinan respons yang akan dilakukan oleh pihak yang melakukan penangkalan (Snyder, 1960). Kebijakan penangkalan adalah bentuk perkiraan yang spesifik, yaitu suatu prakiraan mengenai harga dan risiko yang akan dihadapi dalam kondisi tertentu, dan keuntungan yang akan diterima bila kondisi tersebut dihindari” (Bobbitt P., 1989).

PEMBAHASAN

Latar Belakang Klaim Wilayah Cina di Laut Cina Selatan

Untuk memahami fenomena konflik antarnegara di Laut Cina Selatan, maka pertama-tama yang perlu dikaji secara mendalam adalah hal-hal yang melekat pada Laut Cina Selatan itu sendiri sebagai sebuah kawasan maritim. Merujuk pada informasi yang diberikan oleh *the International Hydrographic Bureau*, Laut Cina Selatan merupakan perairan yang membentang dari Barat Daya ke arah Timur Laut, berbatasan secara geografis di sebelah Selatan dengan tiga derajat Lintang Selatan antara Pulau Sumatera dan Kalimantan, Indonesia, di sebelah Utara dibatasi oleh Selat Taiwan dari ujung Utara Taiwan ke arah Pantai Fukien, Cina. Luas perairan kawasan ini secara keseluruhan mencapai lebih dari tiga juta kilometer persegi. Di Laut Cina Selatan,

terdapat beberapa gugus kepulauan, yakni Kepulauan Pratas, Kepulauan Spratly, serta Kepulauan Paracel. Di kawasan Laut Cina Selatan juga terdapat Gugusan Karang Scarborough (Asnani, 1997).

Sepanjang 1990-an, Laut Cina Selatan berubah menjadi wilayah konflik di dunia yang melibatkan banyak negara. Keterlibatan banyak negara dalam konflik di kawasan ini tidak terlepas dari kontur geografis wilayah Laut Cina Selatan sendiri yang merupakan cekungan laut yang dibatasi oleh berbagai negara, seperti Cina, Malaysia, Filipina, Vietnam, Brunei Darussalam, dan Taiwan. Di Laut Cina Selatan juga terdapat Kepulauan Spratly dan Paracel yang bernilai strategis karena kandungan sumber daya alam di kedua kawasan tersebut. Genealogi konflik di Laut Cina Selatan merupakan resultante dari kepentingan nasional negara-negara yang terlibat dalam konflik akan sumber daya alam yang terkandung di Laut Cina Selatan, seperti minyak bumi, gas alam, sumber daya perikanan dan terumbu karang, hingga jalur transportasi yang bernilai strategis (Asnani, 1997).

Secara historis, konflik di Laut Cina Selatan berawal dari klaim Pemerintah Cina bahwa seluruh wilayah perairan di Laut Cina Selatan adalah wilayah kedaulatannya. Pemerintah Cina menyatakan bahwa kedaulatan yang mereka miliki atas Laut Cina Selatan berdasarkan fakta sejarah bahwa sejak 200 SM, nelayan-nelayan tradisional Cina telah melakukan penjelajahan terhadap Kepulauan Spratly dan Paracel. Mereka berlayar, mengarungi, dan menangkap ikan di wilayah Laut Cina Selatan sejak masa lampau. Bagi Pemerintah Cina, Cina sebagai sebuah negara berdaulat berhak atas wilayah Laut Cina Selatan karena telah melakukan okupasi secara efektif sejak berabad-abad lamanya. Hal ini tidak dilakukan oleh negara-negara lain yang juga mengklaim Laut Cina Selatan sebagai wilayahnya. Pendudukan efektif ini juga didukung oleh landasan historis yang kuat, yakni dilakukannya *traditional fishing ground*, yakni aktivitas penangkapan ikan di Laut Cina Selatan yang

dilakukan oleh nenek moyang bangsa Cina sejak dahulu kala (Hari Utomo, 2017).

Secara formal, klaim wilayah Cina atas Laut Cina Selatan telah dilakukan sejak Cina dipimpin oleh Partai Kuomintang pada 1947. Pada saat itu, rezim yang berkuasa di Cina membuat garis demarkasi yang disebut sebagai *eleven dash line*. Dengan berlandaskan pada klaim ini, Cina menguasai Laut Cina Selatan yang mencakupi Kepulauan Pratas, Macclesfield Bank, Kepulauan Spratly, dan Kepulauan Paracel, yang didapatkan oleh Cina dari Pemerintah Jepang setelah berakhirnya Perang Dunia ke-II pada 1940-an (Hari Utomo, 2017).

Selanjutnya, Pemerintah Cina yang dikuasai oleh Partai Komunis Cina (PKC) melakukan penyederhanaan dasar klaim, dari *eleven dash line* menjadi *nine dash line* yang hingga saat ini digunakan oleh Pemerintah Cina sebagai pijakan historis untuk melakukan klaim terhadap wilayah Laut Cina Selatan yang mencapai hampir tiga juta kilometer persegi. Secara historis, dengan merujuk pada sirkumstansi domestik Cina pada saat itu, klaim ini tidak didorong oleh kepentingan geopolitik atau geostrategi tertentu, dikarenakan Cina sendiri sebagai sebuah bangsa disibukkan oleh perang saudara antara kelompok nasionalis dan kelompok komunis (Wang, 2015).

Politik Ekspansionis Cina di Laut Cina Selatan dan Pelanggaran di Laut Natuna Utara

Terlepas dari berbagai kaidah dan norma internasional yang mengikat sebagai warga global, juga terlepas dari berbagai piranti kerja sama internasional yang dibangun dengan aktor-aktor negara lainnya, Cina menyadari bahwa kepentingan nasional jangka panjang adalah hal paling prioritas untuk diwujudkan. Upaya-upaya untuk mewujudkan kepentingan nasional tersebut tidak selamanya akan berjalan mulus, mengingat kepentingan nasional yang dimiliki oleh Cina belum tentu selaras dengan kepentingan nasional yang dimiliki oleh negara-negara

lainnya. Menyikapi situasi ini, Cina berupaya untuk melakukan tindakan rasional (*rational choice*) dengan melakukan penakaran terhadap bobot kepentingan nasional, serta perbandingan kapasitas nasional, khususnya kapasitas militer, terhadap negara-negara yang kepentingan nasionalnya bertabrakan dengan kepentingan nasional Cina.

Strategi penakaran dan komparasi yang dilakukan oleh Cina ini pada tahap lanjut menghasilkan pilihan kebijakan berupa penerapan strategi wilayah abu-abu dalam menyikapi polemik di Laut Cina Selatan. Seperti yang dijelaskan pada kerangka pemikiran bahwa strategi wilayah abu-abu adalah strategi yang dijalankan oleh suatu negara dengan menggunakan kekuatan militer (*military forces*), akan tetapi tidak dimaksudkan untuk menciptakan situasi perang (Echevarria, 2015). Strategi wilayah abu-abu adalah strategi yang menghindari penggunaan kekuatan dalam jumlah besar secara langsung, dengan menasar sasaran atau objek di bidang keamanan, tetapi dalam batas tertentu tidak mengakibatkan perang secara terbuka (Green, 2017). Pada tataran teknis, politik ekspansionis dalam bentuk strategi wilayah abu-abu ini diaksentuasikan Cina dalam bentuk tindakan koersif terhadap negara-negara seteru di Laut Cina Selatan.

Tindakan koersif Cina di Laut Cina Selatan dimanifestasikan dalam banyak wujud. Cina pada tahap awal ekspansi di Laut Cina Selatan melakukan pembangunan pulau-pulau artifisial atau buatan di wilayah Kepulauan Spratly guna mendukung aktivitas-aktivitas militernya. Hal ini ternyata berdampak positif bagi kepentingan Cina untuk membuat negara-negara lainnya yang mengklaim Laut Cina Selatan mundur secara teratur melihat agresifnya Cina yang melakukan pembangunan infrastruktur secara masif. *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) yang bermarkas di Amerika Serikat pernah merilis foto-foto dari citra satelit yang memperlihatkan pembangunan pangkalan militer Cina di Laut Cina Selatan.

Untuk memperkuat pangkalan militer yang dibangun, Cina juga mendirikan pos penampungan rudal. Penguatan klaim Cina terhadap Laut Cina Selatan tidak hanya diwujudkan dalam bentuk pendekatan militer saja, tapi juga dilakukan melalui pendekatan ekonomi finansial. Laporan yang dirilis oleh *US Naval War College* menyebutkan bahwa Cina telah membuat kota dengan luas 800 ribu mil persegi yang diberi nama Shansa. Yang cukup menakjubkan adalah kota yang dibangun Cina ini luasnya mencapai 1.700 kali luas Kota New York di Amerika Serikat (Victor Muhammad, 2021).

Strategi wilayah abu-abu yang dijalankan oleh Cina di Laut Cina Selatan juga direalisasikan dalam bentuk pelayaran kapal-kapal induk Cina dan gelar latihan militer angkatan laut di perairan Laut Cina Selatan. Pada April 2021, kapal induk milik Cina, Liaoning, melakukan pelayaran di Laut Cina Selatan setelah menyelesaikan latihan militer angkatan laut di sekitar wilayah Taiwan selama kurang lebih sepekan. Kehadiran kapal induk Cina ini, di satu sisi untuk menegaskan klaim mereka terhadap Laut Cina selatan, tapi di sisi lain juga sebagai respons strategis Cina terhadap sikap Amerika Serikat yang menggelar latihan militer angkatan laut dengan membawa kapal induk USS Theodore Roosevelt, serta kapal serbu amfibi, USS Makin Island (Republika, 2021). Cina menyadari bahwa Amerika Serikat berupaya melakukan strategi pembendungan terhadap dominasi Cina di Laut Cina Selatan yang selama ini belum bisa diimbangi oleh *claimant states* lainnya, sehingga dilakukan provokasi dengan pengerahan kapal induk untuk latihan militer.

Indonesia sebagai salah satu negara di Asia Tenggara yang secara geografis berbatasan dan hidup berdampingan dengan Malaysia, Filipina, Vietnam, dan Brunei Darussalam, menempatkan dirinya pada posisi sebagai negara netral atau tidak terlibat sama sekali dalam konflik. Terlebih lagi baik dengan Cina maupun negara-negara Asia Tenggara tersebut, Indonesia memiliki kerja sama bilateral dan

multilateral. Oleh sebab itu, *positioning* yang dipilih oleh Indonesia adalah sebagai negara penengah (mediator). Tuntutan agar Indonesia memainkan peran penting dalam mediasi konflik di Laut Cina Selatan semakin mengemuka dikarenakan sebagai negara kunci di ASEAN, Indonesia harus memanfaatkan posisi strategisnya sebagai penengah untuk mengedepankan mekanisme damai dan resolusi konflik yang dimiliki oleh ASEAN, seperti *Treaty of Amity and Cooperation (TAC)*, hingga *Document of Conduct (DoC)* dan *Code of Conduct (CoC)* yang masih dalam pembahasan.

Namun demikian, dalam dinamikanya, status dan posisi Indonesia mulai mengalami pergeseran, disadari atau tidak disadari. Pencermatan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia, khususnya melalui TNI dan Kemenlu RI, menunjukkan bahwa telah terjadi aktivitas-aktivitas berbahaya yang dilakukan oleh Cina di perairan Natuna yang merupakan ZEE Indonesia. Di penghujung 2019 misalnya, kapal-kapal nelayan Cina masuk ke wilayah Natuna untuk melakukan penangkapan ikan. Hal ini masuk kategori penangkapan ikan secara ilegal mengingat Natuna merupakan ZEE Indonesia. Ketika otoritas Indonesia melakukan penindakan dalam bentuk penangkapan dan pengusiran terhadap kapal-kapal nelayan Cina tersebut, upaya penangkapan dan pengusiran tersebut dihalang-halangi oleh *coast guard* Cina yang melakukan pendampingan dan pengawalan.

Sikap tidak menyenangkan dari *coast guard* Cina ini kemudian direspons oleh Pemerintah Indonesia, melalui Kemenlu RI, dengan melayangkan nota protes kepada Kedutaan Besar Cina di Jakarta. Pelanggaran hak berdaulat Indonesia di ZEE Indonesia di wilayah Natuna pada akhir 2019 bukanlah hal yang pertama dilakukan oleh Cina. Aksi pelanggaran oleh kapal-kapal nelayan tersebut masuk kategori sebagai aksi berulang (pernah terjadi pada 2016), yang mana hal tersebut dilakukan sebagai bentuk klaim Cina atas Laut Cina Selatan. Inilah yang mendasari pergeseran posisi Indonesia dari pihak

yang bertindak sebagai negara netral (*non-claimant states*) menjadi negara yang meningkatkan kewaspadaan nasionalnya.

Untuk menghentikan pelanggaran berulang yang dilakukan oleh Cina di wilayah Natuna, Pemerintah Indonesia pada dasarnya sudah menempuh kebijakan hukum jangka panjang. Pada Juli 2017, Kemenko Bidang Kemaritiman RI merilis peta NKRI yang baru. Mengacu pada peta ini, terjadi perubahan nomenklatur pada wilayah perairan Natuna yang notabene masuk dalam Laut Cina Selatan menjadi Laut Natuna Utara. Perubahan nama ini berlaku untuk wilayah yurisdiksi Indonesia, bukan atas wilayah Laut Cina Selatan secara keseluruhan (Republika, 2021). Pilihan perubahan nama atas Laut Cina Selatan ini serupa dengan langkah Filipina yang merubah nama Laut Cina Selatan menjadi Laut Filipina Barat untuk wilayah yang menjadi yurisdiksinya (Anadolu Agency (AA), 2021).

Untuk mempertegas kedaulatan nasional dan hak berdaulat di Laut Natuna Utara, Presiden Joko Widodo juga sudah dua kali melakukan aksi simbolik dengan mengunjungi langsung Laut Natuna Utara, yakni pada 2016 dan awal 2020. Pada 2016, Presiden Joko Widodo malah menggelar rapat terbatas di atas KRI Imam Bonjol 383 yang diklaim TNI mampu meredam aksi-aksi pelanggaran yang dilakukan oleh kapal-kapal Cina (Kompas, 2020). Namun demikian, upaya-upaya tersebut belum optimal dalam melindungi kedaulatan nasional Indonesia. Baik pendekatan militer maupun nonmiliter yang digunakan belum menimbulkan efek penggentar kepada Cina untuk menghentikan aksi-aksi koersifnya. Langkah-langkah yang ditempuh Pemerintah Indonesia kurang komprehensif, serta cenderung bersifat reaktif dan reaksioner saja.

Implikasi Tindakan Koersif Cina di Laut Natuna Utara Terhadap Kepentingan Nasional Indonesia

Pelanggaran terhadap kedaulatan dan hak berdaulat Indonesia di Laut Natuna Utara merupakan fenomena menarik untuk dikaji. Pertama, Cina secara sadar telah melanggar kedaulatan Indonesia. Kedaulatan sendiri adalah aspek vital yang melekat pada suatu bangsa dan negara karena kedaulatan bermakna kekuasaan tertinggi yang dimiliki oleh bangsa dan negara tersebut, bersifat mutlak, dan tidak bisa diintervensi oleh negara lain. Pelanggaran terhadap kedaulatan lazimnya akan menimbulkan resiko dan konsekuensi yang tinggi pada hubungan antarnegara. Kedua, aksi ekspansionis Cina yang melanggar wilayah Laut Natuna Utara telah mengubah peta konflik, yang mana Indonesia sebelumnya berposisi sebagai *non-claimant state*, menjadi negara yang berstatus semi *claimant state* karena berada pada posisi meningkatkan kewaspadaan nasionalnya. Ketiga, antara Indonesia dan Cina pada dasarnya memiliki hubungan yang harmonis dan kerja sama bilateral yang strategis di bidang perdagangan.

Merespons tindakan koersif Cina di Laut Natuna Utara, Pemerintah Indonesia melalui berbagai lembaga terkait melakukan tindakan yang hati-hati, namun tetap cermat dan waspada. Secara diplomatik, merespons pelanggaran yang terjadi pada Desember 2019 yang lalu, Kemenlu RI mengirimkan nota protes diplomatik secara resmi ke Pemerintah Cina. Hanya saja respons Pemerintah Cina kurang positif, alih-alih mengajukan permohonan maaf, Cina bersikukuh atas klaim sembilan garis putus-putusnya. Persoalan mengenai Laut Natuna Utara antara Indonesia dan Cina pada dasarnya sulit untuk dipertemukan. Indonesia berpegang pada *UNCLOS 1982* yang menyatakan Laut Natuna Utara sebagai ZEE Indonesia, sedangkan Cina berpijak pada klaim historis. Artinya, pijakan kedua negara berbeda satu sama lain. Apabila Indonesia hendak membawa isu ini ke meja perundingan internasional, maka akan menimbulkan eksese negatif berupa ditempatkannya ZEE Indonesia sebagai suatu hal yang bisa dinegosiasikan. Perundingan bilateral bukan merupakan kebutuhan bagi Indonesia karena secara

yurisprudensi, klaim sembilan garis putus-putus Cina telah dimentahkan dalam putusan *Permanent Court of Arbitration (PCA)* 2016 terkait sengketa antara Cina dan Filipina (Santoso, 2020).

Secara tegas Pemerintah Indonesia menyatakan bahwa tindakan Cina adalah tindakan yang melanggar norma-norma hubungan antarnegara, serta melanggar kedaulatan dan hak berdaulat Indonesia. Sikap tegas Pemerintah Indonesia ini selain direspons oleh Kemenlu RI, juga direspons oleh lembaga-lembaga negara lainnya seperti Kemenko Polhukam RI, Kemenko Kemaritiman RI, Kementerian KKP RI, Kemenhan RI, Bakamla RI, BNPP RI, serta TNI melalui Kogabwilhan I yang mengirimkan beberapa kapal perang (KRI), pesawat tempur, pesawat pengintai strategis, serta satuan operasional TNI lainnya ke Laut Natuna Utara atas perintah Panglima TNI untuk menyelenggarakan operasi tempur laut di wilayah ZEE Indonesia dan sekitarnya (Santoso, 2020). Secara umum, aksi koersif Cina di Laut Natuna Utara menjadi pemicu bagi Pemerintah Indonesia untuk melakukan konsolidasi internal mengenai mekanisme yang tepat dalam menegakkan kedaulatan di wilayah tersebut, suatu hal yang selama ini belum mendapatkan posisi prioritas.

Kebijakan yang diterapkan oleh Pemerintah Indonesia selama ini dalam mengelola Laut Natuna Utara bisa dikatakan belum optimal. Pengerahan kekuatan TNI sebagai respons pelanggaran kedaulatan yang dilakukan oleh Cina sejatinya merupakan langkah reaktif-reaksioner yang tidak tersusun atas skema sistematis dan jangka panjang. Begitu mudahnya nelayan-nelayan tradisional Cina masuk ke Laut Natuna Utara dan melakukan aktivitas penangkapan ikan secara ilegal menunjukkan bahwa ada celah besar dalam pengelolaan wilayah ini, baik pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, maupun institusi terkait dalam penyelenggaraan pertahanan negara.

Tidak dimungkiri bahwa pemerintah, sebelum adanya aksi-aksi koersif Cina, belum memandang penting dan strategis posisi Laut Natuna Utara. Padahal apabila merujuk definisi ZEE, Laut Natuna Utara merupakan suatu batas wilayah negara yang ditetapkan sepanjang 200 mil dari pangkalan wilayah laut, yang mana negara yang memegang hak berdaulat mempunyai hak atas kekayaan alam yang terkandung di dalam dan di atasnya, memiliki otoritas untuk memberlakukan kebijakan hukum, serta memiliki kebebasan untuk melakukan pelayaran. Selain itu, Laut Natuna Utara juga memainkan peran sebagai media pertahanan dan keamanan bagi Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara maritim.

Penguatan Strategi Penangkalan Indonesia Dalam Merespons Aksi Koersif Cina di Laut Natuna Utara

Dalam rangka merumuskan strategi dan kebijakan untuk merespons tindakan koersif Cina di Laut Natuna Utara, langkah yang harus ditempuh oleh Pemerintah Indonesia adalah melihat problematika yang ada secara keseluruhan, yakni penerapan politik ekspansionis oleh Cina dalam bentuk strategi wilayah abu-abu di Laut Cina Selatan, yang mana salah satu eksekusinya adalah pelanggaran kedaulatan dan hak berdaulat Indonesia di Laut Natuna Utara. Pencermatan terhadap akar permasalahan yang ada akan menuntun Pemerintah Indonesia pada sebuah pemahaman bahwa Indonesia bukanlah satu-satunya aktor negara yang “berseteru” dengan Cina, melainkan ada aktor-aktor lain dikarenakan konflik ini bersifat *multilayers*, baik dari sisi aktor maupun isunya (Cina vs ASEAN, Cina vs AS, Inggris, dan UE, *strategic competition Cina vs US*) (Wirajuda, 2021). Dengan peta konflik sedemikian, maka opsi kebijakan yang ada bagi Indonesia adalah apakah merespons secara simetris terhadap Cina atau menggunakan instrumen kerja sama kawasan yang ada, yakni ASEAN dengan didukung rezim hukum internasional, *UNCLOS 1982*.

Dalam perumusan strategi dan kebijakan luar negeri, pandangan yang harus digunakan oleh para perumus kebijakan Indonesia adalah upaya untuk mencapai kepentingan nasional yang ditetapkan dengan menggunakan seluruh potensi sumber daya nasional yang tersedia dengan mempertimbangkan risiko dan biaya dari pelaksanaan strategi tersebut. Strategi dan kebijakan yang disusun secara garis besar akan mencakupi tiga hal, yakni tujuan, cara, dan sarana yang digunakan. Kebijakan Cina dengan menerapkan strategi wilayah abu-abu di Laut Cina Selatan pada dasarnya merupakan langkah yang sangat cerdas dalam memenangkan benturan kepentingan nasional.

Dalam konteks perbandingan kekuatan militer, Cina sangat menyadari keunggulannya dibandingkan dengan *claimant states* lainnya. Namun demikian, Cina tak hendak membuka zona perang secara terbuka karena akan menimbulkan implikasi yang signifikan di panggung diplomasi internasional dan membuat mereka menanggung risiko finansial yang besar. Oleh sebab itu, Cina bersikap cerdas dengan memainkan tensi konflik pada skala menengah; tidak dalam kondisi damai, namun juga tidak dalam kondisi perang. Indonesia mempunyai dua opsi dalam merespons Cina. Pertama, Indonesia memiliki peluang untuk merespons Cina secara simetris melalui adu strategi guna memenangkan kepentingan nasional secara langsung. Kedua, Indonesia dapat menggunakan instrumen *ASEAN* dengan memainkan sentimen kawasan dan kepentingan negara-negara sahabat lainnya yang bertikai dengan Cina di zona yang sama.

Kedua opsi tersebut, untuk kondisi saat ini, ditempuh secara *double-track* oleh Indonesia. Khusus untuk opsi pertama, akan dibahas secara mendetail dalam sub bab ini. Jika Cina bermain secara cerdas dengan menempatkan diri pada posisi moderat, Indonesia juga memiliki peluang memainkan respons cerdas melalui penerapan strategi penangkalan. Pilihan strategi penangkalan adalah opsi yang paling tepat bagi Indonesia ketimbang perang secara terbuka dengan mengingat (1)

Cina memiliki kapasitas nasional yang signifikan, (2) dapat memainkan tawar-menawar dalam mencapai kepentingan nasional, serta (3) adanya penakaran risiko oleh negara sasaran apabila tidak merubah kebijakan.

Penerapan strategi penangkalan merupakan bentuk reformulasi strategi yang dilakukan Indonesia apabila konsisten dan persisten diterapkan. Kondisi eksisting saat ini menunjukkan bahwa respons Pemerintah Indonesia masih bersifat reaktif-reaksioner terhadap insiden pelanggaran di Laut Natuna Utara, baik dalam konteks militer maupun non-militer. Pemerintah Indonesia masih banyak bermain di bilik-bilik diplomasi dengan mengedepankan nota protes diplomatik kepada Pemerintah Cina atas pelanggaran kedaulatan yang dilakukan. Hal ini sangat tidak efektif. Pendekatan militer yang dilakukan oleh pemerintah dalam memperkuat wilayah pertahanan di Laut Natuna Utara juga belum optimal karena keterbatasan jumlah personel, serta keterbatasan alat transportasi dan sistem persenjataan untuk melakukan *naval presence*, patroli reguler, serta pengintaian terhadap wilayah laut yang cukup luas. Jika bertahan dengan kebijakan eksisting seperti ini, Cina yang semakin asertif dalam menguasai Laut Cina Selatan, termasuk Laut Natuna Utara, akan semakin meningkatkan intensitas aksi koersifnya dengan asumsi bahwa negara-negara *claimant* seperti Indonesia tidak akan cukup berani untuk menempuh konfrontasi militer secara terbuka dengan Cina.

Strategi penangkalan dalam perspektif konvensional pada dasarnya berbasis pendekatan militer. Sederhananya adalah jika sebuah negara meningkatkan kapasitas militernya (jumlah personel, anggaran pertahanan, alutsista yang canggih dalam jumlah besar) melebihi negara seteru, maka negara seteru akan segera merubah kebijakannya untuk menghindari risiko yang akan mereka tanggung. Namun demikian, dalam konteks Indonesia, implementasi strategi penangkalan harus disesuaikan dengan sistem pertahanan negara yang dianut oleh Indonesia. Dalam UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara,

disebutkan bahwa sistem pertahanan negara yang dianut oleh Indonesia adalah sistem pertahanan yang bersifat semesta. Konsepsi semesta di sini berarti bahwa pertahanan merupakan tanggung jawab segenap bangsa Indonesia, tanpa kecuali. Pertahanan bukan menjadi ranah TNI saja sebagai komponen utama pertahanan negara, tapi tanggung jawab penuh seluruh warga negara.

Dengan berpijak pada konsep sistem pertahanan semesta tersebut, strategi penangkalan sebagai bentuk reformulasi strategi Indonesia dalam merespons tindakan koersif Cina akan dijalankan secara komprehensif dan multidimensi. Respons komprehensif yang dilakukan Indonesia terhadap Cina secara garis besar adalah penguatan/ peningkatan kapasitas dan perincian yang lebih strategis dari kondisi eksisting pada dua hal, yakni (1) pendekatan militer untuk menciptakan efek penggentar, serta (2) pendekatan non-militer yang meliputi strategi diplomasi dan strategi perdagangan atau ekonomi. Rincian teknis penerapan strategi penangkalan yang dilakukan Indonesia dalam merespons tindakan koersif Cina adalah sebagai berikut:

Strategi Militer. *Ends:* (a) memberikan bobot dan kredibilitas pada upaya penangkalan lainnya, (b) menunjukkan komitmen dan kesediaan menerima risiko dalam upaya untuk mencegah aksi koersif Cina di Laut Natuna Utara, (c) menimbulkan keyakinan dan dukungan publik terhadap negara dan instansi-instansi negara, serta (d) mencegah peningkatan perlahan dari intensitas dan frekuensi tindakan koersif Cina di Laut Natuna Utara. *Means:* (a) TNI dibantu komponen cadangan, serta (b) instansi penegak hukum di laut (K/L yang berwenang). *Ways:* (a) melaksanakan aksi militer terbatas dan terkendali apabila Cina melakukan tindakan-tindakan yang memenuhi syarat untuk respons pembelaan diri dalam aturan pelibatan, (b) menempatkan dan membangun kemampuan militer spesifik di lokasi-lokasi kunci, (c) menempatkan secara terus-menerus kekuatan militer dan penegak

hukum dalam jumlah terbatas di Laut Natuna Utara, (d) menyiapkan satuan-satuan militer gabungan yang secara khusus diorganisasikan dan dilatih untuk merespons kedaruratan di Laut Natuna Utara, (e) laksanakan dan publikasikan pelaksanaan latihan-latihan bersama dan kunjungan ke negara-negara lain yang mengalami tindakan koersif dari Cina, serta (f) tingkatkan dan isyaratkan kesiapan satuan-satuan untuk melaksanakan operasi di Laut Natuna Utara.

Strategi Diplomasi. *Ends:* (a) mengkomunikasikan secara terbuka mengenai komitmen Indonesia untuk mempertahankan hak berdaulat di Laut Natuna Utara, (b) membentuk konteks strategis dengan negara-negara ASEAN untuk memberikan respons yang tegas terhadap upaya-upaya koersif Cina, serta (c) meningkatkan kerja sama institusional dengan negara kawasan dan negara lain untuk menyatukan respons dalam menghadapi tindakan koersif Cina di Laut Cina Selatan. *Means:* (a) Kemenlu RI, (b) ASEAN, serta (c) forum-forum dialog bilateral dan multilateral yang diikuti Indonesia. *Ways:* (a) laksanakan protes secara konsisten dengan pesan yang tegas secara bilateral dengan Cina setiap kali terjadi tindakan koersif di Laut Natuna Utara, (b) galang kesatuan dan keberanian ASEAN untuk melakukan protes sebagai suatu organisasi setiap kali terjadi tindakan koersif Cina di Laut Cina Selatan, (c) tunjukkan komitmen Indonesia untuk mendukung negara-negara kawasan yang mengalami tindakan koersif Cina melalui pernyataan terbuka, serta (d) intensifkan komunikasi dengan Cina bahwa Indonesia menganggap serius tindakan-tindakan koersif yang dilakukan Cina di Laut Natuna Utara, dan yakinkan bahwa Indonesia menginginkan penyelesaian sesuai dengan hukum Internasional.

Strategi Perdagangan dan Ekonomi. *Ends:* menimbulkan biaya/pengorbanan pada pihak Cina sebagai dampak dari tindakan koersif yang dilakukan. *Means:* (a) kementerian dan lembaga negara yang terkait di bidang perekonomian dan perdagangan, (b) masyarakat konsumen, (c) pelaku bisnis, serta (d) institusi keuangan dan ekonomi

lainnya. *Ways*: (a) berikan konsekuensi ekonomi secara informal, tetapi jelas untuk setiap tindakan koersif yang dilakukan Cina, seperti penundaan transaksi dan investasi Cina di Indonesia, dan gangguan informal terhadap kepentingan ekonomi Cina di Indonesia dengan menggunakan alasan teknis, (b) mengurangi keterlibatan Cina dalam institusi ekonomi penting yang dapat dipengaruhi oleh Indonesia.

KESIMPULAN

Latar belakang Cina melakukan klaim wilayah dan tindakan koersif di Laut Cina Selatan, termasuk Laut Natuna Utara yang merupakan ZEE Indonesia, adalah klaim sejarah di masa lampau bahwa Cina telah melakukan pendudukan secara efektif atas Laut Cina Selatan sejak 200 SM. Di era modern, motivasi Cina melakukan tindakan koersif di Laut Cina Selatan adalah strategi jangka panjang untuk tumbuh menjadi *great power* dunia. Aktualisasi tindakan koersif Cina adalah dengan melakukan pelanggaran kedaulatan dan hak berdaulat Indonesia di Laut Natuna Utara, seperti halnya pelanggaran terhadap ZEE Filipina dan Vietnam. Tindakan koersif yang dilakukan oleh Cina merupakan pengejawantahan dari strategi wilayah abu-abu untuk mencapai kepentingan nasionalnya.

Pelanggaran berulang yang dilakukan oleh Cina melalui aksi-aksi koersifnya di Laut Natuna Utara menunjukkan bahwa strategi penangkalan yang dilakukan oleh Indonesia selama ini, seperti patroli militer reguler, pendudukan efektif melalui aktivitas masyarakat, nota protes diplomatik, serta kunjungan kepala negara, belum cukup kuat dan komprehensif dalam melindungi kepentingan nasional. Oleh sebab itu, Indonesia dituntut untuk melakukan penguatan strategi penangkalan yang mampu memaksa Cina untuk melakukan kalkulasi kembali kebijakannya dan menimbulkan efek gentar untuk tidak lagi melakukan aksi-aksi koersif di Laut Natuna Utara.

Indonesia direkomendasikan untuk menempuh penguatan strategi penangkalan berbasis pendekatan militer dan non-militer (meliputi strategi diplomasi, serta perdagangan atau ekonomi). Strategi-strategi tersebut dirumuskan secara terukur dan cermat dengan meliputi unsur tujuan (*ends*), sarana (*means*), dan cara (*ways*). Dikarenakan Cina berlaku cerdik dengan menerapkan strategi wilayah abu-abu yang cenderung koersif namun menghindari perang secara terbuka, maka Indonesia juga harus menempuh strategi secara cerdik. Pilihan untuk berkhidmat pada strategi penangkalan dengan melakukan penguatan pada strategi penangkalan tersebut merupakan kebijakan rasional karena dengan strategi penangkalan di segala lini, Indonesia dapat memaksa Cina untuk mengkalkulasi ulang kebijakannya, tanpa harus berkonfrontasi secara langsung.

DAFTAR PUSTAKA

- Anadolu Agency (AA). (2021, July 8). *Filipina Sebut Situasi di Laut Filipina Barat Stabil dan Damai*. Retrieved August 23, 2021, from <https://www.aa.com.tr>:
<https://www.aa.com.tr/id/regional/filipina-sebut-situasi-di-laut-filipina-barat-stabil-dan-damai/2297751>
- Asnani, U. &. (1997). *Konflik Laut Cina Selatan: Tantangan Bagi ASEAN*. Jakarta: CSIS Indonesia.
- Bobbitt P., F. L. (1989). *US Nuclear Strategy* . London: Palgrave Macmillan.
- Chang, A. e. (2015). *Shades of Gray: Technology, Strategic Competition, and Stability in Maritime Asia*. Washington D.C.: Center for a New American Security.

- Echevarria, A. J. (2015). How Should We Think about “Gray-Zone” Wars? . *Infinity Journal*, Volume 5, Issue 1, 16-20.
- Green, M. E. (2017). *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Grey Zone Deterrence*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hari Utomo, M. P. (2017). Peran Pemerintah Indonesia Dalam Mengelola Konflik Laut Cina Selatan. *Jurnal Prodi Damai dan Resolusi Konflik*, Volume 3(3), 68.
- Kissinger, H. A. (1955). Military Policy and Defense of the Gray Areas. *Foreign Affairs* 33, No. 3, 416-428.
- Kompas. (2020, January 8). *Kunjungi Natuna, Jokowi Ingin Tunjukkan Kedaulatan RI*. Retrieved November 4, 2021, from Kompas.com: <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/08/13075561/kunjungi-natuna-jokowi-ingin-tunjukkan-kedaulatan-ri?page=all>
- Miranda, A. (2018). Pelanggaran Terhadap Hak Berdaulat Indonesia: Studi Kasus Tiongkok di Laut Natuna Utara. *Journal of International Relations Vol. 4(4)*, 868-877.
- Republika. (2021, April 13). *Kapal AL China dan AS Berebut Pengaruh di Laut China Selatan*. Retrieved August 23, 2021, from Republika.co.id: <https://www.republika.co.id/berita/qrhe5j377/kapal-al-china-dan-as-berebut-pengaruh-di-laut-china-selatan>
- Santoso, T. I. (2020). Aksi Agresivitas Cina Pada ZEE Indonesia Laut Natuna Utara: Perspektif Tugas Pokok TNI. *Jurnal Kajian Lemhannas RI, Edisi 41, Maret 2020*, 36-37.
- Snyder, G. (1960). Deterrence Theory Revisited. *Journal of Conflict Resolution* 4, No.2 , 167.

- Victor Muhammad, S. (2021). Isu Laut Cina Selatan: Ekspansi Cina dan Pentingnya Kelanjutan Diplomasi. *Info Singkat Bidang Hubungan Internasional: Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis, Volume XIII, No. 5/I/Puslit/Maret 2021*.
- Waluyo, B. (2020). Cina dan Vietnam: Ketiadaan Konflik Terbuka di Laut Cina Selatan. *Jurnal Dinamika Global Vol. 5 No. 2 Desember 2020*, 319-331.
- Wang, Z. (2015). Chinese Discourse on the Nine Dash Line: Rights, Interest, and Nationalism. *Asian Survey, Volume 35(3), the University of California*, 503.
- Wangke, H. (2020). Menegakkan Hak Berdaulat Indonesia di Laut Natuna Utara. *Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis Vol. XII, No. 1/I/Puslit/Januari 2020*, 7-12.
- Wirajuda, H. (2021). *Kebijakan Pertahanan Indonesia Menyikapi Potensi Konflik LCS: Bagaimana Jika Upaya Diplomasi Gagal?* Jakarta: Lemhannas RI.