

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Laut Tiongkok Selatan merupakan wilayah yang menjadi sumber perebutan wilayah yang paling kompleks saat ini.¹ Potensi strategis dan sumber daya alam berupa hidrokarbon serta ikan yang sangat kaya membuat banyak negara mengklaim wilayah ini. Terdapat enam negara yang memberikan klaim tumpang tindih terhadap wilayah ini diantaranya adalah Brunei Darussalam, Tiongkok, Filipina, Malaysia, Taiwan dan Vietnam.² Sengketa ini kemudian mengalami peningkatan intensitas selama lebih dari satu dekade terakhir dimana Tiongkok menjadi aktor sentral di dalamnya. Hal dikarenakan klaim Tiongkok berdasarkan garis imajiner *Nine Dash Line* dimana cakupan wilayah yang diklaim merupakan yang terbesar diantara negara-negara lainnya.³

Filipina adalah salah satu negara yang bersengketa dengan Tiongkok terkait klaim yang saling tumpang tindih di Laut Tiongkok Selatan. Adapun wilayah yang menjadi perebutan kedua negara adalah wilayah Kepulauan Spratly dan Dangkan Karang Scarborough. Dasar dari klaim yang diberikan oleh Filipina khususnya terhadap Dangkan Karang Scarborough cukup kuat. Hal ini dikarenakan wilayah

¹Polling, B Gregory, "The South Tiongkok Sea In Focus : Clarifying the Limits of Maritime Disputes", CSIS Sumitro Chair for South East Asia Studies Report, 2013, hal 11
<https://www.csis.org/analysis/south-Tiongkok-sea-focus> , diakses pada 14 September 2018 Pukul 15.16

² Apriwan, Poppy Irawan dan Sofia Trisni, "Strategi Indonesia dalam Merespons Kebangkitan Tiongkok pada Masa Kepemimpinan SBY (Studi Kasus : Konflik Laut Tiongkok selatan)", *Andalas Journal of International Relations*, 2016, Vol.5, No.2, hal 138

³ Apriwan dkk, hal 11

dangkalan ini hanya berjarak sekitar 400 mil laut dari wilayah Filipina dan jauh lebih dekat dari Tiongkok yang berjarak 1652 mil laut.⁴ Dasar kedua adalah bahwa wilayah Dangkalan Karang Scarborough ini termasuk ke dalam wilayah Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Filipina.⁵

Sementara itu klaim Tiongkok meliputi wilayah Kepulauan Paratas, Kepulauan Paracel, Kepulauan Sparty dan Kepulauan Macclesfield serta lebih dari 115 buah kepulauan kecil disekitarnya termasuk Dangkalan Karang Scarborough.⁶ Adapun dasar dari klaim Tiongkok adalah peta yang mereka keluarkan pada tahun 1947 yang mengklaim bahwa wilayah Laut Tiongkok Selatan tersebut termasuk ke dalam wilayah teritorial mereka. Dasar dari dikeluarkannya peta tersebut adalah bahwa Tiongkok mempunyai latar belakang historis yang cukup kuat. Selain itu, Tiongkok juga berpijak kepada artikel 122 UNCLOS yang pada dasarnya menjadikan kawasan Laut Tiongkok Selatan merupakan bagian dari wilayah ZEE mereka.⁷

Beberapa bentuk sengketa langsung antara Filipina dan Tiongkok adalah tindakan agresif Tiongkok pada tahun 1955 ketika yang melakukan pendudukan

⁴Official Website of Departement of Foreign Affairs Philippines,” Philippine Position on Bajo Masinloc (Scarborough Shoal) and The Waters within Its Vincinity”,2012
<http://www.officialgazette.gov.ph/2012/04/18/philippine-position-on-bajo-de-masinloc-and-the-waters-within-its-vicinity/>, diakses pada 28 September 2018 Pukul 17.37

⁵Pattamon ,Ponziri, “The Territorial Dispute over South Tiongkok Sea”,Willy Brandt School of Public Policy University of Erfurt, 2017,
<https://www.researchgate.net/publication/319037014/download>, diakses pada 17 September 2018 Pukul 12,30

⁶BBC News,”Sengketa Kepemilikan Laut Tiongkok Selatan”,BBC Indonesia, 2011,
https://www.bbc.com/indonesia/laporan_khusus/2011/07/110719_spratlyconflict , diakses pada 20 September 2018 Pukul 08.54

⁷Wiswayana, Wishnu Mahendra,”Dinamika Permasalahan Laut Tiongkok Selatan dan Tantangan Terhadap Ide Poros Maritim Dunia”, Andalas Journal of International Relations, 2016, Vol.5, No.1, Hal.10, <http://ajis.fisip.unand.ac.id/index.php/ajis/article/view/57/50> , diakses pada 28 September 2018 Pukul 20.54

atas Dangkan Karang Mischeif Reef yang merupakan bagian dari Kepulauan Spartly. Oleh karena itu, pada tahun 1965, Filipina membangun menara setinggi 27,33 meter sebagai bentuk pengukuhan klaim mereka.⁸ Agresivitas Tiongkok semakin masif saat pasukan militernya melakukan penghadangan terhadap kapal nelayan Filipina di Kepulauan Palawan pada tahun 2011.⁹ Militer Filipina juga dihadang oleh militer Tiongkok saat menangkap delapan kapal penangkap ikan nelayan Tiongkok yang melakukan perusakan biota laut di sekitar Dangkan Karang Scarborough pada tahun 2012.¹⁰ Pada tahun 2014 Tiongkok juga secara masif melakukan pembangunan pangkalan militer di beberapa dangkan karang di Kepulauan Spartly.¹¹

Agresivitas Tiongkok ditanggapi dengan kebijakan yang bersifat konfrontatif oleh Filipina di masa pemerintahan sebelum Duterte. Pada masa pemerintahan Joseph Estrada tepatnya pada tahun 1999, Filipina meratifikasi Visiting Forces Agreement (VFA) dengan Amerika Serikat.¹² Di dalam VFA terdapat kesepakatan dimana pemerintah Filipina mengizinkan adanya kekuatan militer Amerika Serikat di Filipina serta latihan militer kedua negara di LTS. Filipina menyadari adanya ancaman yang datang dari Tiongkok terhadap

⁸Farhana, Faudzan, "Memahami Perspektif Tiongkok dalam Upaya penyelesaian Laut Tiongkok Selatan", Jurnal Penelitian Politik, 2014, Vol. 11, No.1, <http://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/viewFile/196/80>, diakses pada 20 September 2018 pukul 09.26

⁹Thayer, Carlyle A., "Chinese Assertiveness in the South China Sea and Southeast Asian Responses, Journal of Current Southeast Asian Affairs", 2011, Vol.30, No.2, Hal.79

¹⁰ Dyan Kostermans, "Sengketa Antara Tiongkok dan Filipina", Daily Worker Indonesia, 2012, <https://www.dw.com/id/sengketa-antara-cina-dan-filipina/a-15945850>, diakses pada 20 September 2018 Pukul 09.11

¹¹Dancel, Raul, "China's Air and Naval Facilities on Contested Islands In South China Sea 'Almost Ready'", Straitimes News, 2014, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/new-photos-show-china-is-nearly-done-with-its-militarisation-of-south-china-sea>, diakses pada 10 Februari 2019 Pukul 09.23

¹² Ang Cheng Guan, Hal.10

wilayahklaim Filipina di Laut Tiongkok Selatan sehingga bantuan AS melalui VFA sangat diperlukan sebagai kekuatan penyeimbang.¹³

Di masa Presiden Presiden Benigno Aquino yang menjabat dari tahun 2010-2016 terdapat beberapa kebijakan konfrontatif yang dikeluarkan oleh Filipina.¹⁴ Kebijakan-kebijakan tersebut diantaranya adalah pertama pada tahun 2013, Aquino membawa sengketa LTS dengan Tiongkok ini ke Mahkamah Arbitrase Internasional¹⁵. Kedua dalam rangka meningkatkan kapasitas Filipina, Aquino menambah anggaran militernya dari sebesar \$ 1,74 miliar tahun 2016 untuk membeli alat-alat militer dari Amerika Serikat dan Jepang.¹⁶ Untuk menambah kapasitas militernya, Aquino juga melakukan latihan militer bersama dengan Vietnam dan Amerika Serikat.¹⁷

Pada masa pemerintahan Rodrigo Roa Duterte terdapat kecenderungan perubahan kebijakan luar negeri Filipina di Laut Tiongkok Selatan. Kebijakan luar negeri pada masa Duterte cenderung lebih kooperatif dibandingkan dengan pendahulunya. Pendekatan ini kemudian tercermin dari beberapa kebijakan yang dikeluarkan Filipina semenjak tahun 2016. Kebijakan pertama adalah usaha untuk mendekatkan diri dengan Tiongkok pada bulan November 2016. Duterte melakukan kunjungan ke Tiongkok dan bertemu Presiden Xi Jin Ping untuk

¹³ Velasco, Mark Anthony M., "The Visiting Forces Agreement (VFA) in The Philippines : Insight on Issues of Sovereignty, Security and Foreign Policy", Asia Pacific Journal of Multidisciplinary Reserach, 2015, Vol.3, No.4, Hal.83

¹⁴Yost, Kristofel, "Tensions in The South Tiongkok Sea : Why The Phillipines is Challenging Tiongkok's Improved Military Might", Calhoun and The NPS Institutional Archive Dspace Respository, 2013

¹⁵Green, Richard, "Pengadilan PBB Batalkan Klaim Tiongkok atas Laut Tiongkok Selatan", VOA Indonesia, 2016, <https://www.voaindonesia.com/a/pengadilan-pbb-batalkan-klaim-Tiongkok-atas-laut-Tiongkok-selatan/3414729.html>, diakses pada 20 September 2018 Pukul 10.19

¹⁶Haryanto, Agus dan Areif Bakhtiar, "Sengketa Laut Tiongkok Selatan : Ancaman Bagi Komunitas Keamanan Asean?", Global and Strategies Journal, Vol. 9, No.2 , hal 285

¹⁷Agus Haryanto, hal 285

membahas dan meningkatkan hubungan bilateral kedua negara. Tiongkok merupakan negara pertama yang dikunjungi oleh Duterte diluar negara-negara ASEAN semenjak menjabat.¹⁸

Kebijakan kedua adalah pembentukan mekanisme konsultasi bilateral antara Filipina dan Tiongkok pada tahun 2017 yang terdapat pada butir ke-13 *Joint Statement between The Government of the Republic of Philippines and The Government of People's Republic of Tiongkok*.¹⁹ Kebijakan ketiga adalah *joint ventures* terkait *oil exploration* kedua negara pada tahun 2018 di kawasan Reed Bank. Di dalam kesepakatan tersebut, terdapat kesepakatan pengelolaan kekayaan alam dengan persentase 60 % untuk Tiongkok dan 40 % untuk Filipina.²⁰

Kebijakan-kebijakan diatas pada dasarnya berbeda dengan kecenderungan kebijakan yang dikeluarkan oleh Filipina sebelum masa Duterte. Kebijakan-kebijakan tersebut khususnya *joint ventures* terkait *oil exploration* juga menimbulkan kerugian berupa hilangnya wilayah Reed Bank yang merupakan cadangan kebutuhan energi listrik Filipina dengan potensi gas alamnya yang besar.²¹ Oleh karena itu, penelitian ini mencoba untuk menggambarkan dan

¹⁸Tomotaka,Shoji.”Southeast Asia : Duterte Take Office, South Tiongkok Sea in Flux”,East Asian Publication, 2017, Chapter 5,hal 135

¹⁹Official website of Phillipines Departments of Foreign Affairs, “Joint Statement between The Government of the Republic of Philippines and The Government of People’s Republic of Tiongkok”, 2017,<https://www.dfa.gov.ph/dfa-news/statements-and-advisoriestupdate/14643-joint-statement-between-the-government-of-the-republic-of-the-philippines-and-the-government-of-the-people-s-republic-of-Tiongkok> diakses pada 20 September 2018 Pukul 11.36

²⁰Reuters, “Phillipines Earmarks Two Sites for Possible Joint Oil Exploration With Tiongkok”, Reuters Media, 2018, <https://www.reuters.com/article/philippines-Tiongkok-southTiongkoksea-energy/philippines-earmarks-two-sites-for-possible-joint-oil-exploration-with-Tiongkok-id/> diakses oada 20 September 2018 Pukul 19.29

²¹Malino, L Alito,”Phillipine Joint Oil Exploration with Tiongkok : Path to Peace or Pipe Dream?”,Asia News Network, 2018, <http://www.nationmultimedia.com/detail/opinion/30343633> , diakses pada 20 September 2018 Pukul 19.22

menganalisis proses pengambilan kebijakan luar negeri yang melahirkan kebijakan bersifat kooperatif di Filipina pada masa pemerintahan Duterte.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pembahasan pada bagian sebelumnya terdapat indikasi perbedaan pandangan antara kebijakan luar negeri pada masa pemerintahan Duterte dengan para pendahulunya. Pada masa pemerintahan Duterte, Filipina merubah kecenderungan perubahan kebijakan menjadi lebih kooperatif. Perubahan kebijakan ini cukup kontradiktif dengan semakin meningkatnya agresivitas dari Tiongkok di wilayah sengketa kedua negara serta dampak dari kebijakan tersebut berupa kerugian Filipina. Oleh karena itu merupakan suatu hal yang menarik untuk menggambarkan dan menganalisis proses pengambilan kebijakan kooperatif Filipina pada masa pemerintahan Duterte terhadap agresivitas Tiongkok terkait sengketa kedua negara .

1.3 Pertanyaan Penelitian

Bagaimana proses pembuatan kebijakan luar negeri Filipina terhadap agresivitas Tiongkok di Laut Tiongkok Selatan pada masa pemerintahan Duterte?

1.4 Tujuan Penelitian

Menggambarkan dan menganalisis proses pembuatan kebijakan luar negeri Filipina terhadap agresivitas Tiongkok di Laut Tiongkok Selatan pada masa pemerintahan Duterte.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat teriotis dari penelitian ini adalah mampu menjelaskan proses pembuatan kebijakan luar negeri Filipina yang lebih kooperatif pada masa Presiden Rodriogo Duterte dalam sengketa dengan Tiongkok terkait isu Laut Tiongkok Selatan. Penelitian ini diharapkan mampu menambah perbendaharaan konsep yang lebih kuat terkait masalah tersebut.

2. Manfaat praktis dari penelitian ini ini adalah diharapkan mampu menjadi sumber rujukan di dalam penelitian serupa terkait permasalahan kebijakan luar negeri Filipina di masa Presiden Duterte. Lebih lanjut penelitian ini dapat menjadi patokan di dalam penelitian yang menggambarkan sebuah proses dari pembuatan kebijakan luar negeri serupa terutama yang menggunakan *rational choice model*.

1.6 Studi Pustaka

Setelah membaca beberapa literatur yang berhubungan dengan penelitian penulis, terdapat beberapa literatur dan penelitian terdahulu yang bisa dijadikan rujukan dan sumber untuk menentukan keunikan dari penelitian ini. Sumber pertama adalah tulisan yang ditulis oleh Cruz De Catro dalam *Jurnal of Current South East Asia Affairs* yang ditulis pada tahun 2016. Judul dari tulisan ini adalah “*The Early Duterte Presidency in Phillipines:Unravaelling The Aquino Administarion’s Balancing Agaenda on Emerging Tiongkok*”. Adapun fokus dari tulisan ini adalah membahas mengenai kebijakan luar negeri Filipina pada masa Duterte yang bertepatan dengan *rising powernya* Tiongkok²².Hal yang

²²Renato, Crus De Catro.” *The Early Duterte Presidency in Phillipines:Unravaelling The Aquino Administarion’s Balancing Agaenda on Emerging Tiongkok*”, 2016,Journal of Curerent Southeast Asia Affairs,Vol 3, hal 35, hal 139-159

membedakan tulisan ini dengan penelitian penulis adalah bahwa tulisan ini lebih berfokus kepada kebijakan Duterte di dalam bidang aliansi militer, sedangkan penulis lebih berfokus kepada kebijakan terkait kasus Laut Tiongkok Selatan.

Penelitian terhadulu yang membahas kasus serupa adalah penelitian yang dilakukan oleh Romel Banlaoi di dalam jurnal *RSIS Commentary*. Penelitian ini membahas terkait dengan berpindahnya fokus kebijakan Filipina dari yang semula bersifat *America Centric* menjadi lebih kepada menggandeng Tiongkok di dalam kebijakan luar negerinya. Penelitian ini berfokus kepada banyak kebijakan salah satunya adalah mengenai permasalahan Laut Tiongkok Selatan. Namun perbedaanya disini adalah dalam penelitian ini penulis baru menekankan kepada peningkatan hubungan yang signifikan antara Filipina dan Tiongkok termasuk permasalahan Laut Tiongkok Selatan dan melihat dampak ini terhadap aliansi Filipina dan Amerika Serikat yang sudah lama terbentuk.²³

Tulisan selanjutnya berjudul *What Duterte Protends for Phillipines Foreign Policy* yang ditulis oleh Richard Hydarian. Di dalam tulisan ini melihat mengenai transformasi kebijakan luar negeri Filipina dibawah pemerintahan Duterte terutama terkait hubungan Filipina dengan Tiongkok. Filipina, sebelum zaman Duterte, cenderung bersikap sebagai negara yang sering kali melakukan kritik terhadap kebijakan luar negeri Tiongkok. Di dalam tulisan ini, Hydarian menganalisis kebijakan Duterte yang berbalik untuk berusaha menjalin hubungan dengan Tiongkok dengan konsep Geografi Realis. Dengan konsep Geografi Realis ini , Duterte memandang kepentingan geografis Filipina yang lebih pragmatis sehingga

²³ Banlaoi, Romel, "Duterte Presidency : Shift in Philippine-China Relation?", *RSIS Commentary*, 2016, No.1, hal 1

ia kemudian cenderung untuk meningkatkan dan membangun hubungan kerja sama dengan Tiongkok.²⁴ Adapun perbedaan tulisan ini dengan penulis lebih melihat kepada kebijakan luar negeri Filipina terkait kasus Laut Tiongkok Selatan yang telah mengalami transformasi, sedangkan tulisan ini lebih melihat transformasi hubungan dan kebijakan luar negeri Filipina dengan Tiongkok secara umum di zaman Duterte.

Adapun tulisan selanjutnya adalah penelitian dari Randi Erika di dalam Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas. Penelitian ini berfokus kepada strategi Filipina terhadap Tiongkok di Laut Tiongkok Selatan pada masa pemerintahan Rodrigo Duterte. Adapun yang membedakan penelitian ini dengan penulis adalah penelitian ini berfokus kepada strategi yang dilakukan oleh Filipina melawan Tiongkok dengan konsep *Bandwagoning* dan *Hedging*.²⁵ Sedangkan penulis lebih berfokus kepada kebijakan luar negeri Filipina terhadap Tiongkok terkait sengketa Laut Tiongkok Selatan dan proses lahirnya kebijakan tersebut dengan menggunakan konsep *Rational Choice Model*.

Dalam penelitian selanjutnya yang berjudul *Conflict in The South Tiongkok Sea* yang ditulis oleh Bonnie Glaser, terdapat penjelasan mengenai asal muasal dari sengketa di Laut Tiongkok Selatan dan hubungan Tiongkok dengan Filipina. Adapun yang menjadi titik fokus dari penelitian ini adalah dampak dari kebijakan kooperatif Duterte terhadap Tiongkok terkait permasalahan Laut Tiongkok Selatan terhadap hubungan kedua negara dan terhadap permasalahan yang melibatkan

²⁴ Heydarian, Richard Javad, "What Duterte Protends for Phillipnes Foreign Policy", RSIS Commentary , 2016, No. 133, hal 1

²⁵ Rahman, Randi Erika, "Strategi Filipina dalam Menghadapi Tiongkok dalam Sengketa Laut Tiongkok Selatan pada Masa Pemerintahan Rodrigo Duterte", Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas, 2018, hal 1

kedua negara di dalam sengketa tersebut. ²⁶Sedangkan tulisan penulis lebih berfokus kepada proses pembuatan kebijakan luar negeri di dalam domestik Filipina sehingga melahirkan kebijakan kooperatif.

Adapun perbedaan yang penulis dapatkan dari tulisan diatas dengan penelitian ini adalah bahwa belum terdapat penelitian yang berfokus kepada proses pembuatan kebijakan luar negeri Filipina terhadap Tiongkok di dalam sengketa Laut Tiongkok Selatan. Oleh karena itu di dalam tulisan ini penulis akan mencoba mengkonkritkan proses pengambilan kebijakan yang terjadi di dalam negeri Filipina di zaman Duterte dengan menggunakan teori pengambilan kebijakan luar negeri *Rational Choice Model*.

1.7 Kerangka Teori dan Konseptual

1.7.1 *Rational Choice Model* (Teori Pembuatan Kebijakan Luar Negeri)

Menurut Duncan Snidal dalam bukunya *rational choice theory* merupakan pendekatan yang menyatakan bahwa individu membuat keputusan didasarkan pada fakta dan informasi, analisis dan satu persatu prosedur yang akhirnya menghasilkan keputusan.²⁷ Model pembuatan kebijakan pilihan rasional merupakan salah satu pendekatan yang lebih mapan jika dibandingkan dengan pendekatan lainnya. Pada awalnya pendekatan *rational choice* digunakan di dalam menganalisis perilaku sosial dan tindakan ekonomi. Ide dasar dari teori pilihan rasional adalah akumulasi dari perilaku sosial yang berasal dari perilaku individu. Oleh karena itu, teori ini

²⁶Glasser, Bonnie, "Conflict in The South China Sea", Council on Foreign Relations, 2015,hal 2,https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/pdf/2015/04/CPM_Update_South_China_Sea_.pdf , diakses pada 24 September 2018 Pukul 11.12

²⁷ Snidal, Duncan, "Rational Choices and International Relations", Sage Publication, 2012, hal 87

berfokus kepada individu sebagai penentu kebijakan. Di dalam pilihan rasional , individu sebagai aktor kemudian mempunyai persepsi terhadap alternatif pilihan yang ada. Pada akhirnya mereka akan menentukan satu pilihan yang nantinya akan dijadikan sebagai keputusan.

Selanjutnya Shannon L. Blanton dan Charles Kegley mengungkapkan sesuai dengan asumsi dasar realis, proses pembuatan kebijakan luar negeri oleh setiap pemimpin dan pembuat kebijakan lainnya akan selalu mengambil pilihan yang sama. Istilah inilah yang kemudian dikenal dengan *state as unitary actors*. Berangkat dari asumsi inilah kemudian aktor di dalam *rational choice* membuat sebuah kebijakan didasarkan pada rasionalitas kalkulasi keuntungan dan kerugian. Negara akan mengambil sebuah kebijakan yang dengan kebijakan tersebut menimbulkan kerugian seminimal mungkin terhadap sebuah kepentingan negara.²⁸

Penulis menilai bahwa model pembuatan *Rational Choice* ini sesuai untuk menganalisis kebijakan luar negeri Filipina terhadap Tiongkok terkait sengketa Laut Tiongkok Selatan pada zaman pemerintahan Duterte. Alasan pertama adalah bahwa pilihan kebijakan oleh Duterte merupakan pilihan rasional yang harus diambil mengingat situasi domestik Filipina yang menurut Duterte tidak mampu untuk mengimbangi kedigdayaan Tiongkok di Laut Tiongkok Selatan. Artinya *Rational Choice* cocok untuk menganalisis penyebab di balik kebijakan tersebut.

Alasan kedua adalah karena dua pendekatan lainnya yaitu pendekatan berbasis individu (kognitivisme/konstruktivisme) dan *bureaucratics* model kurang

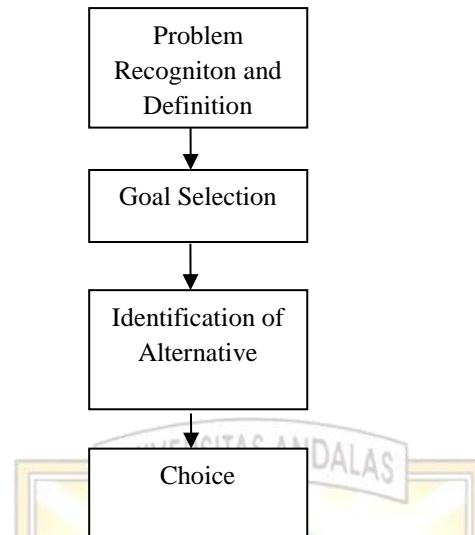
²⁸Blanton, Shanon L dan Charle Kegley, "World Politics : Trend and Transformation", Univesity of Princeton,2017, hal 58

tepat untuk menjelaskan permasalahan ini. Alasan pertama adalah bahwa di dalam pendekatan individu (kognitivisme) yang menjadi unit analisis adalah kepribadian dari individu itu sendiri. Menurut Kegley, meskipun kepribadian pemimpin negara dapat mempengaruhi sebuah kebijakan, namun tindakan mereka dibatasi oleh sebuah pegangan yang didasarkan pada *trade record* dan sejarah kebijakan negara mereka.²⁹

Di dalam konteks kebijakan luar negeri Filipina terkait sengketa Laut Tiongkok Selatan, faktor kepribadian dari seorang Duterte tidak berkaitan dan berpengaruh terhadap kebijakan yang diambil. Duterte juga memiliki *trade record* memilih kebijakan yang lebih agresif seperti *War on Drugs*. *Bureaucratic model* juga kurang tepat di dalam menganalisa kebijakan ini dikarenakan bagi pendekatan birokratik bahwa proses perumusan sebuah kebijakan melibatkan aktor birokrasi baik itu elit politik ataupun komponen lainnya di dalam sebuah negara. Sementara di dalam konteks Filipina sendiri terdapat banyak elit politik dan birokrat yang menentang kebijakan kooperatif Duterte.

²⁹ Blanton dan Kegley, hal 55

Proses pengambilan kebijakan luar negeri dengan menggunakan *Rational Choices Model* ditunjukkan oleh bagan berikut :³⁰



1. *Problem Recognition and Definition*

Tahapan pertama yang akan dilakukan oleh pembuat kebijakan adalah mengidentifikasi dan mengklarifikasi secara spesifik permasalahan yang dihadapi. Ketika gagal untuk mengidentifikasi permasalahan secara spesifik maka pembuat kebijakanaan mengambil tindakan yang terlalu banyak atau sebaliknya bertindak terlalu sedikit di dalam menanggapi sebuah permasalahan. Oleh karena itu, pembuat kebijakan akan mengidentifikasi permasalahan dengan jelas dan menentukan kebijakan rasional yang diambil oleh negara sebagai solusi untuk memecahkan sebuah permasalahan.

Pembuat kebijakan mengidentifikasi dan menentukan karakteristik permasalahan dengan mengumpulkan keseluruhan informasi yang terkait sebagai berikut :

³⁰Blanton dan Kegley, hal 58

- a. Segala bentuk tindakan dan aksi dari faktor eksternal yang terkait dengan permasalahan yang dihadapi.
- b. Motivasi yang terdapat dari tindakan tersebut (di dalam artian motivasi dari setiap kebijakan negara lain yang menimbulkan dampak kepada negara tersebut).
- c. Kapabilitas dari setiap aktor lain yang terkait di dalam permasalahan.
- d. Kondisi dan kecenderungan sistem internasional secara global.

Idealnya, pembuat kebijakan harus mengumpulkan semua informasi diatas secara lengkap. Di dalam artian keseluruhan fakta-fakta yang relevan dengan tindakan eksternal dikumpulkan untuk menentukan permasalahan pasti yang dihadapi oleh negara.

2. *Goals Selection*

Setelah mengidentifikasi permasalahan, pembuat kebijakan menentukan solusi yang tepat untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Solusi inilah yang nantinya akan menjadi sebuah kebijakan yang ditetapkan oleh negara. Solusi juga menggambarkan tujuan dan didasarkan kepada kepentingan negara. Oleh karena itu, penting untuk terlebih dahulu menentukan tujuan yang ingin dicapai oleh negara.

Untuk menentukan tujuan yang ingin dicapai oleh negara, para pengambil keputusan mengidentifikasi dan mengurutkan keseluruhan nilai dan komponen kepentingan yang ada seperti keamanan dan perekonomian. Proses pengurutan ini kemudian dilakukan di dalam bentuk yang hirarki (berjenjang) dimulai dari pilihan

terbaik hingga yang terburuk. Pilihan yang diambil adalah pilihan dengan kemungkinan keberhasilan untuk dicapai.

3. Identification Options and Alternatives

Setelah menentukan tujuan yang ingin dicapai, pembuat kebijakankemudian menentukan solusi atau tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan tersebut di dalam bentuk kebijakan. Oleh karena itu, di dalam rangka memaksimalkan tujuan dan kepentingan negara, maka harus terdapat beberapa alternatif kebijakan yang dibuat. Pilihan-pilihan kebijakan ini kemudian diurutkan satu persatu dan dikalkulasikan analisis keuntungan dan kerugiannya.

Alternatif kebijakan dalam hal ini adalah bahwa kebijakan tersebut mampu untuk merubah keadaan dan situasi permasalahan yang dihadapi sehingga di masa depan menjadi lebih baik. Oleh karena itu, alternatif kebijakan yang diambil adalah kebijakan yang pada satu sisi walaupun tidak terlalu menguntungkan tetapi bisa mengamankan kepentingan minimum agar negara tidak menderita kerugian yang jauh lebih besar. Kepentingan yang dimaksud dapat berupa keamanan, ekonomi dan perlindungan wilayah negara. Di dalam rangka mengidentifikasi kebijakan tersebut, pembuat kebijakan juga akan mengidentifikasi tanggapan dari semua pihak-pihak terkait baik tanggapan itu baik atau buruk. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa sebuah kebijakan juga tidak akan berhasil apabila aktor-aktor yang nantinya terkait dengan kebijakan tersebut tidak terpenuhi kepentingannya. Pada intinya, pembuat kebijakan harus memprediksikan konsekuensi dari setiap alternatif kebijakan agar nantinya menjadi solusi untuk menyelesaikan permasalahan dan setidaknya mampu memenuhi kebutuhan minimal sebuah negara.

4. *Choice*

Setelah menganalisis kalkulasi keuntungan dan kerugian dari masing-masing alternatif kebijakan tentunya dengan pendekatan rasional, pembuat kebijakan memilih satu alternatif kebijakan yang memiliki kemungkinan maksimum di dalam mencapai tujuan dan kepentingan negara. Untuk itu, pembuat kebijakan harus membuat sebuah analisis untung rugi berdasarkan prediksi akurat tentang peluang kesuksesan masing-masing pilihan. Salah satu cara yang dapat dijadikan pedoman oleh pembuat kebijakan adalah mengukur *gap* (jarak) antara masing-masing pilihan dengan tujuan yang diinginkan. Hal ini berarti pembuat kebijakan akan memilih alternatif kebijakan yang jarak antara kemungkinan bahwa kebijakan tersebut akan menjadi sebuah solusi dengan tujuan yang dicapai tidak terlalu jauh.

Oleh karena itu, kebijakan yang diambil oleh pembuat kebijakan tidak harus selalu yang memberikan keuntungan maksimal bagi negara. Jika situasi dan kondisi internasional mengharuskan pembuat kebijakan tidak dapat mengambil kebijakan yang bisa mencapai kepentingan maksimal, maka pilihan yang diambil adalah yang setidaknya bisa mengamankan kepentingan negara yang bersangkutan walaupun hal tersebut bersifat sangat minimal. Kalkulasi keuntungan dan kerugian pada dasarnya adalah menentukan pilihan terbaik di dalam mencapai tujuan paling krusial suatu negara.

Pada dasarnya, pilihan yang rasional (*rational choice*) adalah memilih kebijakan atau tindakan yang tetap mempertahankan atau memaksimalkan *power* yang dimiliki oleh suatu negara. Aktor yang rasional (di dalam hal ini adalah

pembuat kebijakan) akan memilih alternatif kebijakan yang memberikan konsekuensi berupa keuntungan maksimum bagi tujuan negaranya.

Dari bagan di atas terdapat langkah-langkah yang diambil oleh Duterte di dalam mengambil kebijakan luar negeri dan sikap yang harus dilakukan terhadap Tiongkok terkait Sengketa Laut Tiongkok Selatan. Dalam hal ini penulis berusaha untuk menghubungkan masing-masing tahap tersebut dengan langkah kebijakan yang diambil oleh Duterte. Sehingga nantinya penulis dapat menganalisis penyebab Duterte mengambil kebijakan tersebut.

1.8. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan desain penelitian deskriptif. Metode ini diambil dikarenakan metode kualitatif digunakan untuk menganalisis data secara lebih mendalam, berbeda dengan metode kuantitatif yang lebih membutuhkan sebaran data yang luas. Oleh karena itu data-data yang digunakan di dalam penelitian adalah data yang sifatnya tidak dapat diukur dengan analisis statistik (dikuantifikasikan).³¹ Selanjutnya desain penelitian yang dipilih adalah desain penelitian deskriptif. Desain penelitian deskriptif adalah desain penelitian yang cocok untuk penelitian yang mencoba untuk menjelaskan proses dari sebuah fenomena.³²

Di dalam konteks penelitian ini, metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang sifatnya tidak dapat dikuantifikasikan berupa pernyataan

³¹ Ritchie, Jane dan Jane Lewis, "Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers", Sage Publication, 2003, hal 3

³²Bungin, Burhan, "Metode Penelitian Kualitatif :Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer", Raja Grafindo Persada Publisher, 2006, Hal.43

dan pertimbangan pilihan rasional aktor (di dalam hal ini adalah para pembuat kebijakan di Filipina) dan kepentingan nasional Filipina. Setelah mendapatkan data tersebut, penulis akan menghubungkannya dengan kerangka konseptual yang digunakan.

1.8.1 Batasan Penelitian

Adapun batasan penelitian ini adalah analisis kebijakan luar negeri Duterte di dalam konfrontasi di Laut Tiongkok Selatan. Penelitian ini membatasi penulisan hanya pada bagaimana hubungan antara Filipina dengan Tiongkok dalam kerangka kebijakan luar negeri yang diambil oleh Presiden Duterte dari awal tahun 2016 hingga sekarang.

1.8.2 Teknik pengumpulan data

Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka. Studi dokumen yang dimaksud adalah dari dokumen resmi dari kebijakan luar negeri yang dapat diakses langsung dari halaman resmi Kementerian Luar Negeri Filipina ataupun halaman resmi Keduataan Besar Filipina di Indonesia. Data juga di dapat melalui data sekunder dari buku, jurnal, penelitian, situs kabar resmi dan sumber valid lainnya yang diakses dari internet seperti *Google*, Situs Jurnal Terakreditasi, *CNN*, *BBC*, *Reuters* dan *New York Times*.

Adapun data yang akan dikumpulkan adalah pertama yaitu dokumen resmi kebijakan Filipina terkait Laut Tiongkok Selatan di masa pemerintahan Duterte berupa pernyataan Pidato resmi Presiden dan Menteri Luar Negeri, dan Senat. Adapun data yang ingin diakses melalui sumber ini adalah data yang berhubungan dengan kata kunci seperti "*South China Sea Disputes*", "*Duterte Foreign Policy*",

“Phillpines Foregin Policy Towards China Sea Under Duterte”. Adapun kata kunci lainnya adalah *“Duterte’s Foregin Policies Core”*, *“Phillipines National Interest in South China Sea”*. Adapun batasan waktu dari tulisan dan jurnal ilmiah penulis ini adalah dari tahun 2016 – 2018.

1.8.3 Tingkat Analisis

Di dalam hubungan internasional tingkat analisis atau unit analisis dalam bentuk yang sederhana terbagi kedalam tiga level yaitu sistem internasional, negara dan individu. Dalam hal ini penelitian ini menggunakan level analisis di tingkat negara. Hal ini dikarenakan yang menjadi unit analisis penulis adalah kebijakan luar negeri negara Filipina di masa kepemimpinan Duterte. Hal ini juga berkenaan dengan kapasitas Rodrigo Duterte dalam kapasitasnya sebagai Presiden Filipina. Selain itu penelitian ini juga menggambarkan pola hubungan antara dua aktor negara yaitu Filipina dan Tiongkok. Adapun yang menjadi unit analisis di dalam penelitian ini adalah kebijakan luar negeri Filipina terhadap agresivitas Tiongkok terkait sengketa Laut Tiongkok Selatan pada masa Duterte.

1.8.4 Teknik Analisis Data

Adapun teknik analisis data di dalam tulisan ini adalah dengan menggunakan metode penelitian kualitatif dengan teknik analisa melalui tiga tahap yaitu:³³

³³ Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *“Qualitative Data Analysis”*, Sage Publication, 1994, hal 18

1. Mereduksi data

Pada bahagian ini dilakukan proses reduksi atau pengurangan data yang telah dikumpulkan dimana data yang tidak relevan dengan konteks dan konsep penelitian. Oleh karena itu di dalam penelitian ini penulis hanya akan mengambil data berupa pernyataan para pembuat kebijakan dan tentunya kepentingan yang berhubungan dengan Laut Tiongkok Selatan dimana data selain itu akan direduksi. Data yang diambil juga hanya dari kebijakan Filipina dibawah Duterte dari visi dan misi di masa kampanye hingga mengambil tindakan di dalam merespon Tiongkok.

2. Penyajian data

Terdiri dari proses menghubungkan data dengan kerangka konseptual. Data-data seperti pernyataan para pembuat kebijakan dan kepentingan nasional akan dianalisis dalam tahap *problem recognition and definition* dan *goal selection*. Dalam menganalisis pernyataan para pembuat kebijakan, penulis menganalisis mengenai pandangan dan pemaknaan mereka terkait agresivitas Tiongkok dimana hal ini akan mempengaruhi proses pembuatan kebijakan terutama yang terkait dengan kepentingan nasional Filipina. Setelah mengidentifikasi bentuk kepentingan yang dimiliki pada tahap *goal selections*, maka pada tahap *identification options and alternatives* dianalisis kerugian dan keuntungan masing-masing pilihan berdasarkan kepentingan yang dimiliki Filipina.

3. Penarikan kesimpulan dan verifikasi

Pada tahap ini, berdasarkan tahap ketiga dari *rational choice model* yaitu *identification options and alternatives*, penulis menarik kesimpulan mengenai kebijakan yang dikeluarkan oleh Filipina terhadap agresivitas Tiongkok

pada masa Duterte. Penarikan kesimpulan ini dilakukan pada tahap terakhir dari *rational choice model* yaitu pemilihan kebijakan (*choice*). Kebijakan luar negeri Filipina tersebut berupa kecenderungan kebijakan yang dikeluarkan oleh Filipina dan bentuk konkrit dari kebijakan berupa *joint ventures* dan *mechanisme consultation bilateral*. Pada tahap terakhir penulis memverifikasi temuan dari penelitian ini dengan fakta aktual dari kebijakan Filipina terhadap Tiongkok pada masa pemerintahan Duterte.

1.9. Sistematika Penulisan

Bab I : Pendahuluan

Bab ini menggambarkan secara menyeluruh dan terperinci mengenai latar belakang, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, kerangka konseptual, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : Sengketa Laut Tiongkok Selatan : Agresivitas Tiongkok.

Bab ini menjeaskan mengenai sengketa Laut Tiongkok Selatan. Dimulai dari sejarah munculnya sengketa di Laut Tiongkok Selatan hingga yang menjadi fokus dari bab ini yaitu mengenai agresivitas Tiongkok. Agresivitas Tiongkok ini memuat sejarah klaim Tiongkok di Laut Tiongkok Selatan hingga meningkatnya intensitas aktivitas Tiongkok yang bersifat agresif. Peningkatan agresivitas tersebut akan difokuskan terutama ke dalam unsur-unsur yang berhubungan dengan wilayah yang menjadi klaim dari Filipina. Oleh karena itu di dalam bab ini terdiri dari beberapa sub-bab yaitu posisi strategis Laut Tiongkok Selatan, sengketa Filipina dan Tiongkok di Laut Tiongkok Selatan, agresivitas Tiongkok di Laut Tiongkok

Selatan dan respon Filipina terhadap agresivitas Tiongkok di Laut Tiongkok Selatan.

Bab III : Prinsip Dasar dan Proses Pembuatan Kebijakan Luar Negeri Filipina

Bab ini menjelaskan mengenai prinsip dasar dan proses dari kebijakan luar negeri Filipina. Penjelasan ini dibutuhkan di dalam melihat dasar, elemen, proses serta aktor yang terlibat dan nantinya dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri Filipina terhadap agresivitas Tiongkok. Oleh karena bab ini akan terdiri dari tiga sub-bab yaitu prinsip dan dasar kebijakan luar negeri Filipina, proses pembuatan kebijakan luar negeri Filipina dan aktor-aktor yang terlibat di dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri Filipina.

BAB IV : Analisis Kebijakan Filipina terhadap agresivitas Tiongkok dalam Sengketa Laut Tiongkok Selatan pada masa Duterte

Pada bahagian ini dijelaskan proses pembuatan kebijakan luar negeri Filipina di zaman Duterte dengan menggunakan konsep *rational choice* model yang terdiri dari empat tahapan. Adapun sub bab dari bab ini adalah *problem recognition and definition* (berisi permasalahan yang dihadapi oleh Filipina di Laut Tiongkok Selatan dan posisi negara itu di dalam sengketa tersebut), *goal selection* (dimana pada bahagian ini akan ini akan dimuat tujuan dan kepentingan yang ingin dicapai oleh Duterte di dalam sengketa Laut Tiongkok Selatan), *identification options and alternatives* (memuat pilihan alternatif kebijakan-kebijakan yang dapat diambil sehingga menentukan keberlanjutan atau perubahan dari sebuah kebijakan luar

negeri disertai keuntungan dan kerugiannya) dan yang terakhir adalah *choice* (yaitu pilihan kebijakan yang dapat diambil dari alternatif kebijakan yang ada).

BAB V : Penutup

Pada bagian penutup ini penulis menarik kesimpulan dari penelitian. Pada bagian ini akan kebijakan Filipina dibawah Presiden Rodrigo Roa Duterte yang dengan Tiongkok terakait sengketa Laut Tiongkok Selatan. Pada bagian terakhir akan memberikan saran terhadap kebijakan yang terbaik yang seharusnya dikeluarkan oleh Presiden Duterte.

