

Penyebab Kegagalan ASEAN dalam Penyusunan *Code of Conduct* Sengketa Laut Cina Selatan Selama Periode 2002-2012

Anak Agung Mia Intenilia¹⁾, D.A. Wiwik Dharmiasih²⁾, A. A. Bagus Surya Widya Nugraha³⁾
^{1,2,3)} Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana
Email: anakagungmia@gmail.com¹, wiwikd@gmail.com², aabasuwinu@gmail.com³

ABSTRACT

This research aims to describe the causes of ASEAN's failure in making the *Code of Conduct* for South China Sea dispute during the period of 2002-2012 by using the concept of international organization's weaknesses and influence of external actor. The above-mentioned dispute involves four ASEAN member states; there are Vietnam, The Philippines, Malaysia, Brunei Darussalam and China, which is not an ASEAN member state. This research perceives that the failure of ASEAN in making *Code of Conduct* is influenced by internal and external factors. By using qualitative method, the author found that there are three internal factors that challenge ASEAN, namely different national interest among member states, decision-making process based on consensus, and weak dispute settlement mechanism. The external factors are economic relations between ASEAN and China, China's persuasion efforts to ASEAN, and China's ability to prevail strategy towards Cambodia.

Keywords: South China Sea Dispute, ASEAN, China, Code of Conduct

1. PENDAHULUAN

Association of the Southeast Asian Nations (ASEAN) adalah sebuah organisasi regional yang terdiri dari 10 negara yang berada di kawasan Asia Tenggara. ASEAN terbentuk pada 8 Agustus 1967 yang ditandai dengan penandatanganan Deklarasi Bangkok oleh lima negara pendiri. Tujuan didirikannya ASEAN adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial, pengembangan budaya, menjaga perdamaian, dan stabilitas (Mukim, 2005). Salah satu wilayah yang berbatasan langsung dengan ASEAN, yaitu wilayah Laut Cina Selatan, memiliki potensi kekayaan alam berupa minyak dan gas alam yang sangat besar. Laut Cina

Selatan merupakan salah satu jalur perdagangan terpenting di dunia dan secara geopolitik letaknya sangat strategis.

Empat negara anggota ASEAN, yaitu Vietnam, Malaysia, Filipina, dan Brunei Darussalam berupaya mengklaim wilayah di Laut Cina Selatan karena memiliki potensi kekayaan alam yang besar. Keempat negara anggota ASEAN ini menggunakan dasar Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) di wilayah Laut Cina Selatan sesuai yang tertulis dalam *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS). Wilayah yang diklaim tersebut tumpang tindih dengan klaim Cina pada tahun 1946 yang menggunakan *nine dash line* berupa peta historis kuno sebagai dasar klaimnya

(Tonnesson, 2001). Sebagai organisasi di kawasan Asia Tenggara, ASEAN merasa ikut memiliki tanggung jawab untuk berperan aktif menyelesaikan sengketa yang melibatkan keamanan wilayah dan negara-negara anggotanya. Hal ini sejalan dengan tujuan ASEAN, yaitu menjaga keamanan wilayah Asia Tenggara dari pengaruh kekuatan luar. Tujuan ini juga tercantum dalam salah satu dokumen ASEAN yaitu *The Treaty of Amity and Cooperation* (TAC).

Pada tahun 2002, ASEAN melakukan negosiasi dengan Cina dan menghasilkan *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea* (DOC). DOC merupakan kesepakatan yang cukup penting yang berhasil dicapai dari negosiasi ASEAN dan Cina, walaupun bersifat tidak mengikat (*non-binding*). Deklarasi ini menyepakati urgensi penyelesaian sengketa Laut Cina Selatan dengan cara damai dan penyusunan *Code of Conduct* (COC) sebagai langkah positif berikutnya. COC adalah seperangkat aturan yang bersifat formal dan mengikat secara hukum (*binding*). Penyusunan COC sangatlah krusial karena berisikan kesepakatan-kesepakatan yang mengatur secara legal pedoman dalam mengatasi klaim sengketa Laut Cina Selatan.

Meskipun rencana penyusunan COC telah dicetuskan dalam DOC sejak tahun 2002, negosiasi ASEAN dan Cina belum mampu menghasilkan COC. Bahkan dalam *45th ASEAN Ministerial Meeting* (AMM) tahun 2012, kegagalan negosiasi dalam penyusunan COC membuat ASEAN tidak mencapai konsensus untuk pertama

kalinya selama sejarah berdirinya ASEAN. Kegagalan ini menunjukkan kesepakatan dalam penyusunan COC sangatlah sulit dicapai, meskipun telah melalui proses yang panjang selama 10 tahun dengan berbagai upaya diplomasi. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dirumuskan sebuah masalah yang menarik untuk dikaji yaitu apa penyebab kegagalan ASEAN menyusun *Code of Conduct* dalam sengketa Laut Cina Selatan selama periode 2002-2012. Periode penelitian dibatasi selama dari tahun 2002 sampai 2012 karena 2002 merupakan tahun DOC disahkan dan didalamnya memuat pernyataan untuk segera membuat COC. Tahun 2012 menjadi kegagalan ASEAN dalam penyusunan COC bahkan untuk pertama kalinya ASEAN tidak memperoleh konsensus dalam *45th ASEAN Ministerial Meeting*.

2. KAJIAN PUSTAKA

Kajian pustaka pertama adalah tulisan karya Vincent Wei-cheng Wang tahun 2014 yang berjudul *ASEAN and Recent Tensions in the South China Sea*. Tulisan Wang (2014) melihat meningkatnya ketegangan di Laut Cina Selatan disebabkan oleh kurangnya pengalaman ASEAN dalam penyelesaian sengketa dan manajemen konflik. Hal ini disebabkan ASEAN tidak mendesain fungsi dari *High Council* dalam *Treaty of Amity and Cooperation* dengan efektif sehingga tidak dapat digunakan dengan maksimal. Dalam tulisannya, Wang (2014) menyatakan kepemimpinan dalam ASEAN

mempengaruhi pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa Laut Cina Selatan. Konflik dari kepentingan nasional antar negara anggota ASEAN terlihat ketika Filipina menyatakan protes kepada Kamboja yang dianggap tidak mampu mengatasi sengketa Laut Cina Selatan ketika menjadi *Chair* ASEAN. Presiden Filipina menyatakan kepentingan nasionalnya akan dipertahankan sebagai sebuah negara yang berdaulat.

Penjelasan Wang (2014) mengenai konflik kepentingan antar negara anggota ASEAN dalam upaya penyelesaian sengketa Laut Cina Selatan memberikan gambaran untuk mendukung penelitian ini mengenai faktor penyebab kegagalan penyusunan *Code of Conduct*. Penelitian ini juga melihat bahwa *power* negara anggota yang lebih besar dari *power* organisasi internasional. *Power* negara yang lebih besar disebabkan adanya kedaulatan yang digunakan untuk mencapai kepentingan nasional. Penelitian Wang hanya melihat faktor internal dari ASEAN saja sebagai penyebab meningkatnya ketegangan di Laut Cina Selatan, tetapi tidak berfokus pada upaya penyusunan *Code of Conduct* dan tidak melihat pengaruh faktor-faktor eksternal.

Kajian pustaka kedua yang penulis gunakan dalam penelitian ini memberikan kontribusi untuk melihat bagaimana aktor eksternal dapat mempengaruhi keputusan sebuah organisasi internasional. Tulisan milik Timothy Rotolo (2013) yang berjudul *The Effectiveness of ASEAN under External Pressure: Cases of Myanmar's*

Accession and the South China Sea Disputes menggambarkan perbandingan respons yang diberikan ASEAN ketika menghadapi dua kasus yang dipengaruhi oleh aktor eksternal. Kasus pertama terjadi pada pertengahan tahun 1990an saat ASEAN menghadapi dilema apakah akan menerima Myanmar yang saat itu dikuasai pemerintahan otoriter militer Junta untuk masuk sebagai negara anggota ASEAN. Keputusan ASEAN saat itu sangat dipengaruhi oleh tekanan dari Amerika Serikat dan Uni Eropa yang tidak menyetujui Myanmar masuk sebagai negara anggota ASEAN karena situasi politik domestik yang dianggap tidak demokratis.

Tekanan dari pihak eksternal tidak membuat ASEAN menolak Myanmar sebagai negara anggota. Pada tahun 1997 ASEAN menghadapi konsekuensi penundaan kerja sama ekonomi dengan Uni Eropa karena telah menerima Myanmar sebagai negara anggota. Menurut Rotolo (2013), hal tersebut menunjukkan meskipun terdapat tekanan dari pihak eksternal, ASEAN tidak terpecah satu sama lain, tetapi justru bisa maju bersama dan mendorong kedepan pandangan mereka tentang bagaimana menyikapi keanggotaan Myanmar. ASEAN berhasil menyatukan posisi dan bersedia menghadapi konsekuensi dengan pihak eksternal. Rotolo (2013) kemudian membandingkan kasus ini dengan sengketa Laut Cina Selatan. Negara-negara anggota ASEAN juga tidak memiliki *common position* karena kepentingan negara yang berbeda-beda.

Pihak eksternal dalam sengketa ini adalah Cina, yang memiliki pengaruh signifikan dalam bidang ekonomi.

Tulisan milik Rotolo (2013) memberikan kontribusi pada penelitian ini untuk melihat bagaimana pihak eksternal dapat mempengaruhi pengambilan keputusan dalam organisasi internasional. Rotolo berfokus pada perbandingan dengan kasus keanggotaan Myanmar di ASEAN pada tahun 1997 dengan Amerika Serikat dan Uni Eropa sebagai aktor eksternal. Rotolo berargumen bahwa jika ASEAN terus berada dalam posisi yang tidak bersatu, ASEAN tidak akan bisa menahan pengaruh eksternal dari negara-negara yang memiliki *power* lebih besar. Jika ASEAN tidak bisa mendukung dan melindungi kedaulatan negara-negara anggotanya, negara anggota akan kehilangan tujuan bergabung dalam organisasi tersebut. Kurangnya komitmen dari negara anggota terhadap organisasi akan memperlemah organisasi tersebut mencapai tujuannya.

3. METODELOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif melalui penggunaan kata-kata atau kalimat terhadap suatu studi kasus tertentu untuk mendapatkan gambaran hasil penelitian yang akan diteliti (Moleong, 2007). Dengan menggunakan metode tersebut, penelitian ini menggambarkan apa penyebab kegagalan ASEAN dalam penyusunan *Code of Conduct* dalam Sengketa Laut Cina Selatan selama periode 2002-2012. Sumber data dalam penelitian ini

menggunakan data sekunder yang diperoleh dari berbagai literatur hasil penelitian terdahulu seperti buku, jurnal ilmiah, situs resmi ASEAN, pemberitaan media massa, maupun dokumen-dokumen lain yang berkaitan dengan penelitian ini. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah metode penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan membaca literatur yang diperoleh dari media cetak maupun elektronik mengenai sengketa Laut Cina Selatan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Terdapat beberapa alasan negara-negara anggota ASEAN mengklaim wilayah di Laut Cina Selatan. Tulisan milik Severino (2010) menyatakan klaim terkuat diajukan oleh Vietnam dan Filipina. Vietnam mengklaim wilayah di Laut Cina Selatan khususnya Zona Ekonomi Eksklusif yang didasarkan pada adanya bukti berupa aktivitas pencarian, penggunaan, dan okupasi wilayah. Vietnam menyatakan pada Konferensi Perdamaian San Francisco tahun 1951, negaranya telah mengklaim wilayah di Kepulauan Spratly dan Paracel tanpa ada pihak lain yang keberatan. Namun, di tahun 1974 tentara Komunis Cina mengambil alih setengah dari Kepulauan Paracel dari tentara Vietnam Selatan.

Selain Vietnam, Filipina juga memiliki klaim yang tumpang tindih dengan Cina di Laut Cina Selatan. Pada bulan Juni 1978, Presiden Filipina Ferdinand E. Marcos mengeluarkan dekrit presiden yang secara resmi menyatakan klaim terhadap beberapa pulau di wilayah Kepulauan

Spratly sampai di wilayah barat Pulau Palawan dan menggabungkannya sebagai wilayah Provinsi Palawan. Klaim ini didasarkan pada koordinat yang ditemukan oleh sebuah grup dari Filipina yang dipimpin oleh seorang ahli maritim Tomas Cloma. Cloma menyebut wilayah di Kepulauan Spratly tersebut sebagai "Freedomland" dan kemudian diklaim oleh Pemerintah Filipina. Ketika bersengketa dengan Cina, Filipina mengusulkan untuk menggunakan mekanisme penyelesaian di bawah UNCLOS. Namun Cina menolak hal tersebut.

Malaysia dan Brunei Darussalam juga mengklaim wilayah di Laut Cina Selatan. Malaysia mengklaim wilayah di Laut Cina Selatan yang dianggap masuk dalam batas Zona Ekonomi Eksklusif negaranya. Dasar klaim Malaysia adalah kedekatan geografis, alasan-alasan keamanan, dan hak-hak berdaulat negara atas ZEE sepanjang 200 mil. Dibanding dengan Vietnam dan Filipina, klaim Malaysia merupakan klaim yang lemah. Malaysia adalah aktor baru dalam perebutan klaim di Kepulauan Spratly, karena klaim negara itu baru muncul pada bulan Desember tahun 1979 ketika Malaysia menerbitkan sebuah peta laut yang di dalamnya memasukkan beberapa pulau dalam gugusan Spratly termasuk dalam landas kontinen Malaysia (Agoes, 1993). Brunei Darussalam memiliki klaim yang sama dengan Malaysia, yaitu wilayah di Laut Cina Selatan yang dianggap masuk dalam batas Zona Ekonomi Eksklusif negaranya. Brunei Darussalam lebih menekankan wilayah perairan yang dianggap sebagai

zona penangkapan ikan eksklusif milik negaranya dan wilayah Karang Louisa (*Louisa Reef*).

Selain keempat negara di atas, ada satu negara yang bukan merupakan negara anggota ASEAN yang juga mengklaim wilayah di Laut Cina Selatan, yaitu Cina. Cina mengklaim wilayah di Laut Cina Selatan berdasarkan peta yang dimilikinya pada tahun 1947 yang disebut dengan nine dash line. Peta tersebut juga mengklaim wilayah kepulauan Paracel dan Spratly sebagai milik Cina. Rustandi (2016) menyatakan pada tahun 2014, Cina mengeluarkan klaim historis yang menyatakan kepemilikan terhadap wilayah di Laut Cina Selatan yang dirilis oleh pemerintah Cina melalui "*Position Paper on a Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration*" dengan menyatakan bahwa aktivitas yang dilakukan Cina di wilayah Laut Cina Selatan telah dimulai sejak 2000 tahun yang lalu. Cina adalah negara pertama yang menemukan, memberi nama, dan mengeksplorasi sumber daya yang ada di wilayah Laut Cina Selatan serta secara berkelanjutan mengembangkan *sovereign power* di wilayah tersebut.

Dalam UNCLOS, diatur batas-batas maritim sebuah negara yaitu laut territorial (12 mil laut), zona tambahan (24 mil laut), zona ekonomi eksklusif (200 mil laut), dan landas kontinen (lebih dari 200 mil laut). Batas-batas maritim ini diukur dari garis pangkal berupa garis pantai ketika air surut atau bisa juga berupa garis lurus yang menghubungkan titik paling tepi pulau-pulau terluar. Jika batas maritim

suatu negara bertemu dengan batas maritim negara lain maka perlu dilakukan pembagian laut yang dikenal dengan istilah delimitasi atau penetapan batas maritim. Permasalahan yang kemudian muncul adalah hukum yang mengatur delimitasi batas maritim tidak secara spesifik mengatur metode penetapan garis, hanya disebutkan proses ini dilakukan untuk mencapai “solusi yang adil”. Delimitasi batas maritim ini dapat dilakukan secara bilateral melalui negosiasi, mediasi, arbitrase, atau melalui pengadilan internasional (Arsana, 2009). Sengketa Laut Cina Selatan dapat dipahami dengan mengacu pada konsep delimitasi batas maritim dan berpedoman pada UNCLOS.

Melihat adanya sengketa yang melibatkan negara anggota dan terjadi di dalam kawasan Asia Tenggara, ASEAN sebagai organisasi regional melakukan berbagai diplomasi sebagai upaya penyelesaian sengketa. Upaya diplomasi ASEAN untuk mencari solusi terhadap sengketa Laut Cina Selatan telah dimulai sejak tahun 1992, ketika negara-negara anggota ASEAN menyetujui ASEAN *Declaration on the South China Sea* sebagai respons atas klaim Cina yang disebutkan dalam *Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone of the People’s Republic of China*. Pada tahun 2002, negara-negara ASEAN dan Cina menyetujui *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea* (DOC) untuk membangun kerjasama sebagai cara mencegah konflik. Thayer (2013) menyatakan pada November 2002,

negara-negara anggota ASEAN dan Cina menandatangani DOC yang merupakan pernyataan politik tidak mengikat (*non-binding political statement*) sebagai sebuah bentuk kompromi. Dokumen ini berisi empat cara yang disepakati untuk membangun kepercayaan antar pihak (*trust and confidence building measures*) dan lima kegiatan kerjasama sukarela (*voluntary cooperation activities*).

Awal mula munculnya gagasan untuk menyusun *Code of Conduct* (COC) dimulai sejak tahun 1995 ketika Cina mengokupasi *Mischief Reef* yang diklaim oleh Filipina. Severino (2010) menyebutkan sejak saat itu, para Menteri Luar Negeri di ASEAN menyatakan kekhawatiran yang serius dan mengajak pihak-pihak terkait untuk menghentikan tindakan yang berpotensi menurunkan stabilitas keamanan kawasan. Kekhawatiran ini ditindaklanjuti oleh Filipina dengan mengusulkan pembuatan COC dan meminta dukungan negara anggota ASEAN lainnya. Meskipun COC belum disepakati, ASEAN dan Cina mencapai kesepakatan dalam penyusunan *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea* (DOC) pada tahun 2002.

Pada bulan Januari 2012, Filipina mengajukan draf COC informal yang diberi nama *Philippines Draft Code of Conduct* yang terdiri dari 10 Pasal. Draft yang diusulkan Filipina ini tidak langsung disepakati dan menimbulkan perdebatan antar negara-negara anggota ASEAN (Thayer, 2012). Perdebatan ini terus berlanjut hingga bulan Juli tahun 2012 dalam ASEAN *Ministerial Meeting* di

Phnom Penh. ASEAN gagal menyusun *joint communiqué* untuk pertama kalinya sejak organisasi ini berdiri pada tahun 1967 karena tidak adanya kesepakatan antara Kamboja sebagai ASEAN Chair dengan Filipina dan Vietnam (Thayer, 2013).

Kepemimpinan di ASEAN juga mempengaruhi upaya diplomasi yang dilakukan. Menurut Pasal 31 dalam Piagam ASEAN, *Chairmanship* dirotasi setiap tahun, berdasarkan urutan alfabet dari nama masing-masing negara anggota. ASEAN Chair akan bertugas memimpin pertemuan-pertemuan penting di ASEAN, seperti ASEAN Summit, ASEAN Coordinating Council, the three ASEAN Community Councils, ASEAN Sectoral Ministerial Bodies, serta Committee of Permanent Representatives. Tahun 2002, ASEAN dipimpin oleh Kamboja sebagai Chair. Dilanjutkan dengan Indonesia di tahun 2003, Laos di tahun 2004, Malaysia di tahun 2005, Filipina di tahun 2006, Singapura di tahun 2007, Thailand di tahun 2008 dan 2009, Vietnam di tahun 2010, Indonesia di tahun 2011, dan Kamboja di tahun 2012. Perbedaan kepemimpinan di ASEAN terlihat dari beberapa upaya diplomasi serta peristiwa yang terjadi setiap tahunnya.

Valencia (2013) menyebutkan *Zero Draft Code of Conduct* yang saat ini masih dalam proses, secara formal disebut dengan *A Regional Code of Conduct in the South China Sea* yang nantinya akan diimplementasikan oleh negara-negara anggota ASEAN dan Cina. Dalam draf *Code of Conduct* ini disebutkan *basic*

undertakings yang terdiri dari beberapa komitmen, seperti membangun kepercayaan, kebebasan navigasi dan penerbangan, resolusi untuk sengketa teritorial dan yurisdiksional melalui cara-cara damai tanpa adanya penggunaan senjata, dan menahan diri untuk tidak melakukan hal-hal yang berpotensi meningkatkan eskalasi konflik. Draf ini juga menambahkan tiga poin penting yaitu menghargai aturan yang termasuk dalam Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), menghargai aturan-aturan dalam *Code of Conduct* jika nantinya telah disahkan, dan mengajak negara-negara lain untuk menghargai *Code of Conduct* ini.

Terdapat dua faktor yang menjadi penyebab kegagalan ASEAN dalam penyusunan *Code of Conduct* sengketa Laut Cina Selatan, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal terdiri atas adanya perbedaan kepentingan nasional, mekanisme pengambilan keputusan berdasarkan konsensus, serta mekanisme penyelesaian sengketa dan penegakan aturan yang lemah di ASEAN. Faktor eksternal terdiri atas pengaruh Cina yang dapat dijabarkan dalam tiga poin yaitu hubungan ekonomi ASEAN dan Cina, pengaruh persuasi Cina terhadap ASEAN, serta strategi *ability to prevail* yang digunakan oleh Cina kepada negara anggota ASEAN, khususnya Kamboja.

Faktor internal pertama adalah perbedaan kepentingan nasional. Tidak semua negara-negara anggota ASEAN mengklaim wilayah di Laut Cina Selatan. Hal ini menunjukkan bahwa skala prioritas masing-masing negara berbeda. Negara

yang memprioritaskan klaimnya di Laut Cina Selatan sebagai salah satu isu besar yang harus diselesaikan, seperti Vietnam dan Filipina, berusaha memperjuangkan sengketa ini untuk segera diselesaikan. Sedangkan, negara-negara lainnya yang tidak secara langsung berkepentingan terhadap kepemilikan wilayah di Laut Cina Selatan tidak menganggap sengketa ini sebagai sebuah prioritas.

Draf *joint communiqué* yang disusun dalam ASEAN *Ministerial Meeting* ini juga meliputi diskusi sengketa Laut Cina Selatan terutama pada sengketa *Scarborough Shoal* antara Filipina dan Cina serta perhatian Vietnam tentang eksplorasi minyak yang dilakukan perusahaan minyak milik Cina di wilayah Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) milik Vietnam yang termuat dalam Paragraf 16. Ada dua hal yang menjadi penghambat penyusunan *joint communiqué* hingga akhir pertemuan. Kamboja sebagai ASEAN *Chair* tidak menyetujui masuknya poin *Scarborough Shoal* Filipina dan ZEE Vietnam dalam *joint communiqué* tersebut. Menurut Kamboja, Filipina dan Vietnam memaksakan kedua poin tersebut dan membuat konsensus tidak dapat tercapai. Filipina dan Vietnam tetap menyatakan bahwa poin mengenai *Scarborough Shoal* dan ZEE harus ditekankan karena tindakan Cina di kedua wilayah tersebut melanggar kedaulatan Filipina dan Vietnam sekaligus melanggar kesepakatan yang tertulis dalam DOC. Filipina dan Vietnam menganggap apabila Kamboja tetap menolak poin tersebut, itu berarti Kamboja juga tidak menghargai

kesepakatan dalam DOC. Kamboja tetap menganggap kedua poin tersebut adalah permasalahan bilateral dan jika ditulis secara spesifik maka justru akan terjadi peningkatan ketegangan antara ASEAN dan Cina (Bower, 2012).

Sebagai *Chair* ASEAN, Kamboja memutuskan jika tidak tercapai kesepakatan pada Paragraf 16, sebaiknya tidak ada kesepakatan *joint communiqué* sama sekali. Indonesia dan Singapura berusaha mencapai kompromi dengan Kamboja tetapi Kamboja tetap menolak semua draf yang masih menyebutkan poin mengenai *Scarborough Shoal* Filipina dan ZEE Vietnam. Draf yang terdiri dari 128 paragraf ini gagal disusun karena tidak tercapainya kesepakatan mengenai dua poin di Paragraf 16 yang berkaitan dengan sengketa Laut Cina Selatan (Thayer, 2012). Gagalnya penyusunan *joint communiqué* untuk pertama kalinya sejak berdirinya ASEAN kemudian menimbulkan perdebatan antar negara anggota ASEAN, terutama Filipina, Vietnam, dan Kamboja. Kamboja mengatakan Filipina dan Vietnam berusaha menggunakan ASEAN *Ministerial Meeting* untuk memasukkan isu yang sebenarnya urusan bilateral dengan Cina. Sementara itu, Filipina dan Vietnam mengatakan Kamboja lebih mengutamakan hubungan dengan Cina dibandingkan persatuan ASEAN (Peter dan Naren, 2012). Mahubani (2012) dan Acharya (2012) menyatakan apa yang dilakukan Kamboja dalam ASEAN *Ministerial Meeting* dipengaruhi oleh tekanan yang besar dari Cina.

Faktor internal kedua adalah mekanisme pengambilan keputusan yang berdasarkan pada konsultasi dan konsensus. Hal ini tertulis dalam Bab VII Artikel 20 Piagam ASEAN mengenai *Decision Making*. Prinsip konsensus didasari oleh pemikiran untuk memastikan prinsip kesetaraan (*equality*) antara negara-negara anggota dan mencegah adanya marginalisasi negara anggota dalam pengambilan keputusan. Konsensus menjadi prinsip yang sangat penting di ASEAN tetapi menuai berbagai kritik dari masyarakat internasional karena dianggap sangat lambat dan tidak efektif dalam menyelesaikan sengketa. Konsensus berarti 10 negara anggota ASEAN harus memiliki kesamaan pendapat untuk dapat menghasilkan sebuah keputusan. Jika konsensus tidak tercapai, ASEAN harus melakukan negosiasi ulang sampai konsensus tersebut dicapai.

Dalam penyusunan COC sengketa Laut Cina Selatan terutama pada ASEAN *Ministerial Meeting* tahun 2012, Filipina dan Vietnam menginginkan dua poin untuk dimasukkan ke dalam *joint communiqué*, tetapi Kamboja sebagai *Chair* ASEAN tidak menyetujui hal tersebut dan tidak ada kompromi yang berhasil dicapai. Pengambilan keputusan dengan mekanisme konsensus menyebabkan jika satu negara saja tidak setuju, negara tersebut dapat memveto keputusan semua negara anggota lainnya. Hal inilah yang terjadi pada Kamboja yang menyatakan lebih baik tidak ada *joint communiqué* sama sekali apabila Filipina dan Vietnam

tetap menginginkan dua poin tersebut masuk ke *joint communiqué* ASEAN.

Faktor internal ketiga adalah mekanisme penyelesaian sengketa dan penegakan aturan yang lemah. Salah satu mekanisme penyelesaian sengketa di ASEAN adalah *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC), yang tidak hanya didukung oleh negara-negara anggota ASEAN, tetapi juga melibatkan negara non anggota, termasuk Cina dan Amerika Serikat. TAC adalah sebuah instrumen yang bertujuan untuk mengelola hubungan antara negara-negara anggota dengan mengutamakan enam prinsip fundamental.

Tetapi, tidak ada mekanisme penegakan (*no mechanism to force*) dalam penyelesaian sengketa karena mekanisme dalam TAC hanya bersifat sukarela (*voluntary*). Hasil dari perundingan yang dilakukan melalui TAC hanya akan menghasilkan kesepakatan yang tidak mengikat secara hukum (*non legally binding result*). Tidak adanya mekanisme penegakan dalam penyelesaian sengketa menunjukkan bahwa ASEAN sebagai organisasi regional memiliki *power* yang sangat lemah dibandingkan *power* negara-negara anggotanya. Dengan tidak adanya *enforcement*, negara anggota bisa saja tidak melakukan hal-hal yang telah disepakati tanpa adanya rasa takut diasingkan atau dikeluarkan dari organisasi (Woon and Marshall, 2012).

TAC memberikan porsi kepada *chair* atau pemimpin sementara ASEAN untuk berusaha mencari jalan terbaik dalam menyelesaikan sengketa. Jika posisi *chair* dipegang oleh negara yang memiliki

political will yang rendah dalam menyelesaikan sebuah sengketa atau memiliki kepentingan nasional tertentu yang lebih diutamakan daripada kepentingan organisasi, proses negosiasi akan berjalan lebih lambat, seperti contohnya ketika Kamboja mejadi *chair* dalam ASEAN *Ministerial Meeting* tahun 2012. Meskipun Kamboja bertindak sendiri dengan menolak *joint communiqué* yang ada, tidak ada respons yang signifikan dari anggota ASEAN lainnya. Tidak ada tindakan tegas atau sanksi apapun terhadap Kamboja yang cenderung lebih mendukung Cina dibandingkan Filipina dan Vietnam yang sama-sama merupakan negara anggota ASEAN. ASEAN tidak akan memberi sanksi atau meminta pertanggungjawaban jika negara-negara anggotanya tidak mengutamakan kepentingan organisasi. Hellquist (2014) menyebutkan bahwa ASEAN tidak memiliki mekanisme pemberian sanksi kepada anggota karena tidak ada dasar hukum dalam organisasi yang bisa memberikan sanksi. *The Eminent Persons Group* (EPG) atau tim pembuat Piagam ASEAN yang terdiri dari perwakilan 10 negara anggota, pernah mengusulkan adanya mekanisme pemberian sanksi untuk dimasukkan ke dalam Piagam ASEAN tetapi usulan ini ditolak.

Selain ketiga faktor internal tersebut, terdapat faktor eksternal yang juga menjadi penyebab kegagalan ASEAN dalam penyusunan *Code of Conduct*. Faktor eksternal ini adalah faktor yang berasal dari negara non anggota ASEAN yaitu Cina. Faktor eksternal yang pertama

adalah hubungan ekonomi ASEAN dan Cina. Negara-negara anggota ASEAN memiliki ketergantungan ekonomi yang tinggi terhadap Cina yang merupakan mitra dagang terbesar ASEAN. Negara-negara ASEAN berhati-hati karena adanya kekhawatiran apabila mengambil langkah hukum melawan Cina akan berpotensi mengganggu hubungan diplomatik, mengingat saat ini Cina adalah negara dengan kekuatan ekonomi yang meningkat secara pesat (Salidjanova, 2015). Breslin (2005) menyatakan Cina menggunakan kemampuan ekonominya untuk mempengaruhi negara lain dalam mengubah kebijakan nasionalnya. Cina mengembangkan pengaruhnya melalui *multiplier effect* dengan meningkatkan skala ekonomi dan politik secara regional.

Cina mempengaruhi negara-negara anggota ASEAN melalui dua cara. Pertama, dengan mempromosikan pengembangan ekonomi di negara-negara yang kurang berkembang. Kedua, menggerakkan negara-negara yang lebih maju untuk bergabung dalam blok perdagangan bersama (Goh, 2014). Cina menjanjikan integrasi ekonomi jangka panjang kepada Myanmar, Vietnam, Kamboja, dan Laos. Cina mendukung program *Greater Mekong Subregion* sebagai inisiatif dari *Asian Development Bank* dan berhasil menarik investasi internasional untuk proyek pengembangan infrastruktur. Cina adalah mitra dagang dan investor terbesar untuk Laos dan Kamboja. Cara kedua yang dilakukan Cina untuk meningkatkan pengaruhnya di ASEAN adalah melalui *ASEAN-China Free*

Trade Agreement (ACFTA). Kehadiran Cina memberikan pengaruh yang signifikan dalam pengembangan integrasi ekonomi dan perdagangan bebas di ASEAN. ACFTA memberikan peluang bagi ASEAN untuk memperluas pasar dengan adanya peningkatan konsumen kelas menengah di Cina.

Selama periode tahun 2002 hingga 2012, ASEAN dan Cina mengalami kemajuan dalam kerjasama di bidang ekonomi khususnya melalui perdagangan bebas. Banyak kesepakatan yang dicapai untuk memajukan pertumbuhan ekonomi yang menguntungkan negara-negara anggota ASEAN dan Cina. Negara-negara anggota ASEAN juga membutuhkan kerjasama dengan Cina untuk mendukung pertumbuhan ekonomi negaranya. Sehingga, kepentingan negara untuk mengutamakan penyelesaian sengketa Laut Cina Selatan melalui penyusunan COC tidak bisa serta merta menggeser kepentingan ekonomi yang sifatnya juga sangat krusial untuk mendorong pembangunan suatu negara. Argumentasi ini didukung oleh tulisan Leifer (1989) yang menunjukkan bahwa hal terpenting untuk menjamin stabilitas sebuah negara adalah pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Faktor eksternal kedua adalah upaya persuasi Cina terhadap ASEAN. Menurut Goh (2014), suatu negara bisa mempengaruhi keputusan aktor lain dengan cara persuasi, yaitu berusaha meyakinkan adanya tujuan dan keyakinan yang searah sehingga tidak akan dianggap sebagai ancaman melainkan sebagai mitra kerja tepat yang membawa keuntungan

bagi organisasi. Cina tetap berusaha melakukan persuasi sambil menjalankan strategi penundaan dengan tetap membuka jalur negosiasi. Untuk menjalankan upaya persuasi untuk mempengaruhi negara-negara anggota ASEAN, Cina menggunakan *delaying strategy* atau strategi penundaan untuk mengulur waktu agar dapat memperkuat klaimnya (Fravel, 2008). Cina memberikan pernyataan bahwa negaranya sangat mendukung adanya proses negosiasi dalam penyusunan COC. Pernyataan tersebut disambut oleh ASEAN dengan mengajukan proposal untuk membahas *Code of Conduct* dengan Cina sejak tahun 1999. ASEAN kembali menegaskan urgensi penyusunan *Code of Conduct* di tahun 2002 tetapi Cina terus menunda-nunda pembahasan draf *Code of Conduct* yang diusulkan ASEAN (Heydarian, 2017). Cina melakukan persuasi terhadap ASEAN agar tetap terlihat bahwa negaranya mau bernegosiasi. Sambil melakukan upaya persuasi ini, Cina mengulur waktu dengan menggunakan *delaying strategy*. Selain melalui komponen diplomatik, Cina juga menggunakan komponen administrasi yang melibatkan aktivitas masyarakat sipil untuk memperkuat klaim negaranya, contohnya adalah aktivitas penangkapan ikan serta eksplorasi hidrokarbon. Dengan banyaknya aktivitas penangkapan ikan yang melibatkan masyarakat sipil dan adanya eksplorasi hidrokarbon, klaim Cina di mata hukum internasional akan semakin kuat.

Faktor eksternal ketiga adalah strategi *ability to prevail* Cina terhadap Kamboja. Negara-negara anggota ASEAN memiliki level hubungan kerjasama yang berbeda-beda dengan Cina, baik dari segi politik maupun ekonomi. Cina menggunakan hubungan kerjasama ini untuk menjalankan strategi *ability to prevail* atau upaya untuk membujuk aktor-aktor target (*targeted actors*) yang merupakan negara anggota organisasi internasional untuk mengubah keputusannya dengan berupaya meyakinkan dan menawarkan alternatif-alternatif lain yang lebih menguntungkan (Goh, 2014). Cina adalah salah satu negara mitra kerjasama ekonomi terpenting bagi ASEAN. Cina berusaha menggunakan strategi *ability to prevail* terhadap *targeted actor* yang dalam hal ini adalah Kamboja. Argumentasi ini didasari oleh tindakan Kamboja pada penyusunan *joint communiqué* tahun 2012 pada ASEAN *Ministerial Meeting* ke 45 yang cenderung memihak posisi Cina dalam sengketa Laut Cina Selatan. Negara-negara anggota ASEAN selain Kamboja masih berusaha melakukan kompromi namun Kamboja tetap tidak sepakat dengan kompromi tersebut. Tindakan Kamboja dalam kapasitasnya sebagai ASEAN *Chair* pada ASEAN *Ministerial Meeting* tahun 2012 menuai berbagai kritik dari negara-negara lainnya.

Salah satu diplomat Senior Singapura, Kishore Mahbubani (2012), menyatakan bahwa hampir semua negara anggota ASEAN menganggap posisi Kamboja dalam ASEAN *Ministerial Meeting* tahun 2012 adalah hasil dari tekanan besar yang

diberikan oleh Cina. Beberapa hal yang membuktikan pengaruh Cina terhadap Kamboja antara lain dua bulan sejak tidak tercapainya konsensus ASEAN tersebut, Perdana Menteri Kamboja Hun Sen, mengunjungi Beijing dan mendapat pinjaman lunak serta dana hibah sebesar 500 juta dollar Amerika. Salah satu artikel dalam *China Post* pada 5 September 2012 yang berjudul "*Cambodia's ASEAN Help Leads to Chinese Aid*" menuliskan pernyataan yang disampaikan Aun Porn Moniroth, pejabat senior di Kementerian Ekonomi dan Keuangan Kamboja bahwa pemerintah Cina menyampaikan apresiasi yang sangat tinggi terhadap peran yang dilakukan oleh Kamboja sebagai *Chair* di ASEAN untuk menjaga kerjasama yang baik antara ASEAN dan Cina. Dibandingkan negara-negara lainnya, Cina adalah negara mitra impor terbesar bagi Kamboja dengan presentase 32,6%. Cina adalah mitra kerjasama ekonomi yang sangat penting bagi Kamboja. Jumlah investasi asing yang diterima Kamboja dari Cina meningkat dari 90 juta dolar Amerika Serikat pada tahun 2004 menjadi 2,3 miliar dolar Amerika Serikat di tahun 2012. Peningkatan jumlah investasi ini juga diikuti dengan disepakatinya berbagai kerjasama dalam berbagai bidang (Salidjanova dan Koch-Weser, 2015).

Antara tahun 1994 hingga 2011, Cina memberikan lebih dari 8,8 miliar dollar Amerika untuk investasi di Kamboja, lebih dari mitra bilateral manapun dan jumlah tersebut merupakan 36% dari keseluruhan FDI yang ada di Kamboja. Tahun 2011,

investasi Cina di Kamboja mencapai 1,9 miliar dolar Amerika, 10 kali lipat lebih besar dibandingkan investasi Amerika Serikat dan dua kali lipat lebih banyak dibandingkan keseluruhan investasi ASEAN di Kamboja. Cina juga memberikan bantuan-bantuan untuk pengembangan infrastruktur. Antara tahun 2009 sampai 2012, Cina memberikan pinjaman lunak sebesar 436 juta dolar Amerika untuk pengembangan agrikultur dan sistem irigasi, 73 juta dolar Amerika dan 52 juta dolar Amerika untuk pengembangan jalan nasional yang melalui jalur Preah Vihear, Pailin, dan Ratanakiri. Pengembangan infrastruktur lainnya yang juga dibantu oleh Cina adalah proyek pengembangan properti di wilayah Kampot sebesar 3,8 miliar dolar Amerika dan proyek hidroelektrik senilai 1 miliar dolar Amerika (Ciorciari, 2013). Besarnya pengaruh Cina dalam bidang ekonomi yang mempengaruhi keputusan Kamboja berpengaruh besar dalam upaya penyusunan *Code of Conduct* karena pada tahun 2012 Kamboja adalah *Chair* ASEAN (Pheakdey, 2013).

5. KESIMPULAN

Penyebab kegagalan ASEAN dalam penyusunan *Code of Conduct* dibagi menjadi dua faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal yang dilihat dari konsep kelemahan organisasi nasional berdasarkan *power* negara anggota, mekanisme pengambilan keputusan, serta mekanisme penyelesaian sengketa dan pola penegakan aturan. Selain itu, faktor eksternal disebabkan oleh adanya

pengaruh dari negara non anggota ASEAN, yaitu Cina. ASEAN tidak memiliki *common position* dalam sengketa Laut Cina Selatan karena negara-negara anggota ASEAN memiliki kepentingan nasional yang berbeda. Mekanisme pengambilan keputusan yang berdasarkan konsensus memperlambat proses penyusunan COC yang dibuktikan melalui gagalnya penyusunan *joint communiqué* pada ASEAN *Ministerial Meeting* tahun 2012 yang disebabkan penolakan satu negara, yaitu Kamboja, untuk mencantumkan poin yang berkaitan dengan Laut Cina Selatan. Selain itu, mekanisme penyelesaian sengketa dengan *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) dan *High Council* memiliki kelemahan dan tidak berjalan dengan efektif. ASEAN juga tidak memiliki pola penegakan aturan (*enforcement*) yang tegas karena adanya prinsip non intervensi dalam ASEAN Way. Faktor eksternal yang sangat berpengaruh adalah adanya hubungan ekonomi yang erat antara negara-negara ASEAN dan Cina, strategi persuasi dan penundaan yang dilakukan Cina, serta strategi *ability to prevail* yang dilakukan Cina untuk membujuk negara yang ditargetkan, dalam hal ini Kamboja, agar mendukung kepentingan Cina.

6. DAFTAR PUSTAKA

Acharya, Amitav. (2009). *Constructing a security community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*, Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge. Diakses dari <http://www.lindenwood.edu/files/resources/106-108-2.pdf>

- Agoes, Etty R. (1993). "Masalah-Masalah Teritorial dan Judsdiksional di Laut China Selatan dan Upaya-Upaya Untuk Mengatasinya", *Pro Justitia* tahun XI, Nomor 4, Oktober 1993, hlm.101
- Arsana, I Made Andi. (2009). *Penyelesaian Sengketa Ambalat dengan Delimitasi Maritim: Kajian Geospasial dan Yuridis*. Universitas Gajah Mada, Yogyakarta. Diakses dari: ojs.unud.ac.id/index.php/widya/article/view/3673/2701
- Bower, Ernest. (2012). *China Reveals Its Hand on ASEAN in Phnom Penh*, Center for Strategic and International Studies, Washington DC. Diakses dari <http://www.csis.org/analysis/china-reveals-its-hand-asean-phnom-penh>
- Breslin, Shaun. (2005). *Power and Production: Rethinking China's Global Economic Role*. Review of International Studies 31:4. Diakses dari: <https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/breslin/research/30years.pdf>
- Giorciari, John D. (2013). *China and Cambodia: Patron and Client?* International Policy Center, Gerald R. Ford School of Public Policy, University of Michigan, IPC Working Paper Series Number 121. Diakses dari: http://ink.library.smu.edu.sg/sooss_research/1683
content/uploads/2013/03/43.pdf
- Fravel, Taylor. (2008) *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*. Princeton:Princeton University Press. Diakses dari <http://press.princeton.edu/chapters/i8782.pdf>
- Goh, Evelyn. (2005). *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies*, Washington D.C, East-West Center Washington. Diakses dari <http://www.eastwestcenter.org/publications/meeting-china-challenge-us-southeast-asian-regional-security-strategies>
- Goh, Evelyn. (2014). *The Modes of China's Influence*. Asian Survey Vol 54, Number 5. University of California. Diakses dari <http://fas.org/asmp/campaigns/code/euocode.html>
- Hellquist, Elin. (2014). *Regional Organizations and Sanctions Against Members, Explaining the Different Trajectories of the African Union, the League of Arab States, and the Association of the Southeast Asian Nations*, KFG Working Paper No 59, Berlin. Diakses dari http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_59.pdf
- Heydarian, Richard Javad. (2017). *ASEAN-China Code of Conduct: Never ending negotiations*. Diakses dari <http://www.straitstimes.com/opinion/asean-china-code-of-conduct-never-ending-negotiations>
- Leifer, Michael. (1989). *ASEAN and the Security of South-East Asia*. London: Routledge. Diakses dari: <https://fmc90.files.wordpress.com/2010/05/constructing-a-security-in-asean.pdf>
- Mahbubani, Kishore. (2012). *Is China Losing the Diplomatic 63 Plot?* Diakses dari <http://www.project-syndicate.org/commentary/is-china-losing-the-diplomatic-plot>
- Mukhim, Mega. (2005). *ASEAN Foreign Direct Investment Trends: Implications for EU-ASEAN Relations*, EPC Issue Paper No. 31. Diakses dari http://www.epc.eu/documents/uploads/668121015_EPC%20Issue%20Paper%2031%20EU%20ASEAN%20FDI%20Trends.pdf
- Peter, Zsombor and Naren, Kuch. (2012). *Cambodia Criticized for Asean Meeting Failure*. Reuters. Diakses dari <http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-cambodia-idUSKBN0NS0WV20150507>

- Pheakdey, Heng. (2013). "Chinese Investment and Aid in Cambodia a Controversial Affair," East Asia Forum. Diakses dari <http://www.eastasiaforum.org/2013/07/16/chinese-investment-and-aid-in-cambodia-a-controversial-affair/>
- Rotolo, Timothy. (2013). *The Effectiveness of ASEAN under External Pressure: Cases of Myanmar's Accession and the South China Sea Disputes*. CMC Senior Theses. Paper 769. Diakses dari http://scholarship.claremont.edu/cmc_theses/769
- Rustandi, Agus. (2016). *The South China Sea Dispute: Opportunities for ASEAN to enhance its policies in order to achieve resolution*, Indo-Pacific Strategic Papers, Australian Defence College, Center for Defence and Strategic Studies. Diakses dari: http://www.defence.gov.au/ADC/Publications/IndoPac/Rustandi_IPSP.pdf
- Salidjanova, Nargiza, dan Koch-Weser, Jacob. (2015). *China's Economic Ties with ASEAN: A Country by Country Analysis*, US-China Economic and Security Review Commission. Diakses dari <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China%27s%20Economic%20Ties%20with%20ASEAN.pdf>
- Severino, Rodolfo C. (2010). *ASEAN and the South China Sea*, Security Challenges, Vol. 6, No. 2 pp. 37-47. Diakses dari <https://www.regionalsecurity.org.au/Resources/Documents/vol6no2Severino.pdf>
- Thayer, Carlyle A. (2012). "Is the Philippines an Orphan?", The Diplomat. Diakses dari <http://the-diplomat.com/2012/05/02/is-the-philippines-an-orphan/>
- Thayer, Carlyle A. (2013). *ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea*, SAIS Review of International Affairs, Volume 33, Number 2, Summer-Fall, pp. 75-84, The Johns Hopkins University Press. Diakses dari http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/44163/ssoar-jas-2014-2-ramadhani-Chinas_Crisis_Bargaining_in_the.pdf?sequence=2
- Thayer, Carlyle A. (2013). *South China Sea Developments in 2013: ASEAN Unity Restored, Sino-Philippine Tensions and ASEAN-China Consultations on a Code of Conduct*. International Workshop on the South China Sea. Vietnam
- Tonnesson, Stein. (2001). *An International History of the Dispute in South China Sea*. EAI Working Paper No. 71. Diakses dari <http://www.cliostein.com/documents/2001/01%20rep%20eai.pdf>
- Valencia, Mark J. (2013). *What the 'Zero Draft' Code of Conduct for the South China Sea Says (and Doesn't Say)*, Global Asia Feature Essay Navigating Differences, Vol. 8 No 1. Diakses dari <https://www.globalasia.org/wp-content/uploads/2013/03/43.pdf>
- Wang, Vincent Wei-cheng. (2014). *ASEAN and Recent Tensions in the South China Sea*, University of Richmond Political Science Faculty Publications. Diakses dari <https://pdfs.semanticscholar.org/fcec/78ed918cf99e24d4ee8eea51d76c5d516c7d.pdf>
- Woon, Walter & Marshall, David. (2012). Center of International Law, National University of Singapore, Singapura. Diakses dari <https://cil.nus.edu.sg/wp/wp-content/uploads/2010/01/WalterWoon-Dispute-Settlement-the-ASEAN-Way-2012.pdf>