Alasan Filipina Melakukan Kerja Sama *Joint Coast Guard Committee* (JCGC) Bersama Cina Tahun 2016

Ni Ketut Julianti Arima Rahayu[1)], A. A. Bagus Surya Widya Nugraha[2)], Ni Wayan Rainy Priadarsini[3)]

[1,2,3)]Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: nkarimarahayu@gmail.com[1], aabasuwinu@gmail.com[2], rainypriadarsini@yahoo.com[3]

ABSTRACT

This research aims to explain the reasons for the Philippines under Duterte's administration in establishing a Joint Coast Guard Committee (JCGC) with China in 2016. JCGC is maritime cooperation in the form of joint patrols in the South China Sea dispute area conducted by the Philippine coast guard and the China coast guard. The decision to establish cooperation with China is a new thing in Philippine foreign policy, given the relations between the two countries in the previous government, which was not good. The theoretical framework in this research used the concept of absolute gains in the view of neoliberalism. This research found that this cooperation could help the Philippines achieve its national interests in maintaining territorial integrity and can minimize the disputes between the Philippines and China in the South China Sea.

Keywords: *Philippine, China, JCGC, absolute gains*

1. PENDAHULUAN

Pada pertengahan tahun 2016, Rodrigo Roa Duterte naik menggantikan posisi Benigno Aquino III sebagai presiden Filipina. Meskipun baru menjabat selama beberapa bulan, banyak kebijakan Duterte yang dianggap berlawanan dengan pendahulunya. Salah satunya adalah perbaikan hubungan Filipina dengan Cina. Keputusan pemerintah Filipina untuk memperbaiki hubungannya dengan Cina menjadi suatu hal yang baru dalam perpolitikan luar negeri Filipina. Hal ini mengingat Filipina dan Cina sudah tercatat memiliki hubungan yang tidak baik sejak beberapa dekade terakhir.

Hubungan tidak baik ini dilatarbelakangi oleh sengketa saling klaim wilayah di Laut Cina Selatan. Filipina mengklaim kepemilikan atas delapan pulau kecil dari deretan Kepulauan Spratly. Menurut sejarahnya, Filipina mulai mengklaim Kepulauan Spratly secara resmi sejak tahun 1956 setelah kepulauan tersebut ditemukan oleh pebisnis yang sekaligus kepala institusi maritim Filipina, Tomas Cloma dan diserahkan ke pemerintah Filipina (Mayasari, 2013: 2). Sedangkan, Cina mengklaim Kepulauan Spratly berdasarkan landasan historis, yang mana menurut Cina, mereka telah menduduki wilayah tersebut sejak tahun 200 SM.

Hubungan antara Filipina dan Cina yang memiliki awal tidak baik ini kemudian semakin memburuk pada tahun 2011 seiring dengan memanasnya sengketa yang terjadi di kawasan tersebut dan klaim kedua belah pihak atas Kepulauan Spratly. Melalui Badan Administrasi Atmosferik, Geofisika, dan Astronomik Filipina (PAGASA), Filipina menyatakan bahwa Kepulauan Spratly telah

menjadi bagian dari Filipina. Pernyataan dari PAGASA ini menjadi pematik bagi Cina untuk meningkatkan aktivitas maritimnya di wilayah tersebut, eskalasi sengketa pun tak terhindarkan (Lubis, 2017: 18). Cina yang mulai meningkatkan aktifitas militernya di kawasan Laut Cina Selatan mendorong Filipina untuk turut melakukan peningkatan kekuatan militernya.

Pada tahun 2012, hubungan antara Filipina dan Cina semakin memanas, ditambah dengan peningkatan aktifitas Cina di Laut Cina Selatan yang membuat Filipina semakin terdesak dan merasa terancam. Hal ini kemudian mendorong Filipina untuk mengajukan permasalahan ini ke Mahkamah Arbitrase Internasional di Den Haag dan berharap mendapat titik terang dari sengketa yang tak berujung (Castro, 2016: 145). Laporan ini dilatarbelakangi oleh aktivitas Cina yang berlebihan di Laut Cina Selatan dan dianggap mencampuri wilayah Filipina dengan penangkapan ikan dan reklamasi yang dilakukan oleh Cina. Selain itu, klaim Cina di kawasan Laut Cina Selatan dianggap tidak sesuai dengan kedaulatan wilayah Filipina dan hukum laut internasional (Castro, 2016: 145).

Hubungan Filipina dan Cina yang mengalami masa-masa sulit pada pemerintahan Benigno Aquino III ini perlahan-lahan mulai bergeser kearah yang lebih baik pada masa pemerintahan Rodrigo Duterte yang mulai menjabat sebagai presiden ke-16 Filipina pada pertengahan tahun 2016. Duterte sebagai presiden baru Filipina menjalankan pola pemerintahan yang sama sekali berbeda dengan pendahulunya, Benigno Aquino III. Salah satu kebijakan pada masa pemerintahan Duterte adalah perbaikan hubungan bilateral dengan Cina (Castro, 2016: 146). Keputusan Duterte untuk memperbaiki hubungan bilateralnya dengan Cina ditandai dengan kunjungan kepresidenan perdana Filipina ke Cina yang dilakukan pada Oktober 2016. Dalam kunjungannya selama empat hari, Duterte dan pemerintah Cina membahas berbagai hal terkait dengan kerja sama bilateral yang akan dijalankan oleh keduanya (voaindonesia.com, 20/10/2016).

Hasil diskusi antara kedua belah pihak ditandai dengan ditandatanganinya 13 *Memorandum of Understanding* (MoU) atau nota kesepakatan yang memuat mengenai kerja sama bilateral dalam berbagai bidang. Salah satu dari ketigabelas nota kesepakatan yang ditandatangani adalah pembentukan komite bersama antara pasukan penjaga pantai kedua negara atau yang dikenal dengan *Philippines-China Joint Coast Guard Committee* (JCGC). Kerja sama JCGC merupakan kesepakatan antara Filipina dan Cina dalam bidang keamanan maritim yang bertujuan untuk menjaga keamanan dan memfasilitasi diskusi terkait sengketa di kawasan Laut Cina Selatan.

Tindakan Filipina yang mulai membuka kembali hubungan bilateralnya dengan Cina menjadi hal yang menarik untuk dibahas. Mengingat sebelumnya Cina merupakan musuh Filipina khususnya dalam urusan maritim di Kawasan Laut Cina Selatan. Berdasarkan dengan pemaparan di atas,

penulis tertarik untuk mempertanyakan mengenai "mengapa Filipina melakukan kerja sama *Joint Coast Guard Committee* (JCGC) bersama Cina pada tahun 2016?"

2. KAJIAN PUSTAKA

Tulisan berikut menggunakan dua literatur sebagai tinjauan pustaka. Tulisan-tulisan tersebut diantaranya adalah tesis yang disusun oleh Senia Febrica (2014) untuk memenuhi gelar PhD dari *College of Social Sciences*, *University of Glasgow*, dengan judul *"Explaining Indonesia's Participation in Maritime Security Cooperation"*, serta tulisan kedua yaitu karya Renato C. D. Castro (2016) yang berjudul *"The Duterte Administrations's Foreign Policy: Unravelling the Aquino Administration's Balancing Agenda on an Emergent China"*.

Tulisan pertama membantu penulis untuk melihat gambaran mengenai bagaimana konsep *absolute gains* memandang suatu kerja sama keamanan dan bagaimana konsep ini mendasari keputusan negara untuk bekerja sama. Sedangkan, tulisan kedua akan membantu penulis dalam memetakan garis besar pola kebijakan Filipina pada masa pemerintahan Presiden Duterte.

Absolute Gains

Penelitian ini menggunakan konsep *absolute gains*. Konsep *absolute gains* ini berakar dari asumsi neoliberalisme yang menyatakan bahwa dalam lingkungan kompetitif, negara lebih fokus pada pengejaran keuntungan maksimal, termasuk potensi keuntungan jangka panjang yang ditawarkan oleh kerja sama tersebut dengan didorong oleh rasionalitas negara itu sendiri (Lamy, 2001 dalam Dugis, 2016: 112-113). Seperti halnya neoliberalisme, *absolute gains* memandang negara sebagai *unitary actor* yang rasional dan melihat bahwa sistem internasional bersifat anarki. Oleh karenanya neoliberalisme maupun *absolute gains* percaya bahwa negara tetap menjadi aktor kunci dalam hubungan internasional (Hartanto, 2013: 9).

Absolute gains berusaha untuk menjelaskan mengenai pengejaran kepentingan suatu negara dalam kerja sama dengan menimbang dampak total dari keputusan tersebut (e-ir.info, 28/04/2011). Menurut *absolute gains*, negara akan memilih untuk bekerja sama jika kerja sama tersebut membuat mereka merasa lebih baik dibanding tidak melakukan kerja sama sama sekali (Febrica, 2014: 26). Dan selama negara merasa lebih baik dengan kerja sama, negara akan tetap melakukan kerja sama tanpa mempedulikan seberapa banyak keuntungan yang didapat oleh pihak lain. Hal ini karena menurut *absolute gains*, negara lebih tertarik untuk meningkatkan kekuatan (*power*), kemakmuran, maupun kesejahteraan nasionalnya untuk memastikan bahwa negara mendapatkan hasil yang tertinggi bagi negara itu sendiri (Majerus, 2014: 7). Sehingga dapat dikatakan bahwa *Absolute gains* melihat keinginan untuk bekerja sama sangat dipengaruhi oleh keuntungan maksimal yang mungkin didapatkan oleh negara melalui kerja sama tersebut (Glaser, 1995: 59-60). Oleh karenanya, *absolute gains* sangat mempertimbangkan *cost* (biaya atau kerugian) dan *benefit* (keuntungan atau

manfaat) dari tiap keputusan kebijakan kerja sama yang diambil.

Dalam hal ini *benefit* (keuntungan) kerja sama dikategorikan menjadi dua, yaitu *high benefit* dan *low benefit* (Febrica, 2014: 34). *High benefit* didapatkan ketika dorongan untuk melakukan kerja sama bersifat nyata atau konkret dan tidak tersedia di tempat lain, serta ketika manfaat kerja sama dapat membantu suatu negara mencapai tujuannya. Sebaliknya, *low benefit* terjadi ketika tidak ada manfaat yang dapat diidentifikasi atau jika manfaat kerja sama tersedia di tempat lain. Selain *benefit*, *absolute gains* jelas memperhatikan *cost* (biaya) yang mungkin ditawarkan oleh kerja sama. Menurut beberapa ilmuan Hubungan Internasional (dalam Febrica, 2014: 35), biaya kerja sama dibagi menjadi dua jenis, yaitu *sovereignty cost* (biaya kedaulatan) dan *implementation cost* (biaya implementasi).

Biaya kedaulatan adalah biaya simbolis dan material yang terkait dengan berkurangnya otonomi nasional. Biaya kedaulatan dapat mencakup hal yang sederhana seperti perubahan kecil dalam kebijakan suatu negara hingga hal yang signifikan seperti hilangnya otoritas pengambilan keputusan dalam isu-isu tertentu (Abbot dan Snidal, 2000: 436-437). Oleh karenanya, biaya kedaulatan ini kemudian dikelompokkan menjadi dua, yaitu *high sovereignty cost* dan *low sovereignty cost* (Febrica, 2014: 35). Biaya kedaulatan dianggap tinggi ketika kerja sama secara eksplisit membatasi hak negara untuk mengatur wilayahnya, mendelegasikan wewenang untuk menyelesaikan perselisihan ke pengadilan internasional atau menempatkan pihak ketiga untuk memantau kepatuhan negara terhadap suatu kerja sama. Sedangkan, dalam kondisi biaya kedaulatan yang rendah (*low sovereignty cost*), suatu negara tidak diharuskan untuk membuat perubahan hukum dan tata kelola yang signifikan pada tingkat domestik ataupun menerima otoritas eksternal dalam proses pengambilan keputusannya.

Bentuk biaya yang lain adalah *implementation cost* atau biaya implementasi. Biaya jenis ini terjadi dalam proses pewujudan komitmen internasional ke dalam bentuk praktik domestik, seperti pengesahan undang-undnag, penciptaan lembaga, maupun penegakan aturan. Sama halnya dengan biaya kedaulatan, biaya implementasi juga dikelompokkan menjadi *high implementation cost* dan *low implementation cost* (Febrica, 2014: 35). Biaya implementasi yang tinggi terjadi ketika suatu negara perlu melakukan perubahan kebijakan yang luas, membuat undang-undang dan lembaga baru di tingkat domestik dan karenanya, menghabiskan sumber daya ekonomi untuk memenuhi persyaratan kerja sama. Sedangkan biaya implementasi yang rendah terjadi dalam keadaan dimana komitmen internasional sudah kompatibel dengan praktik domestik suatu negara. Dengan demikian, penyesuaian adalah "tidak perlu dan kepatuhan otomatis."

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif-eksplanatif. Metode penelitian kualitatif bermaksud untuk menggambarkan suatu permasalahan dan fenomena sosial

yang memfokuskan pada keterkaitan antarperistiwa. Penelitian ini menggunakan sumber data berupa sumber data sekunder. Sumber data sekunder sering juga disebut dengan sumber data tidak langsung karena tidak didapat dari penyedia data secara langsung, melainkan didapatkan melalui data-data yang tersedia di publik. Data-data ini dikumpulkan dengan teknik pengumpulan data studi kepustakaan yang dilakukan dengan mengumpulkan dan mempelajari berbagai literatur dan sumber pustaka yang telah teruji validitasnya, berhubungan satu sama lain, relevan dengan kajian penelitian dan mendukung uraian/analisis pembahasan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dinamika Hubungan Filipina dan Cina Sebelum Pemerintahan Duterte

Hubungan Filipina dan Cina dapat dikatakan melalui sejarah yang panjang, dan terkesan tidak begitu baik. Hubungan tidak baik ini bahkan sudah mulai terjalin sejak masa awal kemerdekaan Filipina yang mana Filipina menganggap Cina sebagai sebuah ancaman. Hal ini dilatarbelakangi oleh berbagai alasan, salah satunya adalah ancaman geopolitik terkait klaim wilayah yang tumpang tindih di kawasan Laut Cina Selatan. Filipina dan Cina telah sejak lama terlibat dalam sengketa saling klaim wilayah di Laut Cina Selatan (Hendler, 2018: 323). Wilayah yang menjadi akar perselisihan kedua negara ini adalah wilayah Kepulauan Spartly dan Dangkalan Karang Scarborough.

Sengketa mengenai klaim wilayah yang tumpang tindih di kawasan Laut Cina Selatan sudah muncul sejak tahun 1940-an (Kreuzer, 2018: 3). Selama beberapa dekade, Filipina, Cina, dan negara-negara lainnya saling mengklaim bagian-bagian tertentu di kawasan tersebut. Sengketa antara Filipina dan Cina terkait klaim wilayah di kawasan Laut Cina Selatan kemudian mulai bereskalasi ketika pada tahun 1955 Cina secara agresif melakukan pendudukan atas Dangkalan Mischeif Reef yang merupakan bagian dari kepulauan Spartly. Hal ini mendorong Filipina melakukan pembangunan menara dengan tinggi 27,33 meter pada 1965 sebagai bentuk pengukuhan klaim mereka (Farhana, 2016 dalam Ramadani dan Trisni, 2019: 47). Eskalasi sengketa terus berlanjut, bahkan pada tahun 1990 Filipina dan Cina sempat terlibat baku tembak yang dilatarbelakangi oleh sengketa saling klaim wilayah ini (Mayasari, 2013).

Tak hanya sampai sana, hubungan tidak baik antara Filipina dan Cina juga ditandai dengan kebijakan-kebijakan para pemimpin terdahulu Filipina yang cenderung beraliansi dengan Amerika Serikat demi mengimbangi kekuatan Cina (Castro, 2016: 144). Pada tahun 1999 saat Joseph Estrada menjabat sebagai Presiden, Filipina meratifikasi *Visiting Forces Agreement* (VFA) bersama Amerika Serikat. Kesepakatan VFA menyepakati bahwa Filipina mengizinkan kekuatan militer Amerika Serikat berkedudukan di Filipina serta latihan militer kedua negara di Laut Cina Selatan (Ramadani dan Trisni, 2019: 47-48).

Meskipun sejarah hubungan Filipina dan Cina terbilang cukup suram, hubungan ini sempat membaik pada awal tahun 2000an saat Gloria Macapagal-Arroyo (2001-2010)

menjabat sebagai presiden Filipina. Pada masa itu, Arroyo membangun hubungan yang lebih baik dengan Cina, bahkan kedua belah pihak mendeklarasikan masa itu sebagai "*golden age of partnership*" (Hendler, 2018: 324). Di bawah masa kepemimpinan Arroyo, hubungan Filipina dan Cina yang membaik ditunjukkan dengan bantuan militer yang diberikan oleh Cina kepada Filipina senilai 1,2 juta dolar AS, latihan militer bersama yang dilakukan oleh kedua negara, serta penandatanganan serangkaian *memorandum of understanding* (nota kesepakatan) terkait dengan pembentukan kerja sama di bidang pertahanan dan keamanan (San Pablo-Baviera 2009, dalam Hendler 2018: 324).

Sayangnya, hubungan yang berangsur membaik ini tidak bertahan lama. Jatuhnya pemerintahan Arroyo turut menjadi titik putusnya hubungan baik antara Filipina dan Cina (Hendler, 2018: 324-325). Hubungan Filipina dan Cina pun kembali memburuk pada masa pemerintahan selanjutnya, yaitu Benigno Aquino III. Naiknya Aquino III sebagai presiden Filipina pada tahun 2010 menandai kembali memburuknya hubungan Filipina dan Cina. Hal ini terlihat dari kebijakan-kebijakan Aquino III yang cenderung anti Cina dan fokus pada kebijakan pertahanan teritorial serta memperkuat kerjasama dengan Amerika Serikat khususnya di bidang keamanan (Castro, 2016: 144). Kebijakannya yang cenderung anti Cina ini turut dipengaruhi oleh meningkatnya agresifitas dan intimidasi Cina di kawasan Laut Cina Selatan yang menyebabkan gesekan antara Angkatan Laut Filipina dan Cina. Tak hanya itu, Cina bahkan mulai melakukan tindakan ofensif terhadap kapal-kapal nelayan Filipina di sekitar kawasan Dangkalan Karang Scarborough.

Pada maret 2011, dua kapal patroli Cina menyerang kapal survei yang ditugaskan oleh Departemen Energi Filipina (*Philippine Department of Energy*) untuk melakukan ekplorasi minyak di Reed Bank, yang berada 150 km di sebelah timur Kepulauan Spratly, dan 250 km sebelah barat Pulau Palawan, Filipina (Castro, 2016: 141). Tindakan Cina ini mengejutkan pemerintahan Aquino, mengingat kegiatan maritim yang dilakukan kapal Filipina dipercayai masih berada dalam kawasan territorial Filipina. Pada tahun yang sama, pasukan militer Cina melakukan penghadangan terhadap kapal nelayan Filipina di kepualauan Palawan (Thayer, 2011 dalam Ramadani dan Trisni, 2019: 47). Selain itu, militer Filipina juga dihadang oleh militer Cina saat melakukan penangkapan delapan kapal nelayan Cina yang melakukan perusakan biota laut di sekitar Dangkalan Karang Scarborough (Kostermans, 2012 dalam Ramadani dan Trisni, 2019: 47).

Ketegangan ini berlanjut pada saat tahun 2012 saat Cina mulai mengambil kendali efektif atas Scarborough Shoal yang terletak di dalam Zona Ekonomi Ekslusif (ZEE) Filipina. Situasi ini semakin diperparah dengan pembangunan infrastruktur secara ilegal di daerah tersebut dan larangan ilegal terhadap akses nelayan Filipina ke kawasan penangkapan ikan oleh Cina (Wong, 2017: 1). Dominasi Cina di Laut Cina Selatan ini membuat Filipina merasa semakin terdesak. Terlebih lagi, dengan *power* yang dimilikinya, Cina kerap kali melakukan serangan terhadap

kapal-kapal Filipina yang melintas di kawasan Laut Cina Selatan. Hal ini membuat Filipina merasa terancam. Dengan poisisi yang terdesak dan terancam ini, Filipina akhirnya mengajukan permasalahan ini ke Mahkamah Arbitrase Internasional.

Selain dengan laporan yang diajukan Filipina ke Mahkamah Arbitrase Internasional, pola kebijakan anti Cina yang secara signifikan ditunjukan oleh Presiden Aquino III adalah membentuk Persetujuan Peningkatan Kerja sama Pertahanan (*Enhance Defence Cooperation Agreement* atau EDCA) bersama Amerika Serikat pada tahun 2014. Kerja sama ini menyediakan kerangka kerja dimana Filipina dan Amerika Serikat dapat mengembangkan kemampuan pertahanan individu maupun kolektif mereka (Castro, 2016: 143). Penandatanganan EDCA akan membantu Filipina dalam memperkuat kedudukannya melawan Cina dalam mempertahankan klaim teritorialnya di wilayah sengketa Laut Cina Selatan. Selain itu, kerja sama ini juga dibentuk untuk mencegah ekspansi lebih lanjut Cina di Laut Cina Selatan.

Hubungan Filipina dan Cina Pada Masa Pemerintahan Duterte dan Pembentukan Kerja Sama *Joint Coast Guard Committee*

Rodrigo Roa Duterte berhasil menjadi presiden ke-16 Filipina menggantikan posisi Benigno Aquino III setelah memenangkan pemilu pada Mei 2016. Duterte sebagai presiden baru Filipina membuat banyak perubahan dalam kebijakan-kebijakannya, terutama terkait kedaulatan dan keamanan negara. Pada masa pemerintahannya, Duterte lebih memfokuskan kebijakannya pada bidang keamanan, baik internal maupun eksternal (Chalk, 2018: 4). Prioritas pemerintahan Duterte terkait stabilitas dan keamanan Filipina mencakup; mengakhiri konflik bersenjata maupun kekerasan yang ada dalam taraf domestik, memerangi narkoba dan kejahatan illegal maupun transnasional lainnya, serta reorientasi hubungan luar negeri Filipina demi menciptakan lingkungan regional yang lebih positif (Chalk, 2018: 4 dan carnegieendowment.org, 10/01/2019).

Selain itu, terkait dengan kebijakan luar negeri, Filipina pada masa pemerintahan Duterte menerapkan kebijakan yang jauh berbeda dengan pendahulunya, khususnya antara hubungan Filipina dan Cina. Hubungan yang panas antara Filipina dan Cina pada masa pemerintahan Aquino perlahan mulai bergeser menjadi lebih baik pada pemerintahan Duterte. Duterte mengambil kebijakan yang lebih diplomatis dibandingkan konfrontatif seperti pendahulunya. Upaya untuk memperbaiki hubungannya dengan Cina ditandai dengan kunjungan-kunjungan yang dilakukan oleh Duterte ke Cina pada masa awal pemerintahannya. Pada bulan Agustus 2016, setelah menjabat sebagai presiden selama beberapa bulan, Duterte mendelegasikan politisi Filipina Fidel Ramos, untuk berkunjung ke Cina demi merestorasi hubungan bilateral kedua negara setelah melalui masa-masa sulit pada masa pemerintahan sebelumnya (Rahman, 2019: 219). Kunjungan yang dilakukan Ramos sebelumnya dilanjutkan dengan kunjungan

kepresidenan resmi yang dilakukan Filipina ke Cina pada Oktober 2016. Dalam pertemuan tersebut, Presiden Duterte bertemu dengan Presiden Cina Xi Jinping dan Perdana Menteri Li Keqiang untuk membicarakan mengenai rencana-rencana kerja sama bilateral yang akan dijalin kedua negara.

Melalui kunjungan kepresidenan perdana Duterte ke Cina, kedua belah pihak sepakat untuk memperdalam kerja sama bilateral dalam berbagai bidang. Hal ini dengan ditandatanganinya tiga belas *memorandum of understanding* atau nota kesepakatan yang memuat mengenai kerja sama bilateral mencakup bidang ekonomi, budaya, pariwisata, perdagangan, anti narkotika, dan kelautan. Salah satu dari ketigabelas nota kesepakatan tersebut adalah disepakatinya pembentukan komite bersama antara pasukan penjaga pantai kedua negara atau yang dikenal dengan *Philippines-Cina Joint Coast Guard Committee* (JCGC). JCGC bertujuan untuk menjaga keamanan dan memfasilitasi diskusi terkait sengketa di kawasan Laut Cina Selatan. Kerja sama JCGC ini juga dibentuk untuk mencegah dan memberantas perdagangan narkoba maupun kejahatan transnasional lainnya; *Search and Rescue* (SAR); perlindungan lingkungan; serta mewadahi kegiatan pemberdayaan bagi kedua pasukan penjaga pantai (Institute for Maritime and Ocean Affairs, 2017).

Sejauh ini, kerja sama JCGC telah melaksanakan berbagai aktifitas kemaritiman yang melibatkan kedua lembaga dari kedua negara ini. Kegiatan-kegiatan tersebut diantaranya adalah kunjungan-kunjungan kapal ke pelabuhan; latihan bersama antarpasukan penjaga pantai yang dilangsungkan pada tahun 2017 terkait pencarian dan penyelamatan, manajemen polusi minyak, penegakan hukum, serta memerangi perdagangan narkoba dan kejahatan transnasional lainnya (Rappler.com, 23/02/2017); latihan bersama pada tahun 2020 terkait pencarian dan penyelamatan serta pemadaman kebakaran di kaapal laut (China Military Online, 17/01/2020).

Selain itu, kegiatan JCGC juga termasuk pertukaran pertukaran pelatihan personel, seperti pelatihan yang diberikan kepada personel PCG tentang penegakan hukum maritim oleh akademi kepolisian Cina serta pelatihan menyelam yang diberikan kepada personel CCG oleh pasukan PCG (The Star, 21/01/2020). Melalui kerja sama ini pula, kapal-kapal CCG yang lebih besar tidak lagi mengintimidasi kapal-kapal PCG yang lebih kecil karena kedua belah pihak berpatroli di Laut Cina Selatan (The Diplomat, 23/12/2019). Sehingga dapat dikatakan bahwa sejauh ini, kerja sama JCGC antara Filipina dan Cina menghasilkan dampak yang positif bagi hubungan kedua negara.

Keputusan Filipina Menjalin Kerja Sama JCGC Bersama Cina

Filipina dibawah pemerintahan Rodrigo Duterte memutuskan untuk menjalin kerja sama bersama Cina di bidang kemaritiman melalui JCGC. Keputusan Filipina tersebut dilakukan meskipun dalam sejarahnya Filipina dan Cina tidak memiliki hubungan yang cukup baik mengingat keterlibatan kedua negara dalam sengketa saling klaim wilayah di

kawasan Laut Cina Selatan. Sehingga dapat dikatakan bahwa Presiden Duterte menjalankan keputusan kebijakan luar negeri yang bertolak belakang dengan pendahulunya.

Setiap keputusan yang diambil oleh suatu negara pastinya sudah melalui pertimbangan tertentu agar tidak berdampak merugikan bagi diri sendiri. Begitu pula dengan Filipina, dalam pengambilan keputusannya untuk menjalin kerja sama JCGC dengan Cina, Filipina tentunya memiliki pertimbangan tersendiri.

a. Keuntungan Kerja Sama JCGC

Pada akhir tahun 2016, Filipina dan Cina sepakat untuk menandatangani *memorandum of understanding* atau nota kesepakatan mengenai pembentukan komite bersama antara pasukan penjaga pantai kedua negara (*Joint Coast Guard Committee*) yang kemudian disebut dengan kerja sama JCGC. Berkaitan dengan keputusan kerja sama JCGC yang dijalin Filipina bersama Cina ini, Filipina mendapatkan beberapa keuntungan yang dapat digolongkan kedalam keuntungan yang tinggi (*high benefits*).

Sebagaimana konsep *absolute gains* menyatakan bahwa suatu kerja sama dikatakan dapat memberikan keuntungan yang tinggi ketika suatu kerja sama dapat membantu negara mencapai tujuan nasionalnya. Pembentukan kerja sama JCGC ini pun dapat membantu Filipina mencapai salah satu tujuan nasionalnya. Pada masa pemerintahan Duterte, tujuan yang ingin dicapai oleh Filipina lebih condong kepada bidang keamanan (Republic of the Philippines, 2017). Hal ini juga ditegaskan dalam NSP 2017-2022 bahwa salah satu tujuan utama Filipina di bawah masa pemerintahan Duterte adalah menjaga kedaulatan dan kesatuan wilayah, termasuk mengembangkan kemampuan pertahanan untuk melindungi wilayah filipina, kedaulatan, dan kepentingan maritim.

Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, terdapat berbagai kebijakan dan keputusan yang dapat diambil oleh pemerintahan Duterte. Namun dapat dikatakan bahwa keputusan yang secara khusus menembak tujuan pengembangan kemampuan pertahanan untuk melindungi wilayah Filipina, kedaulatan, dan kepentingan maritime adalah dengan melakukan kerja sama JCGC bersama Cina. Melalui kerja sama JCGC ini, Filipina dapat meningkatkan kemampuan pertahanannya dengan berbagai cara. Seperti dengan latihan bersama yang telah dilaksanakan beberapa kali oleh kedua belah pihak pasukan penjaga pantai Filipina dan Cina. Latihan bersama ini bertujuan untuk meningatkan kekuatan dan kapabilitas pasukan penjaga pantai Filipina dan Cina dalam merespon krisis serupa di masa yang akan datang (Anadolu Agency, 15/01/2020).

Selain itu, keuntungan lain yang ditawarkan oleh kerja sama ini adalah dapat meminimalisir sengketa dan ancaman Cina di Kawasan Laut Cina Selatan. Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, Filipina dan Cina telah sejak lama terlibat sengketa di kawasan Laut Cina Selatan. Sengketa klaim wilayah yang tumpang tindih antara Filipina dan Cina ini pun menjadi salah satu ancaman

utama bagi kedaulatan dan kesatuan wilayah Filipina (Republic of the Philippines, 2017). Aktifitas Cina di kawasan Laut Cina Selatan yang meningkat secara agresif membuat Filipina merasa terdesak dan terancam, terlebih lagi Cina memiliki *power* yang jauh lebih besar dibandingkan dengan Filipina.

Ancaman Cina di kawasan Laut Cina Selatan dapat diminimalisir oleh Filipina dengan membentuk kerja sama JCGC. Melalui JCGC masing-masing pihak sepakat untuk menerapkan prisnsip keterbukaan antara satu sama lain yang dilakukan dengan pertukaran informasi, pelatihan bersama dan penanganan kejahatan transnasional di kawasan Laut Cina Selatan (Lubis, 2017: 38). Dengan begitu, kecurigaan-kecurigaan yang dapat memicu memanasnya sengketa kedua negara dapat diminimalisir. Mengingat gerak-gerik kedua negara di kawasan Laut Cina Selatan akan selalu dikomunikasikan dalam pertemuan-pertemuan JCGC yang dilakukan secara berkala. Sehingga hal tersebut akan memudahkan pencarian solusi terkait dengan sengketa kedua negara di kawasan Laut Cina Selatan.

Berkat komunikasi yang terbuka antara kedua belah pihak, kapal-kapal penjaga pantai yang lebih besar tidak lagi mengintimidasi kapal penjaga pantai Filipina yang lebih kecil (The Diplomat, 23/12/2019). Selain itu, hal ini juga ditunjukkan dengan berkurangnya kasus-kasus yang melibatkan penegak hukum maritim (*maritime law enforcement*) kedua negara seperti yang disajikan dalam grafik berikut

Pada grafik di atas ditunjukkan bahwa pada masa pemerintahan Aquino (dalam grafik dari tahun 2012 hingga paruh pertama tahun 2016), terjadi insiden mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Kemudian, saat pemerintahan diambil alih oleh Duterte pada paruh kedua tahun 2016, dan pembentukan JCGC di periode waktu yang sama, dapat menekan jumlah insiden yang melibatkan kedua negara. Bahkan pada paruh kedua tahun 2016, tidak ada insiden yang tercatat, dan pada tahun 2017 hanya tercatat satu insiden.

b. Biaya (*Costs)* yang ditawarkan Kerja Sama JCGC

Konsep *absolute gains*, dalam memandang kerja sama juga menjadikan biaya yang ditawarkan oleh kerja sama sebagai pertimbangan yang penting. Hal ini karena menurut *absolute gains*, negara akan memilih untuk bekerja sama ketika biaya yang ditawarkan oleh kerja sama tersebut berada di taraf minimum. Biaya kerja sama dapat dikelompokkan menjadi dua jenis, yaitu *sovereignty cost* (biaya kedaulatan) serta *implementation cost* (biaya implementasi).

Pada sub bab ini, penulis akan memaparkan mengenai biaya-biaya yang ditawarkan oleh kerja sama JCGC terhadap Filipina.

Dari segi biaya kedaulatan, kerja sama JCGC ini dapat dikatakan menawarkan biaya yang rendah. Sebagaimana menurut konsep absolute gains, kerja sama dianggap menawarkan biaya kedaulatan yang rendah (*low sovereignty cost*) ketika suatu negara tidak diharuskan untuk membuat perubahan kebijakan, hukum, dan tata kelola yang signifikan pada tingkat domestik ataupun menerima otoritas eksternal dalam proses pengambilan keputusannya.

Sebagian besar kegiatan yang diatur dalam kerja sama JCGC bukanlah hal baru bagi Filipina. Pasukan penjaga pantai Filipina (PCG) telah melakukan beberapa kegiatan yang dicakup oleh JCGC bahkan sebelum penandatangan kerja sama. Hal ini dapat dilihat dalam kegiatan-kegiatan pokok yang biasa dilakukan PCG. Sebagai kekuatan maritim sipil non militer, PGC mengemban peran penting dalam menjaga keselamatan kapal Filipina, baik itu kapal nelayan ataupun pemerintahan; pencarian dan penyelamatan maritim (*Search and Rescue*/SAR); perlindungan lingkungan maritim; serta pemberantasan perdagangan obat-obatan terlarang (The Diplomat, 23/12/2019). Oleh karenanya, kegiatan-kegiatan PGC selama ini yaitu meliputi patroli di Perairan Filipina, *Search and Rescue* (SAR), serta perlindungan lingkungan laut di kawasan Perairan Filipina.

Kegiatan-kegiatan ini sejalan dengan agenda kerja sama JCGC. Kerja sama ini bergerak pada bidang keamanan maritim dengan fokus peningkatan kapabilitas pasukan penjaga pantai kedua negara dan patroli bersama di kawasan Laut Cina Selatan. Kerja sama JCGC bertujuan untuk menjaga keamanan dan memfasilitasi diskusi terkait sengketa Laut Cina Selatan yang melibatkan baik Filipina maupun Cina. Selain itu, kerja sama JCGC juga diharapkan dapat mencegah dan memberantas perdagangan narkoba maupun kejahatan lintas negara lainnya; SAR; serta menjaga lingkungan maritim di kawasan Laut Cina Selatan (Institute for Maritime and Ocean Affairs, 2017). Kurangnya perubahan kebijakan ini menunjukkan bahwa biaya atau biaya kedaulatan atas dijalinnya kerja sama ini terbilang rendah. Hal ini karena setelah kerja sama ini diimplementasikan, Pemerintah Filipina melakukan kebijakan serupa dengan yang dilakukan sebelumnya.

Jika dilihat dari biaya implementasi yang ditawarkan, kerja sama ini dapat dikatakan memberikan biaya implementasi yang rendah atau bahkan tidak ada. Hal ini karena dalam praktik penerapan kerja sama ini, Filipina tidak perlu melakukan perubahan kebijakan pada taraf domestik. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan-kebijakan dan tata kelola lembaga Pasukan Penjaga Pantai Filipina (PGC) sebelum bergabung ke JCGC maupun setelah bergabung ke JCGC yang tidak mengalami perubahan secara signifikan. Dapat dilihat pula bahwa tujuan maupun kegiatan yang dilakukan oleh Filipina dalam kerja sama JCGC sudah selaras dengan tujuan dan kegiatan PCG selama ini. Hal tersebut menunjukkan bahwa Filipina,

khususnya PCG, tidak perlu melakukan perubahan perubahan kebijakan yang luas ataupun membuat undang-undang dan lembaga baru di tingkat domestik.

Oleh karena tidak adanya perubahan kebijakan yang substansial, hal tersebut otomatis menyiratkan bahwa sumber daya ekonomi yang perlu dikeluarkan Filipina untuk mengimplementasikan kerja sama JCGC ini adalah rendah. Filipina tidak perlu melakukan perubahan kebijakan di tingkat nasional dan mengalokasikan biaya tambahan untuk memenuhi persyaratan kerja sama. Dengan begitu, kepatuhan Filipina terhadap kerja sama JCGC akan bersifat otomatis, mengingat Pemerintah Filipina tidak perlu menyesuaikan kebijakannya domestiknya dengan komitmen kerja sama JCGC. Hal ini sesuai dengan konsep *absolute gains* yang menyatakan bahwa biaya implementasi suatu kerja sama dianggap rendah ketika komitmen internasional sudah kompatibel dengan praktik domestik sehingga pengeluaran sumber daya ekonomi tidak diperlukan.

5. SIMPULAN

Pada masa awal pemerintahannya, Rodrigo Duterte membentuk kerja sama kemaritiman berupa patroli bersama di kawasan sengketa Laut Cina Selatan (*Joint Coast Guard Committee*/JCGC) bersama Cina. Presiden Duterte melihat bahwa kerja sama ini menawarkan keuntungan yang besar jika dibandingkan dengan biayanya. Keuntungan-keuntungan tersebut diantaranya adalah, kerja sama ini dapat membantu Filipina dalam mencapai tujuan nasionalnya terkait dengan perlindungan wilayah dan pencapaian kepentingan maritime Filipina. Hal ini dapat dicapai melalui kegiatan-kegiatan kerja sama berupa latihan kemaritiman bersama hingga pertukaran dan pelatihan personel. Selain itu, dengan adanya patroli persama dan komunikasi yang terbuka melalui pertemuan rutin antar kedua negara, kerja sama ini juga dapat memberi keuntungan berupa meminimalisir ancaman Cina di kawasan sengketa.

Dalam menjalankan kerja sama ini, Filipina tidak perlu mengorbankan kedaulatan dan sumber daya ekonomi yang besar, mengingat hampir seluruh kebijakan kerja sama telah sesuai dengan apa yang dijalankan oleh pasukan penjaga pantai selama ini. Sehingga dapat dikatakan bahwa keputusan Presiden Duterte dalam menjalin kerja sama JCGC dilatarbelakangi oleh keuntungan yang ditawarkan dari kerja sama tersebut melebihi biaya yang mungkin didapat oleh Filipina.

6. DAFTAR PUSTAKA

Abbot, Kenneth W dan Snidal, Duncan. (2000). *Hard and Sof Law in International Governance*. Journal of International Organization, Vol. 54(3), 421-456

Anadolu Agency. (15/01/2020). *Philippines, China Hold Joint Maritime Drills in Manila*. Diakses pada Maret 2020, dari https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/philippines-china-hold-joint-maritime-drills-in-manila/1703503

Carnegieendowment.org. (10/01/2019). *Philippine Politics Under Duterte: A*

Midterm Assessment. Diakses pada Juni 2020, dari https://carnegieendowment.org/2019/01/10/philippine-politics-under-duterte-midterm-assessment-pub-78091

Castro, R. C. D. (2016). *The Duterte Admnistration's Foreign Policy: Unravelling the Aquino Administration's Balancing Agenda on an Emergent China*. Journal of Current Southeast Asian Affairs, 35(3), 139-159.

Chalk, Peter. 2018. *National Security in the Philippines under Duterte.* Diunduh melalui: https://www.aspi.org.au/report/national-security-philippines-under-duterte

China Military Online. (17/01/2020). *Chinese, Philippine Coast Guards Deepen Maritime Law Enforcement Cooperation*. Diakses pada Januari 2020, dari http://eng.chinamil.com.cn/view/2020-01/17/content_9719810.htm

China Power Team. (2019). *Are maritime law enforcement forces destabilizing Asia?* Diakses pada Maret 2020, dari https://chinapower.csis.org/maritime-forces-destabilizing-asia/Rappler.com. (23/02/2017). *PH, China coast guards line up joint drills for 2017*. Diakses pada Januari 202, dari https://www.rappler.com/nation/162331-philippines-china-coast-guards-joint-drills-cooperation-2017

Dugis, Vinsensio. (2016). *Teori Hubungan Internasional Perspektif-Perspektif Klasik*. Surabaya: Cakra Studi Global Strategis (CSGS)

E-ir.info. (28/04/2011). *Absolute and Relative Gains in the Real World*. Diakses pada Desember 2019, dari https://www.e-ir.info/2011/04/28/absolute-and-relative-gains-in-the-real-world/

Febrica, Senia. (2014). *Explaining Indonesia's Participation in Maritime Security Cooperation.* Diunduh melalui: http://theses.gla.ac.uk/5429/

Glaser, Charles L. (1994). *Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help*. Journal of International Security, Vol. 19(3), 50-90 Diunduh melalui: http://www.jstor.org/stable/2539079

Hartanto, Garry. (2013). *Kerja sama Internasional dalam Perspektif Realisme, Liberalisme, dan Konstruktivisme, Studi Kasus: Shanghai Cooperation Organization.* Tugas Akhir Mahasiswa Hubungan Internasional Universitas Indonesia. Diunduh melalui: http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20330795-TA-Garry%20Hartanto.pdf

Hendler, Bruno. (2018). *Duterte's Pivot to China, and Prospects for Settling the South China Sea Disputes*. Journal of Contexto Internacional, 40(2), 319-337

Institute for Maritime and Ocean Affairs. (2017). *PH, Cina Agree to Further Advance Maritime Cooperation*. Diakses pada September 2019, dari https://www.imoa.ph/ph-Cina-agree-advance-maritime-cooperation/

Kreuzer, Peter. (2018). *Dealing With China in the South China Sea: Duterte Changing Course.* Peace Research Institute Frankfurt Report 3/2018. Diunduh melalui: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/57889/ssoal-2018-kreuzer-Dealing_With_China_in_the.pdf

Lubis, Fikri Mahir. (2017). *Analisis Perubahan Kebijakan Luar Negeri Filipina Terhadap Tiongkok pada Masa Pemerintahan Presiden Rodrigo Duterte Tahun 2016.* Skripsi Mahasiswa Hubungan Internasional Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah. Diunduh melalui: http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/42891/1/FIKRI%20MAHIR%20LUBIS-FISIP.pdf

Majerus, Joe. (2014). *Absolute and Relative Gains in the American Decision to Release Nuclear Weapons over Hiroshima and Nagasaki*. Diunduh melalui: https://www.researchgate.net/publication/308225184_Absolute_and_Relative_Gains_in_the_American_Decision_to_release_Nuclear_Weapons_over_Hiroshima_and_Nagasaki

Mayasari, Ledyashinta; Yuniati, Sri; Susilo, Djoko. (2013). *Klaim Filipina atas Kepulauan Kalayaan (Spratly)*. Artikel Ilmiah Hasil Penelitian Mahasiswa. Diunduh melalui: https://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/58947/Ledyashinta%20Mayasari.pdf?sequence=1

Rahman, Dzulfiqar Fathur. (2019). *Restrukturisasi Kebijakan Luar Negeri Filipina: Upaya Presiden Rodrigo Duterte Untuk Mengakhiri Dependensi ke Amerika Serikat.* Journal of International Relations, Vol. 5(1), 216-226 Diunduh melalui http://ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/jihi

Ramadani, Shintia dan Trisni Sofia. (2019). *Analisis Kebijakan Luar Negeri Filipina Terhadap Cina Terkait Sengketa Laut Tiongkok Selatan pada Masa Duterte*. Intermestic: Journal of International Studies, 4(1), 46-47

Republic of the Philippines. (2017). *National Security Policy for Change and Well-Being of the Filipino People.* Dunduh melalui: http://www.nsc.gov.ph/attachments/article/NSP/NSP-2017-2022.pdf

The Diplomat. (23/12/2019). *Duterte's Coast Guard Diplomacy*. Diakses pada Januari 2020, dari https://thediplomat.com/2019/12/dutertes-coast-guard-diplomacy/

The Star. (21/01/2020). *Coast Guards from Philippines and China meet to Boost Ties*. Diakses pada Januari 2020, dari

https://www.thestar.com.my/news/regional/2020/01/21/coast-guards-from-philippines-and-china-meet-to-boost-tiesThe Diplomat, 23/12/2019

VoaIndonesia.com. (20/10/2016). *Presiden Filipina Duterte Nyatakan Perpisahan dari AS*. Diakses pada September 2019, dari https://www.voaIndonesia.com/a/duterte-nyatakan-perpisahan-dari-as-/3559450.html

Wong, Andrea Chloe. (2017). *The Philippines' Relations with China: a Pragmatic Perspective Under President Duterte*. Diunduh melalui: https://www.twai.it/wp-content/uploads/2017/12/T.note51.pdf