



Perubahan Kebijakan Luar Negeri Filipina Terhadap China di Bawah Kepemimpinan Presiden Rodrigo Duterte Terhadap China dalam Konflik Laut China Selatan

Gerald Damping

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

The South China Sea (SCS) issue is a contest of territorial disputes between disputed countries. The Philippines, as one of the countries with an interest in the region, has seen a change in the direction of its foreign policy in dealing with the issue. The current President of the Philippines, Rodrigo Duterte, changed the direction of the Philippines' foreign policy toward China from previously confrontational, to cooperative with China. In this study, these foreign policy changes were analyzed by internal and external factors that made the Philippines have only two (2) options, to submit or to oppose. The concept used in this study is to use the concept of political realism initiated by Thucydides that a strong inclined party can act whatever they want and the weak-leaning party will suffer consequences for the party that tends to be strong and also use internal and external concepts. The type of research used is by qualitative explanative methods with data collection techniques using primary data and secondary data. The results of the study obtained are that there are internal factors such as Rodrigo Duterte's role as President, interest groups, and the Philippine Senate and external factors such as historical claims of the South China Sea region and the state of the international system affecting Philippine foreign policy. Other studies have also shown that there is a link between this change in Philippine foreign policy and the concept of political realism.

Keywords: *South China Sea; Foreign Policy; Internal and External Factors.*

PENDAHULUAN

Filipina merupakan salah satu negara yang berkonflik dan memperebutkan wilayahnya di Laut China Selatan. Konflik yang terjadi merupakan kontestasi antara China dengan beberapa negara lainnya, tidak terkecuali Filipina yakni atas *control* akan wilayah kelautan yang strategis. China dalam beberapa periode belakangan ini mempertegas *control* atas wilayah maritime. Wilayah tersebut sangat strategis karena sangat kaya akan sumber daya alam dan juga merupakan jalur pelayaran utama yang strategis.

Dalam kunjungan Presiden Filipina Rodrigo Duterte ke China pada 19 Mei 2018, Presiden Duterte mengutarakan pendapat yaitu Filipina tidak akan menentang segala aktivitas China dalam sengketa wilayah Laut China Selatan. Pernyataan Presiden Duterte seperti yang dijelaskan merupakan sebuah perubahan yang terlihat signifikan dari segi retorika ataupun

kebijakan luar negeri dari pemerintahan sebelumnya yang dipimpin oleh Presiden Benigno Aquino III (2011 – 2016). Pemerintahan sebelumnya lebih mementingkan kebijakan *balancing* terhadap China dan mendorong kerjasama keamanan yang lebih *intense* dengan Amerika Serikat. Kebijakan *balancing* ini pertama dimulai oleh Presiden Benigno Aquino III yang melakukan penentangan secara terbuka atas *claim* China di Laut China Selatan serta segala tindakan agresif China di Laut China Selatan. Penjelasan mengenai ‘menentang’ dan ‘tunduk’ dalam perubahan kebijakan luar negeri ini telah disiratkan ketika kunjungan luar negeri pertama Presiden Rodrigo Duterte pada 19 Mei 2018 yaitu bahwa Filipina tidak akan melanjutkan kebijakan luar negeri pada masa pemerintahan sebelumnya yang bersifat konfrontatif terhadap China. Penelitian ini menitikberatkan sebuah pertanyaan kunci yaitu mengapa kebijakan luar negeri Filipina mengalami perubahan di masa pemerintahan Presiden Rodrigo Duterte?. Penelitian ini memiliki tujuan untuk menganalisis perubahan kebijakan luar negeri Filipina atas konflik Laut China Selatan yang sebelumnya bersifat konfrontatif berubah menjadi kooperatif dengan China ketika berada di bawah kepemimpinan Presiden Rodrigo Duterte. Untuk mengidentifikasi perubahan-perubahan kebijakan politik luar negeri Filipina dibawah kepemimpinan Presiden Rodrigo Duterte terhadap China terkait konflik Laut China Selatan. Untuk menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri suatu negara mengalami perubahan didorong oleh bermacam-macam faktor yang dapat dikategorikan ke dalam faktor internal dan faktor eksternal. Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya yang membahas tentang *political personality*, ideologis dan geopolitis.

Penelitian ini menggunakan konsep internal dan eksternal dari Alex Mintz dan Karl DeRouen Jr. dan juga konsep *realpolitik* yang dicetuskan oleh Thucydides. Faktor internal yang digunakan adalah *economic interests*, *electoral cycles*, dan opini publik. Faktor eksternal yang digunakan adalah *deterrence* dan *regime type of the adversary*. Konsep *realpolitik* yang digunakan adalah bahwa terdapat kesamaan dengan yang terjadi pada masa lalu antara Athena dan Melos dengan China dan Filipina. Tipe penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah eksplanatif kualitatif dengan teknik pengumpulan data berupa studi kepustakaan yakni mengumpulkan data-data sekunder dari buku, artikel jurnal, majalah, koran, dan artikel daring dengan menggunakan sumber-sumber yang kredibel dan terpercaya.

PEMBAHASAN

Kebijakan luar negeri Filipina dari masa ke masa periode kepemimpinan yang terjadi memiliki dinamika yang bermacam-macam. Dinamika yang terjadi ini terjadi secara terus-menerus yang kemudian menimbulkan perubahan dalam tata kelola pembentukan kebijakan luar negeri yang hendak dibangun dan dicapai dari tiap masa periode kepemimpinan Presiden di Filipina. Kebijakan luar negeri Filipina secara umum memiliki ciri-ciri, yaitu *independent* dan *principle*. Hal ini tertulis dalam Konstitusi Filipina tahun 1987 yang diatur di dalam *Article II* tentang *Declaration of Principles and State Policies Principles* bagian 2 dan *State Policies* bagian 7. Dalam perjalanan kebijakan luar negeri Filipina, terdapat perubahan yang paling terlihat jelas tentang kebijakan luar negeri nya, yaitu kebijakan yang semakin ‘mendekat’ ke China, yaitu pada masa pemerintahan Presiden Rodrigo Duterte. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, proses yang semakin kooperatif ini membuat beberapa perubahan dalam arah kebijakan luar negeri yang dijalankan dalam pemerintahan Presiden Rodrigo Duterte.

Sejak Filipina mendeklarasikan kemerdekaan pada 12 Juni 1898, secara konstitusi, Filipina telah memiliki 16 presiden. Setiap periode kepemimpinan memiliki bermacam-macam pola yang berbeda dalam kaitannya menanggapi konflik Laut China Selatan. Kebijakan luar negeri pada masa pemerintahan Ferdinand Marcos melihat wilayah Kepulauan Spratly sebagai wilayah kedaulatan Filipina serta melakukan eksplorasi di kepulauan tersebut. Kondisi ini mendapat protes dari China dan mendesak agar Filipina menghentikan aktivitas tersebut. Kebijakan luar negeri pada masa pemerintahan Corazon C. Aquino melihat bahwa hubungan

antara China dan Filipina harus saling menghormati kedaulatan satu dengan yang lainnya. Presiden Corazon Aquino tetap menghormati segala keputusan atas segala klaim yang bertentangan yang hendak dibawa ke jalur hukum. Kebijakan luar negeri pada masa pemerintahan Presiden Fidel V. Ramos melihat bahwa adanya perjanjian antara ASEAN-China melalui Deklarasi ASEAN 1992 sebagai alat gerak untuk memprotes segala pergerakan yang agresif dari China kepada Filipina. Kebijakan luar negeri pada masa pemerintahan Presiden Joseph E. Estrada melanjutkan hubungan kerjasama militer dengan Amerika Serikat (AS) untuk menghadapi ancaman militer dari China dalam mempertahankan wilayah Filipina di Laut China Selatan. Kebijakan luar negeri pada masa pemerintahan Presiden Gloria Macapagal-Arroyo melihat bahwa hubungan baik dengan Amerika Serikat harus dijaga untuk menghilangkan kelemahan sistem pertahanan internal Filipina yang ditimbulkan oleh agresifitas China di Kawasan Laut China Selatan. Kebijakan luar negeri pada masa pemerintahan Presiden Benigno Aquino III melihat bahwa permasalahan dengan China tidak dapat diselesaikan secara bilateral dan kemudian membawa permasalahan ini ke Mahkamah Arbitrase Internasional. Kebijakan luar negeri pada masa pemerintahan Rodrigo Duterte melihat bahwa harus ada perubahan kepada arah yang lebih baik terhadap China dan merubah arah kebijakan dari pemerintahan presiden yang sebelumnya bersifat konfrontatif menjadi kooperatif di bawah kepemimpinannya.

Implikasi *nine-dash line* sangat berpengaruh terhadap konflik ini karena hal ini menjadi dasar bagi China, menggunakan dasar historis, guna melakukan klaim atas wilayah Laut China Selatan. Sembilan garis imajiner tersebut dibuat secara sepihak oleh China tanpa menghiraukan keputusan-keputusan mahkamah internasional dan telah menganggap ini sebagai “klaim historis”. Pada tahun 2013, Presiden Aquino III telah membawa masalah sengketa Laut China Selatan ini kepada Mahkamah Arbitrase Internasional (Yost, 2013). Pada 12 Juli 2016, Mahkamah Arbitrase Internasional mempertimbangkan implikasi dari “Nine-dash Line” China dan apakah China memiliki hak bersejarah (*historical rights*) atas sumber daya di Laut China Selatan di luar batas zona maritim yang berhak untuknya sesuai dengan konvensi. Mahkamah Arbitrase Internasional menyatakan bahwa China tidak memiliki dasar hukum dalam melakukan klaim di wilayah perairan Laut China Selatan. Keputusan tersebut berimplikasi juga kepada peta sembilan (9) garis putus atau *nine dash line* China yang dianggap tidak sah secara hukum. Keputusan ini telah ditetapkan pada hasil keputusan Mahkamah Arbitrase Internasional, pengadilan arbitrase di Den Haag yang memutuskan bahwa klaim China atas hak-hak bersejarah terhadap sumber daya tidak sesuai dengan alokasi hak dan zona maritim yang terperinci dalam Konvensi PBB tentang Hukum Laut (UNCLOS) (Ridderhof, 2016).

Melihat adanya perubahan-perubahan kebijakan luar negeri dari masa ke masa tiap periode kepemimpinan di Filipina, membuat bahwa terdapat pola-pola yang terbentuk dalam setiap perubahan yang terjadi dalam pembuatan kebijakan luar negeri Filipina, terutama terhadap China dalam konflik Laut China Selatan. Perubahan kebijakan luar negeri suatu negara dalam setiap periode kepemimpinan berubah-ubah dan mengalami penyesuaian dengan kepentingan yang hendak dibangun dan dicapai pada tiap masa kepemimpinan.

Kebijakan luar negeri suatu negara tidak akan lepas dari adanya sebuah kepentingan. Kebijakan luar negeri disusun dan dirancangan guna membantu melindungi kepentingan nasional, keamanan nasional, tujuan ideologis, dan kemakmuran ekonomi suatu negara. Hal ini dapat terjadi sebagai hasil dari kerjasama secara damai dengan bangsa lain, atau melalui eksploitasi (Alex Mints, Karl Derouen, 2010). Ada beberapa kepentingan yang hendak dicapai dan dibangun pada masa pemerintahan Presiden Rodrigo Duterte. Kepentingan tersebut yaitu kepentingan untuk melindungi keamanan dan kesatuan wilayah dan juga kepentingan nasional Filipina. Selama dalam kurun waktu 1 (satu) tahun masa pemerintahan Presiden Rodrigo Duterte, kondisi keamanan dan kesatuan wilayah Filipina mengalami peningkatan. Pergeseran arah kebijakan luar negeri yang paling terlihat jelas terlihat dari kebijakan yang diambil oleh

Presiden Duterte. Perjalanan panjang dalam politik luar negeri Filipina menjadi cerminan dari kepentingan nasional Filipina sejak awal. Filipina merupakan negara yang merdeka serta memiliki kedaulatan dan turut serta aktif dalam dunia perpolitikan internasional melalui politik dan kebijakan luar negerinya. Walaupun antara Filipina dan China memiliki permasalahan di Laut China Selatan, Filipina secara terbuka telah menandatangani beberapa perjanjian ekonomi bilateral dengan China, bahkan China kembali mengirimkan beberapa bantuan senjata untuk Filipina yang digunakan untuk memberantas terorisme di Mindanao (Khasru, 2017). Di bawah kepemimpinan Presiden Duterte juga menanggapi tentang ancaman di Laut China Selatan sebagai ancaman yang serius, tetapi tetap mengedepankan diplomasi sebagai jalan utama dalam mencapai kesepakatan bersama dalam kasus Laut China Selatan. Proses klaim tersebut tentu saja bukan berdasarkan *pencaplokan* semata akan wilayah laut tersebut, tetapi berangkat berdasarkan sejarah Filipina (Rosen, 2014).

Konsep kebijakan luar negeri yang diatur dalam Konstitusi Filipina tahun 1987 ini yang digunakan sebagai dasar untuk pengambilan kebijakan luar negeri Filipina ini, Filipina akan lebih memiliki kecenderungan untuk mengambil kebijakan yang mengedepankan perdamaian, baik perdamaian untuk persamaan, dan juga untuk keadilan. Presiden Duterte lebih mengedepankan dalam menyelesaikan konflik dengan China secara kooperatif guna menghindari konflik yang lebih besar dengan China. Tidak seperti Presiden Benigno Aquino III, yang membawa permasalahan Laut China Selatan ini kepada Mahkamah Arbitrase Internasional, Presiden Duterte lebih mengedepankan pendekatan secara bilateral. Presiden Duterte juga memilih mengurangi kerjasama dengan Amerika Serikat, tidak seperti Presiden Benigno Aquino III (yang bahkan sampai membentuk *Enhanced Defense Cooperation Agreement* (EDCA)), Presiden Duterte justru meminimalisir adanya intervensi Amerika Serikat terkait konflik Laut China Selatan.

Di samping itu, salah satu kepentingan nasional Filipina lainnya adalah menjaga stabilitas ekonomi Filipina. Untuk meningkatkan perekonomian negara dapat dilakukan melalui kerjasama hubungan ekonomi dengan negara lain, dalam hal ini adalah China. Kepentingan ekonomi membuat Filipina dan China membentuk sebuah hubungan yang baik dan berujung pada kerjasama kedua negara, karena kedua negara ini sama-sama saling membutuhkan, seperti yang diungkapkan oleh Presiden Duterte pada saat pidato kenegaraan tahunannya pada 2019. Dalam hal pembangunan ekonomi, kedua negara ini sedang melakukan suatu kerjasama pembangunan *Belt and Road Initiative* dan program infrastruktur "*Build, Build, Build*" Filipina (Rowena, 2016). Selain pembangunan infrastruktur tersebut, seperti yang kita ketahui, Filipina juga saat ini sedang mempromosikan kampanye anti narkoba, dan China telah membantu untuk membiayai pembangunan pusat-pusat rehabilitasi dan perawatan narkoba di Filipina. Selain pembangunan infrastruktur dan pembangunan pusat-pusat rehabilitasi dan pembangunan, dalam hal pemberantasan terorisme di Filipina, China juga telah menyediakan sejumlah bantuan senjata kepada Filipina dalam penanganan anti terorisme ini (Liping, 2020).

Dalam menjaga kestabilan ekonomi, Filipina memiliki kepentingan ekonomi yang besar dengan China, dan China juga bukan pemain baru dalam kerjasama ekonomi dengan Filipina. Berdasarkan data yang didapat, pada tahun 2018, sebesar 20% dari total kerjasama dengan negara lain, China menduduki posisi pertama sebagai negara dengan jumlah impor terbesar di Filipina. China juga menjadi negara ekspor ketiga terbesar setelah Hong Kong dan Amerika Serikat, yaitu sebesar 13,8% ((OEC), 2020). Disamping aktivitas ekonomi yang berupa ekspor-impor tersebut, kerjasama ekonomi Filipina dan China juga dapat dilihat dari investasi masing-masing negara. Dalam bidang ekonomi dan perdagangan, jumlah total kerjasama kedua negara dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1. Total Jumlah Bentuk Ekonomi dan Perdagangan Filipina dengan China

Tahun	Jumlah (US\$)	Bentuk Ekonomi dan Perdagangan
2002-2013	1.272 Miliar	Bantuan Pembangunan untuk Filipina dari China
2015	17.646 Miliar	Perdagangan bilateral antara China dan Filipina
2015	11.471 Miliar	Impor Filipina dari China
2015	1.455 Miliar	Investasi China di Filipina

Sumber: *aseanbriefing.com*

Pengaruh Faktor Internal Terhadap Kebijakan Presiden Rodrigo Duterte Terhadap Laut China Selatan

Perubahan kebijakan luar negeri yang terjadi pada masa pemerintahan Presiden Rodrigo Duterte terjadi karena adanya faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi perubahan kebijakan tersebut. Ketika masa awal pemerintahan Presiden Rodrigo Duterte, Duterte mengetahui bahwa China melakukan sebuah tindakan, yaitu pada tahun 2014, China melakukan pembangunan secara masif di Kepulauan Spratly (Dancel, 2018). Tetapi, pernyataan tersebut ditanggapi oleh Presiden Duterte dan menyampaikan pernyataan yang disampaikan dalam pidatonya kepada Himpunan Pengusaha China-Filipina. Pidato Presiden Duterte tersebut mengatakan bahwa:

“Now China building structures and military bases, I must admit it. But is it intended for us? It is not intended for us, it is really intended against those who the Chinese think would destroy them and that is America” (Duterte, 2018).

Tidak dapat dipungkiri bahwa peran Presiden Duterte dalam pengambilan setiap keputusan dalam menentukan kebijakan luar negeri Filipina sangat besar, terutama untuk segala keputusannya terkait Laut China Selatan. Dalam pidato kenegaraan tahunan Presiden Duterte mengeluarkan pernyataan yang jelas tentang kebijakan luar negeri Filipina. Presiden Duterte mengatakan bahwa Filipina harus memperlakukan permasalahan Laut China Selatan ini dengan upaya diplomatik (Liping, 2020). Hubungan diplomatik yang terjadi antara China dengan Filipina ini tidak dapat dilepaskan dari peran besar Presiden Rodrigo Duterte. Sebelum dilantik menjadi presiden, Duterte membuat sebuah pernyataan bahwa dalam masa kepemimpinannya sebagai Presiden, Duterte akan memilih mendekat kepada China. Presiden Duterte juga menyatakan tidak akan meneruskan kebijakan luar negeri pada masa pemerintahan Presiden Benigno Aquino III, karena kebijakan luar negeri pada masa Pemerintahan Presiden Aquino III lebih cenderung ke arah yang konfrontatif. Hal ini terbukti ketika pada masa pemerintahan Presiden Aquino III, terjadi modernisasi besar-besaran militer angkatan bersenjata Filipina guna menghadapi China dalam konflik Laut China Selatan (Shoji and Tomikawa, 2017).

Arah kebijakan luar negeri yang lebih mendekatkan diri kepada China ini lebih mengarahkan diri kepada aspek ekonomi. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, lebih banyak aspek ekonomi yang hendak dicapai oleh Presiden Duterte dibandingkan kepentingan-kepentingan lainnya. Wakil Menteri Luar Negeri China, Liu Zhenmin, mengatakan hal yang sama, yaitu:

“The two sides agreed that they will do what they agreed five years ago, that is to pursue bilateral dialogue and consultation in seeking a proper settlement of the South China Sea issue,” (Blanchard, 2016).

Hubungan antara Filipina dengan China yang terus membaik ini membuat dampak yang cukup signifikan bagi hubungan luar negeri dengan Amerika Serikat. Pada Oktober 2016, Presiden Duterte dalam kunjungannya ke China, menyatakan bahwa telah memutuskan hubungannya dengan Amerika Serikat dan lebih memilih mendekatkan diri kepada China. Walaupun Presiden Duterte sering mengeluarkan pendapat yang kontroversial, Presiden

Duterte menyatakan bahwa permasalahan sengketa Laut China Selatan dapat diselesaikan melalui perundingan. Pada kunjungannya tersebut, Presiden Duterte telah berjanji untuk tidak menyerahkan kedaulatan Filipina kepada negara manapun, dan hal ini disambut baik oleh China.

Disamping peran Rodrigo Duterte sebagai presiden, munculnya kelompok kepentingan juga berpengaruh sebagai faktor internal yang mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri Filipina. Sejarah awal kemunculan kelompok kepentingan/*civil society* ini adalah untuk melakukan penggulingan kekuasaan kediktatoran Presiden Marcos dikarenakan tidak memberikan banyak kebebasan bagi perkembangan kebebasan berpendapat dan berserikat. Politik yang dijalankan oleh Presiden Marcos dianggap ‘menindas’ dan dapat menghadirkan gerakan kontra-hegemoni dari seluruh masyarakat sipil. Dalam keadaan sosial-politik Filipina saat itu, hal ini melahirkan munculnya gerakan *people power* yang digerakkan oleh *civil society* pada tahun 1980 (Franco, 2004). Kelompok Kepentingan memiliki pandangan yang berbeda dengan Presiden Rodrigo Duterte dalam menanggapi tindakan China di Laut China Selatan. Kelompok kepentingan menanggapi dengan melakukan aksi protes yang dilakukan oleh sekelompok demonstran di depan Konsulat China yang ada di distrik Makati pada 8 Mei 2012. Para kelompok kepentingan/*civil society* ini hadir sekitar 1000 orang pada aksi demonstrasi tersebut. Kritik keras diajukan oleh kelompok kepentingan ini kepada China yang melakukan pendudukan di Dangkan Karang Scarborough pada 5 Mei 2012. Kelompok kepentingan ini menilai bahwa China telah melakukan tindakan yang melanggar kedaulatan Filipina. Aksi ini berujung pada pembakaran bendera China di depan Konsulat China oleh salah satu aktivis. Kelompok kepentingan ini tidak hanya warga Filipina saja, tetapi juga bersama dengan warga Vietnam yang menetap di Filipina (Reuters, VOA Indonesia, 2014).

Kelompok kepentingan ini melakukan demonstrasi akibat China melakukan klaim hampir seluruh wilayah Laut China Selatan, jalur pelayaran, dan wilayah bawah laut yang penuh akan cadangan minyak dan gas yang besar (Reuters, VOA Indonesia, 2014). Kelompok ini juga tidak hanya mengeluarkan protes kepada China saja, namun pada Oktober 2016, ketika Presiden Duterte sedang bertolak ke China, sekitar 1.000 orang anti-AS melakukan unjuk rasa di depan Kedutaan Besar Amerika Serikat di Manila menyerukan penarikan pasukan Amerika Serikat dari pulau selatan Mindanao (Blanchard, 2016). Kelompok kepentingan/*civil society* ini memiliki persamaan pendapat dengan Senat Filipina, yaitu bahwa *claim* Filipina di wilayah Laut China Selatan merupakan suatu hal yang wajib dipertahankan. Disamping itu, kelompok kepentingan ini juga memiliki keinginan bahwa demonstrasi yang dilakukan mereka pada 8 Mei 2012 tersebut adalah ingin membawa tuntutan mereka bahwa keutuhan dan kesatuan Filipina adalah suatu hal yang bersifat mutlak dan tidak dapat diganggu gugat.

Faktor internal lain yang mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri Filipina adalah Senat Filipina. Senat Filipina berpengaruh sebagai faktor internal yang berpengaruh dalam perubahan arah kebijakan luar negeri Filipina, terutama dalam konflik Laut China Selatan sebab Senat Filipina disini sebagai perwakilan parlemen yang berada di dalam negara Filipina. Sesuai dalam Konstitusi Filipina, Senat sebagai lembaga legislatif adalah pihak yang terlibat dalam pembentukan kebijakan luar negeri. Suatu kebijakan luar negeri tidak dapat berlaku secara resmi jika tidak mendapat persetujuan dari 2/3 anggota Senat Filipina sesuai yang tertulis dalam *Article VII* tentang *Executive Department* bagian 21, tertulis bahwa: (21) *No treaty on international agreement shall be valid and effective unless concurred in by at thirds of all the Members of the Senate.* (Constitution, 1987). Senat Filipina sebagai faktor internal memiliki harapan juga bahwa kebijakan yang diambil harus melindungi kepentingan dan keutuhan wilayah negara. Senat Filipina melihat bahwa ketika Filipina dan China berusaha melakukan pendekatan seperti yang diharapkan oleh Feliciano Belmonte akan membawa keuntungan yang banyak bagi Filipina. Anggota kongres Filipina, Gary C. Alejano melihat bahwa:

“The relationship that the President Duterte is building with the Chinese, and the plans he would like to pursue, including joint military exercises with China, would not renege on the country’s treaties with other ally countries and would benefit the country more” (Rowena, 2016).

Pengaruh Faktor Eksternal Terhadap Kebijakan Presiden Rodrigo Duterte Terhadap Laut China Selatan

Selain faktor internal seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, faktor eksternal juga berpengaruh dalam proses perubahan kebijakan luar negeri Filipina. Faktor eksternal merupakan perangkat dari sistem internasional untuk mempengaruhi karakteristik dan tingkah laku negara dan non negara. Hal ini termasuk semua aspek bentuk eksternal atau suatu tindakan ke luar negara. Kebijakan luar negeri suatu negara selain dipengaruhi dari faktor internal negara tersebut, juga dipengaruhi oleh kondisi dari lingkungan internasional, yang menjadi faktor eksternal perubahan kebijakan luar negeri suatu negara.

Klaim historis wilayah Laut China Selatan yang dilakukan oleh China merupakan salah satu faktor eksternal yang mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri Filipina. China selama ini melakukan klaim atas wilayah Laut China Selatan berdasarkan 9 garis putus-putus/*nine dash-line* yang selama ini selalu berpatokan pada 9 garis putus-putus tersebut yang China cantumkan dalam peta wilayah mereka. Presiden Rodrigo Duterte dalam pernyataannya pada pidato tahunan negara, Duterte mengatakan bahwa ia tidak memiliki pilihan lain selain menganggap sengketa di Laut China Selatan sebagai isu diplomatik karena di luar itu negara Filipina harus berperang dengan China.

Presiden Duterte membela keputusan pemerintahnya untuk tidak melakukan kontrak keputusan pengadilan arbitrase internasional pada tahun 2016 yang mendukung tuntutan Filipina terhadap China. Putusan Mahkamah Arbitrase Internasional tersebut ‘mementahkan’ seluruh klaim historis China di Laut China Selatan, termasuk wilayah yang diperebutkan Beijing dan Manila. Duterte lebih lanjut menyatakan bahwa saat ini negaranya tidak memiliki kemampuan untuk menentang China secara militer. Kasus Laut China Selatan yang muncul ini membawa permasalahan ini ke Mahkamah Arbitrase Internasional, tidak akan dilanjutkan untuk sementara selama perundingan antara Filipina dan China tengah berjalan. Presiden Duterte juga mengatakan bahwa lebih memilih untuk menunggu China membahas konflik ini terlebih dahulu dibandingkan Filipina melakukannya sendiri (Reuters, 2016).

Menurut data yang dikutip dari *The Star*, China terus memperkuat klaim historis atas hampir 90 persen wilayah Laut China Selatan dengan mengerahkan kapal-kapal ikan dan patrolinya ke perairan kaya sumber daya alam tersebut. Agresivitas China di Laut China Selatan baru-baru ini bahkan sempat memicu friksi/ketegangan antara Vietnam, Malaysia, hingga Indonesia pada awal tahun 2020 ketika kapal ikan dan kapal patrol China memasuki wilayah perairan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia di dekat perairan Natuna. Walau Amerika Serikat bukanlah negara yang bersengketa di wilayah Laut China Selatan ini, Amerika Serikat menentang klaim China atas perairan ini. Amerika Serikat menganggap Laut China Selatan sebagai perairan internasional yang bebas dilewati oleh segala pihak, karena merupakan zona perairan yang tidak masuk dalam wilayah yurisdiksi suatu negara.

Selain klaim historis yang dilakukan oleh China, kondisi sistem internasional juga berpengaruh kepada proses perubahan kebijakan luar negeri Filipina dan dikategorikan sebagai faktor eksternal. Kondisi sistem internasional dapat dikategorikan sebagai faktor eksternal yang mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri di Filipina. Perubahan dalam sistem internasional sudah mulai terlihat ketika masa kepemimpinan Presiden Gloria Macapagal-Arroyo hingga Rodrigo Duterte. Sistem internasional yang dimaksud adalah perubahan ketika Amerika Serikat sebagai negara adidaya/*superpower*, tidak lagi menjadi negara adidaya ketika pada tahun 2000-an hadir kekuatan baru dalam sistem internasional. China hadir bersama dengan 4 (empat) negara lain, yaitu Brazil, Rusia, India, dan Afrika Selatan, menjadi negara-

negara yang mengambil dominasi ekonomi dan menjadi negara yang memiliki peran yang penting dalam sistem internasional dan memberi pengaruh yang besar utamanya dalam ekonomi dan politik internasional (Jash and Global, 2017, p. 11) dan kemudian melemahkan Amerika Serikat dan menganggap negara-negara ini menjadi tantangan bagi Amerika Serikat (Jisi, 2010, p. 6649-6652) .

Presiden Rodrigo Duterte dalam pernyataannya pada tahun 2016 kepada para pebisnis China dan Filipina memberi tanggapan tentang menurunnya posisi Amerika Serikat sebagai negara *superpower*. Pernyataan tersebut menyatakan bahwa Amerika Serikat sudah tidak lagi menjadi negara *superpower* Presiden Duterte pada pidatonya kepada *Chinese and Philippine Businessman People* pada Oktober 2016, juga mengatakan bahwa ada peningkatan pengaruh hadirnya 5 (lima) negara tersebut, terutama untuk China dan Rusia menjadi sangat berpengaruh saat ini.

"I announce my separation from the United States. Both in military, not maybe social, but economics also, America has lost. I have realigned myself in your ideological flow and maybe I will also go to Russia to talk to (President Vladimir) Putin and tell him that there are three of us against the world - China, Philippines and Russia. It is the only way." (Blanchard, 2016).

Kondisi sistem internasional lainnya dan konstelasi politik internasional menjadi pertimbangan bagi Presiden Duterte dalam mengubah segala bentuk kebijakan luar negeri Filipina, terutama kepada China, yang semula sebelum pemerintahannya adalah bersifat konfrontatif, menjadi kooperatif dengan China. Dalam He & Feng (2010), terdapat argumen bahwa China akan mengejar dominasi regional seperti bagaimana negara besar lainnya yang telah tercatat dalam sejarah. Dalam artikel tersebut, disebutkan bahwa negara yang besar (dalam hal ini adalah Amerika Serikat), yang sudah lama mempunyai kekuatan yang besar atau dengan kata lain sebagai negara *superpower* akan berupaya untuk menghentikan upaya China untuk mengejar posisi *superpower*. Perpindahan kekuasaan yang terjadi ini juga menyebutkan bahwa ketika kemampuan militer sebuah negara meningkat, negara lain yang memiliki kekuatan besar akan memulai perang yang tak terhindarkan guna mengimbangi kekuatan yang ada (He & Feng, 2010).

Bentuk perubahan kebijakan luar negeri yang dilakukan pada masa pemerintahan Presiden Rodrigo Duterte ini memiliki hubungan seperti yang terjadi pada masa perang antara Athena dan Melos. Hubungan antara Filipina dengan China dapat dilihat melalui pandangan perspektif Realisme Politik/realpolitik. Terdapat sebuah pepatah atau peribahasa yang terkenal dalam studi Hubungan Internasional (HI). Peribahasa yang terkenal tersebut menyatakan "*the strong do what they will, the weak suffer what they must.*" Pepatah/adagium ini dicetuskan dan diperkenalkan oleh Thucydides. Thucydides merupakan seorang jenderal dan sejarawan pada masa Yunani Klasik di era Sparta. Di dalam studi yang dilakukan oleh Thucydides yang membahas tentang Perang Peloponnesian (431-404 SM), Ia memasukan filsafat realisnya kepada para pemimpin Athena (suatu negara berkekuatan besar) dalam dialognya dengan para pemimpin Melos (suatu negara dengan kekuatan kecil) selama masa konflik antar dua negara kota pada 416 SM (Thucydides, 1972, p. 47).

Berdasarkan adagium tersebut, 2 (dua) faktor sentral yang memengaruhi pengambilan keputusan pihak yang 'lemah' dalam sebuah permasalahan dengan pihak yang cenderung lebih kuat adalah *equity norm* dan perbandingan *risk-benefit*. Faktor utama dari keputusan pihak yang relatif 'lemah' untuk tidak tunduk kepada pihak yang lebih kuat adalah adanya intervensi 'pihak ketiga' sebagai penyeimbang kekuatan diantara keduanya, yaitu dengan hadirnya *equity norm*. Hal ini dapat dilihat bahwa keputusan Presiden Benigno Aquino III untuk tidak 'tunduk' terhadap China mendapatkan dukungan kuat dengan keberhasilan dirinya mendapat dukungan dari pihak ketiga, yaitu Amerika Serikat. Perubahan kebijakan luar negeri dan segala retorika yang dilakukan pada masa pemerintahan Presiden Rodrigo Duterte dapat dijelaskan lewat

konsep *realpolitik*, yaitu melalui *equity norm* dan perbandingan *risk-benefit* (Gochman and Leng, 1983). Amerika Serikat yang dahulunya berperan sebagai penyeimbang kekuatan dari China tidak lagi dapat menjadi andalan sehingga membuat Presiden Rodrigo Duterte melakukan penghitungan ulang dalam posisi Filipina terhadap China dalam sengketa Kawasan Laut China Selatan. Segala resiko dalam melakukan penentangan kepada China jauh lebih besar dalam perhitungan Presiden Rodrigo Duterte daripada keuntungan yang ditawarkan oleh China sebagai ganti tunduknya Filipina kepada China dalam konflik Laut China Selatan. Pada akhirnya, teringat lagi pepatah yang dicetuskan oleh Thucydides bahwa dalam dunia dengan *power* sebagai satu-satunya hal yang berarti, “*the strong do what they will, and the weak suffer what they must.*”

KESIMPULAN

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan dan telah disusun di dalam skripsi ini, kebijakan luar negeri Filipina terlihat jelas mengalami perubahan yang signifikan, terutama di dalam masa pemerintahan Presiden Rodrigo Duterte. Perubahan tersebut terlihat jelas ketika Presiden Rodrigo Duterte melakukan kunjungan pertama sebagai Presiden ke China pada Oktober 2016. Pada kunjungan tersebut, Presiden Duterte menyatakan tidak akan meneruskan kebijakan luar negeri pada masa pemerintahan Presiden Benigno Aquino III, karena kebijakan luar negeri pada masa Pemerintahan Presiden Aquino III lebih cenderung ke arah yang konfrontatif (Shoji and Tomikawa, 2017).

Perubahan arah kebijakan luar negeri ini didorong oleh dua (2) faktor, yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal yang mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri Filipina pada masa pemerintahan Presiden Rodrigo Duterte ini sendiri adalah peran Rodrigo Duterte sebagai presiden, adanya kelompok kepentingan (*civil society*), dan pengaruh Senat Filipina yang di dalam pemerintahan Filipina juga memiliki pengaruh besar dalam menentukan arah kebijakan luar negeri Filipina. Faktor eksternal yang mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri Filipina yaitu adanya klaim historis yang di klaim oleh China bahwasanya secara historis (*historical*), sudah sejak lama wilayah Laut China Selatan merupakan wilayah China dan tetap mempertahankan klaim historis ini. Selain klaim historis tersebut, kondisi sistem internasional seperti melemahnya posisi Amerika Serikat sebagai negara *superpower* dan juga kebijakan pemerintahan presiden sebelumnya, yaitu Presiden Benigno Aquino III yang selalu bersifat konfrontatif, menyebabkan posisi tawar Filipina menurun terhadap China.

Selain faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Filipina pada masa pemerintahan Presiden Rodrigo Duterte, terdapat beberapa kepentingan-kepentingan yang hendak dijaga dan ini dicapai oleh Presiden Rodrigo Duterte. Kepentingan-kepentingan tersebut berupa perlindungan keamanan dan kesatuan wilayah Filipina, kepentingan ekonomi, dan kepentingan nasional Filipina. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, diantara kepentingan-kepentingan yang telah disebutkan, yang paling menonjol adalah bahwasanya Presiden Rodrigo Duterte sangat mengedepankan kepentingan ekonomi Filipina. Dalam hal pembangunan ekonomi, baik China maupun Filipina sedang melakukan suatu kerjasama pembangunan *Belt and Road Initiative* dan program infrastruktur “*Build, Build, Build*” Filipina.

Terdapat kemiripan yang sedang terjadi antara Filipina dan China dengan yang terjadi tahun 431-404 SM, ketika terjadi perang Peloponnesian di Yunani, antara Melos dan Athena. Thucydides, menganalogikan interaksi antara polis (negara – kota) Athena dan Melos. Melos merupakan sebuah negara-kota yang kecil dan cenderung lemah dibandingkan dengan Athena. Melos disini dianalogikan sebagai Filipina, dan Athena dianalogikan sebagai China. Atas dasar perang antara Athena dan Melos ini yang menjadi dasar konsep realisme politik ini. Dalam hubungan internasional, *realpolitik* ini dapat diartikan sebagai interaksi antara dua atau lebih aktor dengan perbandingan kekuatan yang bersifat asimetris (tidak setara dengan yang

lainnya). Pihak yang cenderung kuat dapat bertindak apapun sesuai keinginan mereka. Pihak yang cenderung lemah akan menderita konsekuensi atas pihak yang cenderung kuat.

REFERENSI

- Alex Mints, Karl Derouen. (2010). *Understanding Foreign Policy Making: Decision Making*. New York: Cambridge University Press.
- Aquino C. C., (1988). *Speeches of President Corazon C. Aquino: 7 November 1987 – 30 May 1988*. Manila: Office of the President of the Philippines.
- Colplin, W. D., & Marbun, M. (2003). *Pengantar Politik Internasional Suatu Telaah Teoritis*. Bandung: Penerbit Sinar Baru Algesindo.
- Constitution, P. (1987). *"Philippines Constitution", 1987 CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF THE PHILIPPINES*. Philippines: The LAWPHiL Project, Arellano Law Fovndation, Philippine Laws and Jurisprudence Databank. Retrieved from <https://lawphil.net/consti/cons1987.html>
- Dancel, R. (2018, February 05). *China's air and naval facilities on contested islands in South China Sea 'almost ready'*. Retrieved July 19, 2020, from The Strait Times: <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/new-photos-show-china-is-nearly-done-with-its-militarisation-of-south-china-sea>
- Dwiyantoro, I. (2017). *Pergeseran Orientasi Kebijakan Luar Negeri Filipina Pada Era Presiden Duterte*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang.
- Fifield, R. H. (1951) 'Philippine Foreign Policy', in *Far Eastern Survey*. Springer, p. 170. doi: 10.2307/3023827.
- Gochman, C. S. and Leng, R. J. (1983) 'Realpolitik and the road to war: An analysis of attributes and behavior', *International Studies Quarterly*. Blackwell Publishing Ltd Oxford, UK, 27(1), pp. 97–120.
- Heydarian, R. J. (2017) 'Tragedy of Small Power Politics: Duterte and the Shifting Sands of Philippine Foreign Policy', *Asian Security*. Taylor & Francis, 13(3), pp. 220–236.
- Jash, A. and Global, I. (2017) 'The Emerging Role of BRICS in the Changing World Order', *IndraStra Global*. USA, 003(6), p. 11. doi: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.5143222>.
- Mearsheimer, J. (2011). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton.
- Mintz, A. and DeRouen Jr, K. (2010) *International, Domestic, and Cultural Factors Influencing Foreign Policy Decision Making*. In *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge University Press.
- Morgenthau, H. J. (1965). *Scientific Man versus Power Politics*. Chicago, IL: Phoenix Books.
- Nations, U. U. (1982). *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Jamaica: United Nations Treaty Series Vol. 2833 No. 31363.
- (OEC), T. O. (2020, March 1). *The Observatory of Economic Complexity (OEC)*. Retrieved from oec.world: <https://oec.world/en/profile/country/phl/#Exports>
- Presidential Decree No. 1596. (1978). *Declaring Certain Area Part of the Philippine Territory and Providing for their Government and Administration - 11 June 1978*. Manila: The Government of the Republic of the Philippines.
- Rosen, M. E. (2014) *Philippine Claims in the South China Sea: A Legal Analysis*. Edited by Arlington. CNA Corporation.
- Rosyidin, M. (2018). *20 Buku Hubungan Internasional Paling Berpengaruh*. Yogyakarta: Deepublish.
- Rudy, T. M. (2003). *Hubungan Internasional Kontemporer dan Masalah-masalah Global: Isu, Konsep, Teori, dan Paradigma*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Sen, B. (2012) *A diplomat's handbook of international law and practice*. Springer.
- Thucydides. (1972). *History of the Peloponnesian War*. London: Penguin.
- Walt, S. M. (1998). *International Relations: One World, Many Theories*. Spring.