



Pedoman Tata Perilaku di Laut China Selatan: Arti Penting bagi ASEAN dan Indonesia

Ristian Atriandi Supriyanto

Ringkasan Utama

Perundingan antara China dan negara-negara ASEAN tentang Pedoman Tata Perilaku (COC) di Laut China Selatan merupakan langkah penting untuk mengelola sengketa wilayah dan menciptakan stabilitas di kawasan yang memiliki nilai ekonomi serta keamanan global yang sangat signifikan. Meskipun terdapat peluang untuk disepakati pada tahun 2026 di bawah keketuaan Filipina dalam ASEAN, proses ini masih menghadapi hambatan besar terkait kerancuan wilayah pemberlakuan, perbedaan definisi istilah teknis, serta perdebatan mengenai kekuatan hukum yang mengikat guna mencegah tekanan dan tindakan provokatif dari China. Indonesia, yang turut terdampak oleh klaim sepihak China di dekat Kepulauan Natuna, memiliki kepentingan strategis untuk mendorong penyelesaian COC yang substansial. Salah satunya melalui pendekatan "COC mini" di tingkat operasional antar-aparat maritim ASEAN sebagai fondasi untuk memperkuat posisi tawar di hadapan China dan membangun rasa saling percaya sebelum mencapai kesepakatan diplomatik yang lebih luas.

Dalam beberapa bulan terakhir, penyelesaian perundingan pedoman tata perilaku atau *Code of Conduct* (COC) Laut China Selatan (LCS) telah lama diwacanakan negara-negara anggota Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (ASEAN) dan China. Naskah COC telah mengalami tiga kali pengulasan (*review*) dan berpeluang disepakati tahun 2026 ini dengan keketuaan

Filipina di ASEAN. Beberapa pihak, khususnya dari negara-negara ASEAN, tampak optimis dengan jalannya perundingan COC. Namun, Menteri Luar Negeri Republik Rakyat China (RRC) sempat berujar bahwa proses penyelesaian COC saat ini sedang memasuki tahap kritis. Apa sebenarnya COC ini? Mengapa perlu ada sebuah COC di LCS? Bagaimana bentuk COC yang sesuai kepentingan negara-negara ASEAN, termasuk Indonesia, demi menjaga kedaulatan masing-masing? Hambatan apa saja yang muncul dalam perundingan? Bagaimana Indonesia dapat mendorong COC yang berpihak pada negara-negara ASEAN sekaligus menegakkan hukum laut internasional Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) atau *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS)?

Riwayat Perundingan COC

COC merupakan sebuah prakarsa diplomatik antara negara-negara ASEAN dan China guna mengelola sengketa batas wilayah di LCS. Sengketa tersebut telah berlangsung lama, sejak tahun 1970-an hingga tahun 2000-an, antara Brunei, China, Filipina, Malaysia, Taiwan, dan Vietnam. Sengketa ini telah memicu ketegangan internasional tidak hanya antara negara-negara yang bersengketa (negara klaiman) tetapi juga bagi negara-negara lain yang berkepentingan di LCS. Pasalnya, LCS adalah wilayah penting bagi perlintasan niaga dan kepentingan keamanan banyak pihak, termasuk Amerika Serikat (AS) dan negara sekutunya. Menurut perhitungan Lincoln Pratson, sekitar sepertiga nilai perdagangan dunia diangkut melalui LCS pada tahun 2019, atau sekitar 5% nilai Produk Domestik Bruto (PDB) dunia.¹ Nilai ini melampaui PDB semua negara, kecuali AS, China, dan Jepang. Bila terjadi perang atau konflik militer, jalur pelayaran berisiko terganggu, biaya logistik melonjak, dan bahkan, memicu krisis ekonomi dunia. Demi menurunkan kemungkinan perang, ASEAN mengusulkan terbentuknya COC. Usulan tersebut membuahkan harapan ketika pihak ASEAN dan China sepakat menandatangani Pernyataan Perilaku atau *Declaration of Conduct* (DOC) di LCS pada 2002 di Phnom Penh, Kamboja. Harapannya, DOC dapat menciptakan rasa saling percaya (*trust*) bagi semua pihak yang terlibat dalam merundingkan COC.

Perlu dicatat bahwa COC tidak bertujuan menyelesaikan sengketa batas wilayah, melainkan sekadar menciptakan suasana kondusif dan saling percaya bagi semua pihak untuk menyelesaikan sengketa itu secara damai. Sejak perundingan resmi dimulai 2017 hingga 2026 ini, sudah berlangsung 25 pertemuan tingkat pejabat senior (*senior official meetings*) atau Direktur Jenderal dan 53 pertemuan tingkat Direktur yang dikenal sebagai Kelompok Kerja Bersama (*joint working group*). Di saat yang bersamaan, menurut Direktur Politik Keamanan (Polkam) ASEAN dari Kementerian Luar Negeri RI, Beijing justru makin asertif atau memaksa sejak 2017 dalam menyatakan pengakuan kedaulatannya, termasuk atas sebagian wilayah perairan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia dekat Kepulauan Natuna.² Paksaan Beijing ini berujung pada ketegangan dengan sebagian aparat negara-negara ASEAN, seperti dengan Indonesia pada 2016, 2019, dan 2024. “Apabila ketegangan berlangsung,” lanjut Direktur Polkam ASEAN, “pasti akan mempengaruhi proses negosiasi [COC].”³

Hambatan dan Tantangan

Hampir 25 tahun berlalu sejak disepakatinya DOC, masih terdapat berbagai kesulitan untuk menyepakati munculnya sebuah COC yang dapat diterima oleh semua pihak. Terdapat beberapa hambatan dan tantangan, antara lain terkait wilayah pemberlakuan dari COC tersebut, perbedaan pemahaman tentang beberapa istilah penting, serta bagaimana kekuatan hukum dari COC tersebut bila sudah disetujui.

Perbedaan pandangan mengenai wilayah pemberlakuan terjadi karena, baik negara-negara ASEAN maupun China, belum mencapai kata sepakat mengenai di wilayah mana saja COC tersebut akan diberlakukan. Perbedaan ini antara lain disebabkan oleh kerancuan klaim China yang ditandai dengan apa yang secara sepihak mereka namakan sebagai garis putus-putus, yang berjumlah 9, 10 atau bahkan 11.⁴ Selain klaim yang hanya didasarkan pada narasi sejarah itu bertentangan dengan UNCLOS, China juga tidak memperjelas batas dan maksud dari klaim tersebut. Sejauh ini, China hanya menjelaskan bahwa mereka memiliki Kepulauan Nansha (Spratly), Xisha (Paracel), dan Pulau Huangyan (Dangkalan Scarborough) berikut perairan di sekitarnya. Padahal menurut putusan Mahkamah Arbitrase Internasional atau *Permanent Court of Arbitration* (PCA) tanggal 12 Juli 2016 di Den Haag, Belanda; China tidak boleh menghalangi nelayan Filipina dari Dangkalan Scarborough.⁵ Sedangkan Vietnam mempertahankan klaim terhadap sebagian kepulauan Paracel karena berada dalam jangkauan ZEE-nya, yang telah diduduki oleh China. Tentu saja, baik Filipina maupun Vietnam menginginkan sebuah COC yang tidak menghalangi upaya mereka melindungi wilayah kedaulatan dan hak berdaulat mereka di atas. Oleh karena itu, perlu kejelasan terlebih dahulu mengenai di mana COC tersebut akan diterapkan.

Selain itu, terdapat pula perbedaan pemahaman atas beberapa istilah penting. Misalnya, masih terdapat kerancuan pada istilah “penahanan diri” (*self restraint*). “Apabila kita mau bahas *self-restraint*”, ujar Direktur Polkam ASEAN Kementerian Luar Negeri RI dalam sebuah seminar, “tidak terdapat definisi yang berlaku secara internasional.”⁶ Padahal menurut penjelasannya, setiap negara memiliki kepentingan masing-masing untuk mengembangkan penafsiran sendiri atas istilah tersebut.

Permasalahan lain adalah sejauh mana COC tersebut memiliki kekuatan hukum. COC yang tak berkekuatan hukum berisiko bernasib sama dengan DOC. Artinya, COC tersebut menjadi sekadar simbolisme diplomatik belaka untuk memperlihatkan bahwa semua pihak berkeinginan menjaga perdamaian dan stabilitas di LCS. Berkaca dari pengalaman yang lalu, China telah terbukti melakukan berbagai pelanggaran terhadap prinsip-prinsip DOC, antara lain dengan membangun pulau-pulau buatan—yang oleh sementara pihak dicurigai telah dilengkapi dengan fasilitas yang dapat mendukung kegiatan kemiliteran. Selain itu, China juga terlibat dalam berbagai tindakan provokatif di wilayah sengketa, seperti melibatkan milisi maritim, kapal survei dan satuan Penjaga Pantai China dengan menerapkan taktik wilayah abu-abu (*grey zone*).⁷

Bila akhirnya disepakati, COC yang berlaku harus memiliki kekuatan hukum yang mengikat, sehingga dapat mencegah China mengulangi, apalagi melanjutkan provokasi di atas. Selain itu, COC juga harus memiliki keselarasan baik dengan UNCLOS maupun dengan putusan PCA, yang antara lain memutuskan bahwa beberapa klaim sepihak China dalam garis putus-putus tidak sah. Persoalannya, China tidak hanya menolak putusan internasional di atas tetapi juga cenderung menginginkan COC yang tak lebih dari reinkarnasi DOC saja tanpa kekuatan hukum yang mengikat, apalagi memaksa. Pengamat China bernama Ding Duo bahkan menyatakan upaya mengungkit putusan PCA akan “merusak proses” COC sebelum perundingan dimulai.⁸ ASEAN harus dapat mengatasi berbagai tantangan dan hambatan tanpa menyerah pada semua kehendak China sehingga sengketa di LCS dapat dikelola tanpa memicu ketegangan dan konflik.

Peran Indonesia

Meski secara konsisten menganggap diri tidak terlibat dalam sengketa kewilayahan di LCS, Indonesia pun sangat memerlukan kehadiran COC yang ideal di atas. Apalagi, Beijing mengakui sebagian dari perairan di dekat Kepulauan Natuna yang merupakan bagian dari ZEE Indonesia sebagai wilayah Beijing berdasarkan garis putus-putus. Meski untuk sementara waktu tidak terjadi gesekan, khususnya sejak November 2024, Jakarta dan Beijing sempat bersitegang pada tahun-tahun sebelumnya akibat tindakan provokatif China melalui para milisi nelayan, kapal survei, dan satuan penjaga pantai mereka. Sejarah gesekan dengan China sekaligus sebagai salah satu negara paling berpengaruh di ASEAN membuat Indonesia berkepentingan memiliki COC yang efektif dan substansial. Untuk itu, penting bagi Indonesia untuk turut berperan dalam perumusan tata kelola sengketa.

Selain itu, Indonesia patut mendukung penguatan *ASEAN Coast Guard and Maritime Law Enforcement Forum (ACF)* melalui perumusan ‘COC kecil’ atau mini-COC yang bersifat operasional atau taktis. Menurut Kepala Pusat Pengkajian Maritim (Kapusjianmar) TNI-AL, COC harusnya jadi “pintu masuk” untuk membangun rasa saling percaya antarsemua pihak yang berkepentingan hingga mampu menyetujui naskah pencegahan tubrukan dan kecelakaan di laut yang melibatkan aparat mereka.⁹ Dengan naskah demikian, tubrukan atau kecelakaan itu tidak memicu ketegangan, apalagi berujung pada konflik militer.

Perlu diketahui, ketegangan di Laut China Selatan justru sering dipicu oleh aparat penegak hukum sipil atau semi-militer seperti kesatuan penjaga laut daripada unsur militer layaknya angkatan laut. Sejauh ini, upaya meredam ketegangan masih bertumpu pada pengaturan perilaku militer, termasuk melalui mekanisme Pertemuan Menteri-menteri Pertahanan se-ASEAN Plus atau *ASEAN Defence Ministers’ Meeting Plus (ADMM Plus)* yang melibatkan China. Perundingan COC mini di tataran operasional, seperti COC antar-aparat maritim ini, lebih mungkin disepakati daripada COC politis atau diplomatik antar-Kemlu se-ASEAN dan China. COC operasional bisa menjadi fondasi awal selama COC strategis masih dirundingkan.

Singkatnya, Indonesia bisa mendorong penyelesaian COC strategis melalui beragam COC mini yang lebih terbatas di tingkat operasional atau kelembagaan, seperti penegak hukum di laut; terbatas di tingkat keanggotaan, seperti hanya ASEAN saja; dan terbatas di tingkat isu, seperti hanya mencakup pengelolaan atau pelestarian sumber daya kelautan. Kehadiran COC kecil di atas tidak bermaksud mengganti atau mengubah perundingan COC ASEAN-China di tingkat Kementerian Luar Negeri. Pilihan ini didasari pada kesadaran bahwa kemelut perundingan skala besar bukanlah jalan buntu, namun bisa dijumpai oleh kesepakatan-kesepakatan di tingkat bawah dan menengah untuk kemudian diusung ke tingkat yang lebih tinggi.

Bila upaya membangun COC operasional/taktis di tingkat ASEAN di atas dapat terwujud, peran Indonesia di perundingan COC ASEAN-China dapat meningkat. Kepentingan ASEAN dalam COC mini lebih beragam, mengingat kekuatan maritim mereka yang lebih lemah daripada China. Usulan untuk melarang gesekan langsung di laut antar-aparat maritim bisa memperkuat posisi ASEAN yang lebih lemah, seperti Filipina, dalam adu kekuatan di laut. Bila semua anggota ASEAN menyetujui usulan ini, kemungkinan China tidak lagi mendominasi meja perundingan COC. Pasalnya, ketika larangan manuver gesekan langsung antar-aparat di laut ini telah disepakati terlebih dahulu di tingkat ACF, maka lebih sulit bagi Beijing untuk menolaknya.

Ristian Atriandi Supriyanto, Peneliti Mitra Forum Sinologi Indonesia dan Dosen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia.

Referensi:

¹ Lincoln Pratson, "Assessing Impacts to Maritime Shipping from Marine Chokepoint Closures," *Communications in Transportation Research*, 3 (2023): hlm. 4–5.

² "Pedoman Tata Perilaku (COC) di Laut China Selatan," *Forum Sinologi Indonesia*, 30 Maret 2026, menit 19:55–20:17, <https://www.youtube.com/live/yGRVuszzl2Q>. (diakses 14 Mei 2026).

³ "Pedoman Tata Perilaku...", menit 20:35–20:40.

⁴ Arif Havas Oegroseno, "Indonesia, South China Sea and the 11/10/9-dashed lines", *The Jakarta Post*, 9 April 2024, <https://www.thejakartapost.com/news/2014/04/09/indonesia-south-china-sea-and-11109-dashed-lines.html>.

⁵ Permanent Court of Arbitration, *PRESS RELEASE: The South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. The People's Republic of China)*, Den Haag, 12 Juli 2026, hlm. 10, <https://pcacases.com/web/sendAttach/1801>.

⁶ "Pedoman Tata Perilaku...", menit 24:17–24:30.

⁷ Kentaro Furuya, "Law Enforcement Measures Against Chinese Maritime Militia," *International Law Studies*, 100 (2023), hlm. 673–674.

⁸ Ding Duo, "Setting the record straight on the South China Sea COC," *China Military*, 17 March 2026, http://eng.chinamil.com.cn/2025xb/W/A_251464/16449367.html. (diakses 14 Mei 2026).

⁹ "Pedoman Tata Perilaku...", menit 29:47–30:00.