

BAB IV

STRATEGI MILITER CHINA DALAM MENGHADAPI ALIANSI AS DENGAN NEGARA SEKUTUNYA DI ASIA TIMUR

A. Strategi dan Doktrin Militer China

China mendefinisikan Grand Strategy-nya sebagai “strategi bangsa secara keseluruhan, atau persekutuan bangsa-bangsa yang menggunakan keseluruhan kekuatan nasional”. Untuk mencapai tujuan politik yang terkait dengan keamanan nasional dan pembangunan China. Konsep yang dapat digunakan untuk memahami strategi militer China adalah “comprehensive national power” (CNP) atau “strategic configuration of power”/SHI

CNP merupakan konsep yang telah dievaluasi oleh para ahli strategis China yang mengukur posisi China dalam relasinya dengan negara lain diantaranya adalah pendekatan pada aspek perbatasan, sumber daya alam, kekuatan ekonomi, pengaruh diplomatik, pemerintahan domestik, kapabilitas militer, dan pengaruh budaya.

Militer China merupakan bagian yang sangat penting dari strategi nasional. China mengembangkan potensinya militernya yang sangat difokuskan kepada AL dan AU.

Seluruh short-ranged ballistic missile (SRBMs) yang diarahkan ke Taiwan, dapat digerakan ke segala arah dan tersebar di segala penjuru negara untuk mengambil posisi tembak keseluruhan kawasan, dalam menghadapi serangan tak terduga. China juga mengembangkan system jangkauan menengah baru yang dapat memajukan kapabilitas targeting regionalnya.

Airbone early warning serta kontrol dan program aerial fueling untuk AU-PLA melebarkan jangkauan operasionalnya untuk pesawat penyerangannya dan menghasilkan operasi tambahan hingga ke Laut China Selatan.

Pencapaian di AL-PLA, seperti kapal selam dan kapal penghancur, merefleksikan keinginan China akan “Active Offshore Defense”, untuk melindungi dan mempercanggih kepentingan maritimnya, termasuk klaim territorial, kepentingan ekonomi, dan sea lanes of communication (SEALOCs) yang kritis.

Dalam jangka panjang, kemajuan dalam komando, control, komunikasi, computer, intelijen, surveillance, peninjauan, landasan luar angkasa dan cakrawala. Membuat China mampu mengidentifikasi, menargetkan, dan menjejaki aktivitas militer asing hingga kearah Barat Daya Pasifik dan menyediakan analisis tentang isi bumi.

China menggunakan istilah pertahanan aktif atau “*active defense*” untuk menjelaskan strategi militernya. Pertahanan aktif berarti strategi militer yang defensif dan menyatakan bahwa China tidak akan mulai suatu perang agresif, tetapi terlibat di perang untuk mempertahankan kedaulatan nasional dan integrasi teritorialnya, China hanya akan menyerang apabila diserang. Pertahanan aktif membutuhkan angkatan bersenjata yang diposturkan untuk dapat membela negara terhadap apa yang dianggap sebagai ancaman, dan mencegah musuh untuk bereaksi yang dapat mengganggu kepentingan nasional China.

China mengobservasi secara mendalam operasi militer dan gerakan modernisasi pertahanan negara asing, AS menjadi model faktor utama China dalam bagaimana seharusnya militer dimodernisasi dan dikondisikan untuk peperangan modern.

China mengadopsi dan mengidentifikasi kelemahan musuh berteknologi tinggi yang dapat dieksploitasi. Transformasi pertahanan AS disorot China sebagai gap teknologi yang semakin besar antara militer modern dan militer negara berkembang. Buku Putih Pertahanan China mengidentifikasi “gap teknologi mendorong hasil dari revolusi militer” yang mempengaruhi keamanan China. Ini kemudian mendorong para pemimpin China menuntut PLA untuk mencapai teknologi terdepan dan informationalized capability untuk menaikkan mobilitas, daya tembak serta kepemilikan alat dan senjata yang tepat.

TPR juga mengaplikasikan banyak hal dari Operation ALLIED Force (1999, NATO's air operation, Serbia), dalam pelatihan ketahanan udara yang telah diperbaiki yaitu "Three Attacks, Three Defense" (menyerang pesawat udara tersembunyi, misil dan helicopter, serta mempertahankan diri dari serangan persisi, perang elektronika dan pengintaian musuh).

Para ahli TPR juga menyimpulkan bahwa kekuatan udara dan serangan jarak jauh mengurangi peran kekuatan darat. Observasi ini membawa TPR pada arah pembangunan yang lebih cepat dengan penempatan balistik dan misil yang lebih mampu dan menempatkan pesawat udara penyerang multi-peran untuk mendukung doktrin yang berubah – operasi udara strategis yang independent.

China selalu berusaha memajukan kekuatan misil strategisnya baik secara kualitatif dan kuantitatif, yang dapat berkembang menjadi kapabilitas untuk menyerang baik dan penangkalan (deterrence). Misil-misil China mampu mencapai India, Rusia, AS dan kawasan Asia Pasifik sejauh Australia dan New Zealand.

Kekuatan strategis China terdiri dari penambahan silo-based CSS-4 ICBMs (telah disebar), solid-fueled, road mobile DF-31 (kapabilitas inisial operasional 2005-2006), dan sea-based JL-2 SLBMs (IOC 2008-2010). China juga tetap akan menggunakan CSS-5 MRBMs yang bersenjata nuklir untuk gangguan tiba-tiba di tingkat regional.

Di tahun 2005, China telah menempatkan kurang lebih 20 silo-based, liquid propellant CSS-4 ICBMs, yang mendasari kekuatan penangkalan dasarnya. Second Artillery juga tetap menggunakan kurang lebih 20 liquid-fueled, CSS-3 ICBMs dengan jarak yang lebih terbatas di tingkat regional. Second Artillery akan tetap menggunakan misil ini hingga diganti dengan road-mobile DF-31 yang lebih lama. CSS-2s akan diganti dengan CSS-5 MRBMs.

TPR - Angkatan Udara

Precision Strike, TPR menggunakan serangan utama untuk mencegah serangan yang berasal dari pangkalan udara, pelabuhan, surface combatans, land-based C4ISR, system pertahanan udara terpadu dan fasilitas komando Pasific Barat Daya.

Kebanyakan unit TPR adalah unit reaksi cepat dan mereka yang memiliki kemungkinan untuk melakukan operasi tak terduga di perbatasan tanah airnya. Serangan utama mencakupi Short-ranged Ballistic Missiles (SRBMs), Land Attack Cruise Missiles (LACMs), Air to Surface Missiles (ASMs), Anti-Ship Cruises Missiles (ASCMs), Anti-Radiation Weapons (ARMs).

Pertahanan Udara, PLA telah mengganti inti pertahanan militer kunci, industri dan target politik menjadi Operasi militer gabungan Anti-Air Raid yang didasarkan pada system pertahanan udara yang terintegrasi yang mampu untuk melakukan offensive counter-air (OCA) dan penangkalan serangan udara yang defensif.

Dibawah doktrin ini, TPR akan menggunakan pesawat udara, misil permukaan ke permukaan, artillery daya jangkau jauh, angkatan bersenjata untuk kekuatan operasi khusus, kekuatan AL, dan unit gerilya untuk menghancurkan musuh yang ingin menyerang lewat udara, serta menyediakan pertahanan pangkalan udara yang komprehensif.

TPR - AL

Melindungi jalur SLOCS, keberadaan China di dunia internasional merefleksikan kepentingan yang semakin membesar pula akan sumber daya kunci, terutama energi. Dengan semakin besarnya ekonomi China, tentu China akan menjaga jalur-jalur strategis untuk distribusi persediaan energinya. 80% pasukan energi China melewati Selat Malaka.

Armada Angkatan Laut Selatan PLA yang bertanggung jawab untuk keamanan Laut China Selatan telah dibekali dengan pesawat combatant dan kapal selam, termasuk dua kapal penghancur (satu LUDA IV class dan satu LUHAI class). China juga memiliki

kapabilitas pertahanan udara jarak pendek yang utama dengan HHQ-7C, dengan system udara surface-to-air.

Dalam buku putih kebijakan pertahanan (defense white papers) China disebutkan bahwa pemerintah China secara jelas menjalankan kebijakan pertahanan nasional yang bersifat defensive. Konstitusi RRC secara jelas menyebutkan tugas angkatan bersenjata (militer) China adalah mengkonsolidasikan pertahanan nasional, membendung agresi, mempertahankan tanah air, berpartisipasi dalam konstruksi nasional dan berjuang untuk melayani masyarakat. Karena pada saat ini China sedang dihadapkan pada tugas berat untuk membangun perekonomian dalam negeri, maka tugas pertahanan harus mendukung dan melayani pembangunan ekonomi nasional secara keseluruhan. Pembangunan China saat ini membutuhkan lingkungan internasional yang damai untuk jangka panjang, terutama lingkungan peripheri yang konstruktif.

Dalam buku putih tersebut juga disebutkan bahwa China akan selalu menjalankan kebijakan luar negeri yang damai dan independent, mendukung penanganan masalah internasional sejalan dengan kepentingan-kepentingan mendasar dari masyarakat China dan dunia, menahan diri untuk tidak membentuk aliansi dengan negara-negara besar atau kelompok-kelompok manapun. China berkeyakinan bahwa konflik dan pertikaian diantara negara-negara harus diselesaikan secara damai melalui konsultasi dan menentang ancaman atau penggunaan kekuatan, hegemoni dan politik internasional baru yang rasional dan adil serta membangun hubungan persahabatan dan kerjasama dengan seluruh negara di dunia berdasarkan "Lima Prinsip Hidup Berdampingan secara Damai". China akan selalu menjadi kekuatan yang melindungi perdamaian dunia dan stabilitas kawasan sehingga apabila di masa datang China tumbuh menjadi kekuatan baru, China akan selalu menjadi kekuatan yang melindungi perdamaian dunia dan stabilitas kawasan sehingga apabila di masa datang China tumbuh menjadi kekuatan baru, China tentu tidak akan menggunakan langkah-langkah agresi dan ekspansi terhadap negara lain.

Sesuai dengan konstitusi dan Hukum Pertahanan Nasional, China telah membangun dan meningkatkan sistem pertahanan nasionalnya, Saat ini, China melaksanakan strategi

pertahanan dua tingkat.¹ Dalam jangka pendek sampai menengah, strategi ini mencerminkan keinginan China untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi kekuatan militer sebagai suatu instrumen kebijakan luar negeri dan pertahanan lebih kuat dan fleksibel. Strategi tersebut juga mencerminkan aspirasi jangka panjang untuk mencapai proyeksi kekuatan dan perluasan kemampuan pertahanan teritorial yang berkaitan erat dengan pencapaian status adidaya.

Strategi tingkat pertama terfokus pada modernisasi kemampuan nuklir TPR dengan membangun suatu kekuatan misil taktis dan strategis yang kecil namun akurat dan fleksibel. Program modernisasi nuklir ini dimaksudkan untuk mendukung dua tujuan yaitu (1) mempertahankan kemampuan antisipasi terhadap ancaman nuklir dan senjata konvensional dari negara-negara besar, (2) membangun kemampuan senjata-senjata nuklir taktis untuk digunakan dalam situasi konflik yang terbatas. Namun demikian, strategi pertahanan nuklir China secara resmi masih tetap menekankan pada doktrin *no first use* dan melarang penggunaan senjata nuklir terhadap negara-negara non nuklir.

Strategi tingkat kedua menekankan perbaikan kemampuan spesifik militer konvensional untuk menghadapi berbagai kemungkinan ancaman darat dan udara terutama yang berasal dari kawasan Asia Pasifik. Ancaman-ancaman tersebut menjadi dasar bagi doktrin pertahanan konvensional China pasca Perang Dingin yang menjadi kunci atas konsep seperti perang lokal (lokal war) dan pertahanan peripheri aktif (*active peripheral defense*). Konsep ini pertama kali diutarakan oleh para pemimpin China pada awal dan pertengahan 1980-an. Konsep perang lokal dan pertahanan peripheri aktif ini mengasumsikan bahwa konflik-konflik konvensional di kawasan dengan insentitas rendah dan dalam waktu yang singkat mungkin saja terjadi disekitar perbatasan wilayah China sehingga memerlukan aplikasi kekuatan yang cepat dan menentukan.

¹ Michael D Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*, Santa Monica : RAND, 1996, hlm 37

Dalam kegiatan yang berhubungan dengan pertahanan, China melaksanakan kepemimpinan terpadu.² Dalam sistem pertahanan nasional, Kongres Rakyat Nasional (KRN), badan tertinggi kekuasaan negara, merupakan badan yang memutuskan masalah perang dan damai. Komite tetap KRN, badan permanent dalam KRN, merupakan badan yang memutuskan mengenai pernyataan keadaan perang, mobilisasi secara umum dan sebagian. Sejalan dengan keputusan KRN dan komite Tetap-nya, Presiden bertugas mengumumkan keadaan perang serta mengeluarkan perintah mobilisasi. Ketiga organ negara tersebut memiliki kewenangan untuk melaksanakan fungsi-fungsi dan kekuasaan yang berhubungan dengan pertahanan seperti yang telah ditetapkan dalam konstitusi. Dewan Negara memimpin dan mengatur kerja pertahanan nasional sedangkan Komite Militer Pusat memimpin dan menjalankan komando atas angkatan bersenjata nasional.

Tentara Pembebasan Rakyat (TPR) diorganisir sesuai dengan sistem dimana Departemen Staff Umum, Departemen Politik Umum, Departemen Logistik Umum dan Departemen Persenjataan Umum berada dibawah kepemimpinan Komite Militer . Departemen Staff Umum mengorganisir dan memimpin pembangunan angkatan bersenjata nasional serta mengorganisir dan mengatur operasi militer mereka. Departemen Politik Umum menjalankan tugas partai dan militer dan mengorganisir serta melaksanakan tugas politik-nya. Departemen Logistik Umum megorganisir dan mengurus tugas politik militer sedangkan Departemen Persenjataan Umum megorganisir dan mengurus tugas militer dalam perlengkapan militer. Angkatan Bersenjata China terdiri dari TPR, baik komponen aktif maupun cadangan, Angkatan Kepolisian dan Milisi. TPR sendiri terdiri dari Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara dan Pasukan Artileri ke-2.

Perumusan dan pelaksanaan seluruh strategi dan kebijakan dalam kebijakan pertahanan nasional merupakan tanggungjawab TPR dengan mendapat pengawasan dari elit partai senior yang bertanggungjawab untuk merumuskan tujuan strategis nasional. Meskipun kebijakan pertahanan menjadi wilayah eksklusif TPR dan merupakan inti keterlibatannya dalam keseluruhan keamanan nasional, pengambilan keputusan

² Opcit

menyangkut kebijakan pertahanan tidak lepas dari tarik menarik antara kepentingan sipil dan militer.

Kepemimpinan, struktur dan proses kebijakan pertahanan China, seperti yang telah disebutkan diatas, sangat tertur dan birokratis. Namun demikian, pengaruh secara informal dari para pemimpin organ-organ penting tetaplah sangat menentukan. Para pelaku utama penentu kebijakan pertahanan pada tingkat atas terdiri dari pemimpin partai tingkat tinggi dari kalangan sipil dan perwira militer senior yang memiliki kedudukan tinggi dalam partai. Sedangkan pada tingkat kedua terdiri dari para kepala departemen dan organisasi militer utama yang bertanggungjawab terhadap aspek-aspek penting dari kebijakan pertahanan. Selain itu setelah Kongres Partai ke-14 terdapat pula mekanisme koordinasi tunggal yang penting yaitu Komite Militer Pusat dan Biro Umumnya. Tingkat paling atas dalam kebijakan pertahanan meliputi anggota paling senior dalam Komite Militer Pusat. Setelah Kongres Partai ke-17 bulan Oktober 2004, kelompok ini terdiri dari tiga tokoh yaitu Hu Jintao sebagai Ketua Komite Militer Pusat dan Jenderal Guo Boxiong dan Jenderal Xu Caihou sebagai Wakil Ketua Komite Militer Pusat. Ketiga pemimpin tersebut merupakan komite eksekutif informal yang memiliki wewenang eksklusif untuk mengambil keputusan mengenai isu-isu kebijakan militer, termasuk pertahanan, yang sangat penting.

Ketiga pemimpin Komite Militer Pusat tersebut dibantu oleh Jenderal Li Jinai dan Liao Xilong. Sementara komandan AL dibawah oleh Wu Shengli Xu Qiliang dan komandan artileri kedua Jing Zhiyuan.

Dalam 2004, China lebih aktif dalam peran internasionalnya. Memanfaatkan pertumbuhan ekonomi dan kestabilan politik untuk membangun pengaruhnya secara global. Hal tersebut dapat dilihat dari keaktifannya mengirim TPR nya sebagai *peace keeping force*” di Haiti. Mengembangkan pengaruhnya ke negara Amerika Latin dan pencegahan pengakuan internasional Taiwan sebagai bagian dari komunitas internasional resmi., seperti keanggotaan Taiwan di WHO.

Dalam mencapai tujuan kebijakan pertahanan, sering terdapat pertentangan dan perbedaan visi antara sipil dan militer. Para ahli strategi kebijakan luar negeri di kementerian Luar Negeri (Kemlu). Perbedaan perspektif dalam memandang tujuan keamanan tersebut disebabkan adanya pengalaman dan pelatihan yang berbeda dalam mengatasi kekuatan-kekuatan eksternal.³ Militer umumnya sangat memperhatikan kekuatan militer sedangkan para ahli strategi kebijakan luar negeri lebih memusatkan perhatian pada komponen-komponen politis dari tujuan keamanan. Para ahli strategi kebijakan luar negeri berpikir dan membuat suatu rencana dalam konteks yang berhubungan dengan mempengaruhi sikap dan memanipulasi kecenderungan-kecenderungan global. Bagi militer, perhatian terhadap aspek militer dari tujuan-tujuan keamanan menyebabkan mereka lebih sensitif terhadap komponen-komponen terpisah dari “keseimbangan” militer dan terhadap perhitungan akan kemampuan musuh dalam scenario yang lebih spesifik. Oleh karenanya, militer tidak selalu sensitif terhadap konteks yang relative abstrak yang menjadi dasar untuk memformulasikan dan mendefinisikan kebijakan luar negeri serta tujuannya. Hal inilah yang menyebabkan militer dan ahli strategi memiliki perbedaan pandangan mengenai pentingnya kekuatan militer dan strategi politis dalam mempengaruhi musuh yang actual dan potensial.

Pada tahun 1992, Komite Militer Pusat mengeluarkan strategi besar yang baru mengenai pertahanan China. Strategi tersebut dirumuskan sebagai “berperang melawan pertempuran modern dalam kondisi teknologi tinggi” (fighting modern warfare under high-tech conditions) dan merupakan revisi secara komprehensif terhadap doktrin Mao Zedong mengenai “perang rakyat” (people’s war) dan doktrin Deng Xiaoping mengenai “perang rakyat dalam kondisi modern” (people’s war under modern conditions). Keluarnya strategi baru tersebut merupakan upaya keras dari Laksamana Liu Huaqing dan Jenderal Zhang Zhen. Strategi baru tersebut mencerminkan pemikiran baru TPR di era pasca Perang Dingin dan era informasi teknologi tinggi serta mengubah secara mendasar struktur kekuatan TPR, program

³ Paul H.B Godwin, “Soldiers and Statesmen : Chinese Defense and Foreign Policies in the 1990”, dalam Samuel S Kim (ed) *China and The World : New Directions in Chinese Foreign Relations*, San Fransisco:Westview Press,1989,hlm 182.

riset dan pengembangan dan posisi pengaturannya.⁴ Dengan konsensus strategi yang baru ini, TPR tampak lebih bersatu daripada sebelumnya.

Pada 2002, CMC telah merubah “perang local dibawah kondisi High-tech” menjadi perang local dibawah informatisasi modern dengan melihat evolusi perang dimasa sekarang dan yang akan datang. Langkah seperti itu juga melambangkan bahwa strategi militer sekarang adalah sebetulnya strategi fleksibel, dengan menambahkan elemen dan roman baru program modernisasi secara terus-menerus. China melanjutkan strategi yang memfokuskan pada pembangunan “ comprehensive national power” dengan penekanan pada pembangunan ekonomi. (2006-2010).

Tarik menarik antara militer dan sipil dalam kebijakan pertahanan antara lain tampak dalam perubahan strategi nasional dan militer China setelah kemenangan AS melawan sekutunya dalam Perang Teluk. Kemenangan kekuatan koalisi dalam perang tersebut menyadarkan pemimpin China akan pentingnya persenjataan berteknologi tinggi dalam peperangan modern. Dalam sidang Komite Militer Pusat untuk melakukan penilaian ulang atas strategi pertahanan China tahun 1991, beberapa pemimpin militer berpendapat bahwa persenjataan China tertinggal hampir dua dekade dibandingkan dengan persenjataan canggih yang digunakan dalam Perang Teluk. Oleh karena itu, China harus mulai membangun sistem persenjataan yang lebih modern. Namun demikian banyak pihak, termasuk Jiang Zemin , tetap berpendapat bahwa meskipun modernisasi persenjataan merupakan hal yang sangat penting, faktor manusia tetap lebih menentukan daripada mesin. Sebagian pemimpin bahkan berpendapat bahwa Komite Militer Pusat seharusnya tidak perlu cepat menuruti desakan untuk secepatnya melakukan perbaikan sistem persenjataan. Dalam pertemuan KRN akhirnya disetujui peningkatan anggaran pertahanan dengan bagian terbesar dialokasikan untuk riset dan pembangunan militer.⁵ Meskipun harus

⁴ You Ji, “Missile Diplomacy and PRC Domestic Politics”, dalam Greg Austin (ed), *Missile Diplomacy and Taiwan’s Future : Innovations in Politics and Military Power*, Canberra : Strategy and Defence Studies Centre Research School of Pacific and Asia Studies Australian National University, 1997, hlm 45.

⁵ William R Heaton, Jr, “The People’s Republic of China”, dalam Douglas J Muray dan Paul R Viotti, *The Defence Policies of Nations : A Comparative Study 3rd edition*, London : John Hopkins University Press, 1994, hlm 385.

mengurangi jumlah anggaran nasional untuk sector lain, pemimpin China berpendapat bahwa peningkatan biaya pertahanan diperlukan untuk membangun persenjataan canggih. Dalam Kongres PKC ke-14 tahun 1992 dan KRN ke-8 bulan Maret 1993, militer mendapatkan kenaikan anggaran sebesar 13,5 % untuk modernisasi angkatan bersenjata.⁶ Hal ini menunjukkan bahwa tuntutan militer untuk mendapatkan anggaran yang lebih besar bagi pelaksanaan program modernisasi angkatan bersenjata mendapat perhatian yang besar dari kalangan sipil.

Kenaikan anggaran ini dipandang perlu oleh militer karena mereka berpendapat bahwa militer yang kuat dengan persenjataan yang canggih sangat diperlukan untuk mempertahankan dan mengamankan wilayah China serta untuk mendorong China untuk memperoleh status sebagai kekuatan besar. Militer berpandangan bahwa memelihara lingkungan internasional yang aman merupakan suatu hal yang sulit. Meskipun tidak ada ancaman militer secara langsung yang perlu dikhawatirkan, militer melihat lingkungan internasional yang penuh ancaman dan ketidakpastian. Oleh karena itu, militer mulai menekankan perlunya konsep “pertahanan nasional” dalam lingkungan internasional di masa datang tanpa ancaman langsung terhadap China.⁷ Dalam situasi dunia internasional yang relatif lebih aman, potensi terjadinya konflik-konflik regional akan tetap menjadi ancaman bagi perdamaian dunia, juga bagi China. Dengan demikian, kekuatan militer menjadi bagian yang penting dalam menetapkan status China secara global. Kekuatan militer juga merupakan hal yang penting dalam menjaga sumber daya alam China yang terdapat di sekitar perbatasannya maupun di perairan teritorialnya. Tanpa “pertahanan nasional” yang kuat, China tidak akan mampu untuk mempertahankan posisinya dalam persaingan di dunia internasional.

Dari pandangan militer mengenai “pertahanan nasional” tersebut, dapat dilihat bahwa status China di dunia internasional mulai menempati fungsi yang sejajar dengan kemampuan militer China dalam penilaian militer mengenai peran angkatan

⁶ *Ibid.*

⁷ Paul H.B. Godwin, *Op. Cit.*, hlm 192-193.

bersenjata dalam kebijakan luar negeri China. Militer berpendapat bahwa pertahanan nasional tidak lagi dianggap penting. Pada tahun 1950-an dan 1960-an, ancaman datang dari Amerika Serikat dan Uni Soviet. Selain itu terjadi perang perbatasan dengan India, pertempuran melawan Chiang Kai-Shek dan aksi-aksi militer lainnya semuanya memerlukan perhatian sungguh-sungguh terhadap pertahanan nasional yang kemudian memberikan posisi yang tinggi bagi angkatan bersenjata dan pertahanan nasional di mata masyarakat. Sebaliknya, lingkungan keamanan saat ini dianggap sebagai tidak memiliki potensi ancaman sehingga masalah-masalah pertahanan nasional tidak mendapat perhatian yang dibutuhkan. Meningkatnya ambisi dan hegemon-hegemon regional dan pertikaian teritori sepanjang perbatasan darat dan laut China merupakan hal-hal yang membutuhkan perhatian utama berkaitan dengan masalah-masalah pertahanan nasional. Tanpa kekuatan militer yang memadai, China tidak akan mampu menjaga dan meningkatkan posisinya sebagai kekuatan besar.

B. Masalah Reunifikasi Taiwan

Masalah Taiwan merupakan dampak yang tidak diharapkan dari Perang Dunia II dan kelanjutan kemenangan komunis China di China daratan. Para pemimpin aliansi anti-fasis telah memutuskan bahwa pulau Formosa (Taiwan) akan dikembalikan kepada China setelah berakhirnya perang. Pulau Formosa berada di bawah yurisdiksi kekaisaran Jepang berdasarkan Treaty of Shimonoseki tahun 1895 (yang mengakhiri Perang Sino-Jepang) dan menjadi koloni Jepang sampai tahun 1945. Setelah pihak yang berwenang di China daratan menerima penyerahan Jepang atas Taiwan, mereka mulai membentuk aparat administrasi untuk menjalankan pemerintahan di wilayah yang kembali menjadi salah satu propinsi di China.⁸

Antara tahun 1945-1949, terjadi perang saudara di China daratan. Pada awal tahun 1949, Chiang Kaishek memutuskan untuk menjadikan Taiwan sebagai wilayah pertahanan Republik China. Sisa-sisa pemerintahan dan tentara nasionalis mundur dari

⁸ A. Jemas Gregor, *The China Connection, US Policy and The People's Republic of China*, California : Standard University, 1986, hlm 124

Taiwan dan mendirikan ibukota sementara Republik China di Taipei. Sementara itu, tentara komunis China mulai menggelar kekuatan di sepanjang garis pantai Propinsi Fujian yang berseberangan dengan Taiwan, bersiap-siap untuk melakukan serangan pasukan amphihi terhadap sisa-sisa pasukan nasionalis. Pada saat itu, invasi tentara komunis ke Taiwan tampaknya merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindarkan. Bahkan AS juga telah menyarankan pos-posnya di luar untuk bersiap-siap menghadapi kehancuran kelompok nasionalis dan Republik China.

Invasi Korea Utara dan Korea Selatan yang menandai awal pecahnya perang Korea merubah secara dramatis situasi di Asia Timur. AS memandang invasi tersebut sebagai tindakan agresi yang dirancang oleh para pemimpin di Kremlin dan bersiap melibatkan diri dalam konflik di Semenanjung Korea dengan dukungan dari PBB. Dalam perang tersebut, pasukan AS dan sekutunya terlibat dalam konflik senjata dengan tentara komunis China yang memberikan dukungan kepada Korea Utara. Keadaan ini menyebabkan Taiwan menjadi memiliki arti penting bagi AS baik secara strategis maupun untuk kepentingan logistik. Taiwan menjadi penghubung yang sangat penting dalam rantai pertahanan berupa gugusan pulau anti-komunis yang terbentang mulai dari Kepulauan Jepang sebelah Utara sampai ke Filipina.

Setelah berakhirnya perang Korea, AS memerlukan rangkaian basis pertahanan yang secara strategis terletak di sepanjang garis pesisir China daratan. Oleh karena itu, AS menandatangani traktat kerjasama pertahanan dengan Jepang, Republik Korea dan Taiwan. Tahun 1955, politik pembendungan anti komunis yang dijalankas AS di Asia Timur berhasil diselesaikan.

Masalah status internasional Taiwan menjadi kekhawatiran utama bagi China dengan ditematkannya kekuatan AL AS di Selat Taiwan menyusul pecahnya perang Korea. Dengan diproklamirkannya RRC tahun 1949, pemerintah RRC mengklaim bahwa pemerintahan yang baru berdiri ini merupakan pengganti Republik China sehingga satu-satunya pemerintahan yang sah di seluruh wilayah China dan menjadi satu-satunya wakil yang sah di arena internasional. Pemerintahan komunis menggantikan pemerintahan nasionalis dimana badan-badan utama dari hukum internasional yang sama tidak berubah sehingga kedaulatan China serta wilayah integralnya tidak mengalami perubahan. Dengan demikian, pemerintah RRC secara jelas memperoleh dan menjalankan kedaulatan China termasuk kedaulatan terhadap Taiwan.⁹

Setelah tahun 1949, klaim pemerintah RRC di Beijing atas Taiwan didasarkan pada kebijakan pemerintahan nasionalis berupa integrasi penuh Taiwan ke dalam wilayah China yang bersatu. Mereka beranggapan bahwa kegagalan mereka untuk memperoleh control terhadap Taiwan, termasuk juga Pescadores dan Kepulauan Kinmen serta Matsu merupakan konsekuensi dari intervensi AS. Sejak itu masalah reunifikasi Taiwan menjadi salah satu agenda nasional yang penting bagi pemerintah RRC dan menjadi salah satu masalah yang mengganjal dalam hubungan RRC dengan AS.

Berkaitan dengan klaimnya sebagai satu-satunya penguasa yang sah di China termasuk Taiwan, pemerintah China merumuskan prinsip satu China (One China Principle). Dalam menjalin hubungan diplomatic dengan Negara lain setelah berdirinya

⁹ Relations between the Chinese mainland and Taiwan : PRC White paper, February 2000, Asian Affairs, vol 27 No.1 Spring 2000, hlm 40

RRC, pemerintah RRC mensyaratkan bahwa Negara tersebut mengakui pemerintah RRC sebagai satu-satunya pemerintahan yang sah yang mewakili seluruh China dan bahwa Negara tersebut tidak melakukan hubungan diplomatic dengan penguasa Taiwan. Prinsip satu China ini merupakan landasan kebijakan pemerintah RRC terhadap Taiwan.

Sejak tahun 1979, pemerintah RRC menerapkan kebijakan reunifikasi damai dan secara bertahap menyusun konsep “satu Negara, dua system” (One Country, Two Systems). Konsep penyelesaian ini merupakan inisiatif dari Deng Xiaoping yang telah ditawarkan kepada Inggris dalam penyelesaian Hongkong dan kepada Portugal dalam penyelesaian Macao. “Prinsip satu China” dan “Satu Negara, dua system” kemudian menjadi prinsip dasar pemerintah RRC dalam upaya penyelesaian masalah Taiwan.¹⁰ Tujuan utama dari prinsip dasar dan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan prinsip tersebut adalah bahwa China akan berusaha sebaik mungkin untuk mencapai reunifikasi secara damai dengan tidak menutup kemungkinan penggunaan kekuatan militer. China akan mendorong secara aktif kontak masyarakat dan pertukaran ekonomi serta budaya antara China dan Taiwan dan memulai sesegera mungkin perdagangan langsung serta pelayanan jasa pos, udara dan pelayanan. China akan mencapai reunifikasi melalui negosiasi damai dengan dasar prinsip satu China, segala sesuatunya dapat dinegosiasikan. Setelah reunifikasi, kebijakan “satu Negara, dua system” akan dilaksanakan. Dengan kebijakan tersebut, China daratan akan terus menjalankan system sosialis sedangkan Taiwan tetap mempertahankan system kapitalis dalam jangka panjang. Setelah reunifikasi, Taiwan akan mendapatkan otonomi yang besar dan pemerintah pusat tidak akan mengirimkan pasukan atau personel administrasi untuk

¹⁰ Ibid, hlm 42

ditempatkan di Taiwan. Penyelesaian terhadap masalah Taiwan merupakan masalah dalam negeri China yang harus diselesaikan oleh China sendiri tanpa meminta bantuan dari kekuatan asing. Pembicaraan untuk penyelesaian masalah reunifikasi Taiwan dilaksanakan melalui dialog antara *Straits Exchange Foundation* (SEF) dari pihak Taiwan dengan *Association for Relations Across the Taiwan Straits* (ARATS) dari pihak pemerintah RRC. Dialog antara kedua lembaga tersebut bertujuan untuk mengurangi ketegangan di dalam hubungan China-Taiwan.¹¹

Kebijakan terhadap Taiwan yang ditetapkan oleh Deng Xiaoping tersebut dimaksudkan untuk membantu peralihan kebijakan dalam negeri China dari “politik sebagai komando” (*politics in command*) menjadi “ekonomi sebagai komando” (*economics in command*). Pembangunan ekonomi yang cepat membutuhkan suatu lingkungan internasional yang stabil. Mengurangi ketegangan di Selat Taiwan tampaknya merupakan salah satu upaya Deng Xiaoping untuk menciptakan keadaan tersebut. Dengan demikian, pendekatan damai terhadap Taiwan sejalan dengan garis-garis besar kebijakan luar negeri China yang menekankan pendekatan non konfrontasi dengan Negara Barat dan membina hubungan baik dengan Negara tetangga. Kebijakan luar negeri China yang *low-profile* itu dimaksudkan untuk menciptakan lingkungan internasional yang kondusif sehingga China memperoleh kesempatan untuk melaksanakan ekonomi dan meningkatkan kemampuan militernya.

Pada bulan Juli 1995 sampai bulan Maret 1996, AB China mengadakan latihan militer di sekitar Propinsi Fujian dan Guangdong. Latihan tersebut bertepatan waktunya dengan penyelenggaraan Pemilu di Taiwan dan diperkirakan merupakan

¹¹ Konsultasi Bilateral mengenai masalah keamanan antara RI dan RRC, Deplu RI, Jakarta, Juli 1999, hlm 63.

peringatan bagi Lee Teng-hui, yang saat itu kembali mencalonkan diri sebagai “presiden” serta penguasa Taiwan untuk tidak mengambil tindakan yang bertentangan dengan kehendak China.¹² Sejak terpilih sebagai presiden tahun 1988, Lee Teng-hui dianggap telah banyak menyimpang dari prinsip satu China, bahkan menyerukan adanya “dua pemerintahan”, “dua entitas politik yang sejajar” serta pernyataan mengenai kedaulatan Taiwan sebagai suatu Negara. Lee teng-hui juga dianggap mendukung aktifitas gerakan yang menginginkan “kemerdekaan Taiwan” sehingga mendorong perkembangan dan penyebaran kekuatan serta ideology mengenai “Taiwan merdeka”¹³

Latihan militer pertama pada bulan Juli 1995 menandai perubahan kebijakan reunifikasi China dari tawaran penyelesaian dengan cara damai kepada ancaman penggunaan kekuatan. Para anggota politburo yang menangani masalah Taiwan, Taiwan Affairs Leadership Group, memiliki pandangan yang sama dalam masalah Taiwan yaitu bahwa perang dengan Taiwan bertentangan dengan tujuan utama dan jangka panjang RRC namun perang akan dijalankan apabila Taiwan memproklamkan kemerdekaannya. Kebijakan Deng Xiaoping yang cenderung lunak terhadap Taiwan dijalankan dengan sepenuhnya tetapi opsi penggunaan kekerasan juga tidak ditinggalkan apabila Taiwan memaksakan strategi kemerdekaannya. Para anggota politburo tersebut memiliki nasionalisme yang kuat dengan keyakinan yang kuat pula atas kedaulatan nasional dan integritas territorial. Rasa nasionalisme yang kuat inilah yang menghindarkan terjadinya ketidaksepakatan mengenai kebijakan dasar terhadap

¹² East Asia Strategic Review 1998 1999, hlm 121-127

¹³ Relations between the Chinese Mainland and Taiwan : PRC White Paper, hlm 45

Taiwan. Meskipun tetap tidak mengorbankan tujuan reunifikasi melalui negosiasi, penekanan terhadap persuasi militer semakin bertambah kuat.

Adanya kesepakatan antara para pemimpin China dalam kebijakan terhadap Taiwan tidak berarti memiliki pandangan yang sama ataupun tidak ada perdebatan internal. Perbedaan pandangan dalam masalah Taiwan ini lebih pada pilihan dalam kerangka satu kebijakan yang telah disepakati, bukan pada pilihan antara kebijakan yang benar-benar berbeda.¹⁴ Seperti perubahan kebijakan lainnya yang tidak menimbulkan masalah hilangnya prestise karena kecilnya kemungkinan perbedaan pendapat, perubahan kesepakatan mengenai Taiwan memiliki potensi untuk menghasilkan “pihak yang menang” dan “pihak yang kalah”. Perubahan kebijakan dari pendekatan lunak ke pendekatan kekerasan membutuhkan actor-aktor yang berbeda untuk memainkan peran utama meskipun pada tingkat atas, kekuasaan dipegang oleh kelompok yang sama. Hal ini dapat memicu terjadinya pertentangan internal. Masing-masing pihak yang berbeda mungkin saja memiliki preferensi tertentu antara penyelesaian jangka panjang atau jangka pendek karena mereka memiliki kepentingan-kepentingan sendiri.

Dalam kasus Taiwan, tampaknya para birokrat di Kemlu merupakan “pihak yang kalah”. Ini terlihat dari kasus diberikannya visa oleh pemerintah AS kepada Lee Teng-hui tahun 1955. padahal sebelumnya, Menlu RRC, Qian Qichen telah menyampaikan kepada Jiang Zemin pesan dari Menlu AS, Warren Christopher, bahwa AS tidak akan memberikan visa kepada pemimpin Taiwan tersebut.¹⁵ Kejadian ini menunjukkan bahwa usulan “delapan butir” dari Jiang Zemin dan seruannya agar orang

¹⁴ You Ji, *Op Cit*, hlm 41

¹⁵ *Ibid*, hlm 43

China tidak memerangi orang China tampaknya diutarakan terlalu dini karena usulan tersebut diajukan tanpa adanya jaminan dari pihak Taiwan bahwa Lee Teng-hui akan bertindak serupa. Selain itu, Jiang Zemin juga dianggap terlalu optimis terhadap perkembangan di Selat Taiwan sehingga tidak dapat mengantisipasi kemungkinan adanya perubahan keadaan sikap AS maupun Lee Teng-hui. Pendekatan kebijakan luar negeri seperti itu menimbulkan kekhawatiran di pihak militer karena dinilai terlalu lunak sehingga TPR kemudian muncul sebagai penentu kebijakan RRC terhadap Taiwan. Meskipun para pemimpin masih memiliki kemungkinan untuk memperhitungkan pendekatan dengan cara lunak, hal tersebut tampaknya akan sukar untuk diutarakan.

Dalam masalah Taiwan, gabungan masalah utama integritas wilayah China, kehormatan nasional dan posisi internasionalnya telah membawa militer ke pusat pembuatan keputusan. Dalam masalah ini, militer memandang perlu untuk berpartisipasi secara penuh untuk menjamin posisi nasional China yang kuat terhadap Taiwan dan AS dan memutuskan tindakan yang mungkin saja mengarah pada konflik bersenjata. Peran militer dalam krisis tahun 1995/1996 yang menentukan dan mencakup tindakan-tindakan diplomatik dan militer, menunjukkan sentralitas militer dalam masalah Taiwan.

Dominasi TPR dalam penentuan kebijakan terhadap Taiwan tidak dapat dipisahkan dengan meningkatnya pengaruh TPR dalam politik di China sebagai konsekuensi dari peralihan kekuasaan pasca Deng Xiaoping. Pemerintah Deng Xiaoping agar TPR menjaga stabilitas di China dan mendukung Jiang Zemin sebagai penggantinya telah memberi TPR pengaruh yang cukup besar dalam keputusan penting

tingkat pimpinan. TPR telah menjadi kekuatan penyeimbang yang penting dalam mendukung pembangunan RRC di masa yang akan datang.

Setelah isu pemberian visa kepada Lee Teng-hui oleh pemerintah AS, pemerintah pusat di Beijing mendapat tekanan yang kuat dari para jenderal TPR untuk merevisi prinsip utama yang ditetapkan oleh Deng Xiaoping bagi modernisasi China yaitu “ekonomi sebagai komando”. Menurut mereka, prinsip ekonomi sebagai komando seharusnya dilengkapi dengan prinsip mempertahankan kedaulatan nasional dan integritas wilayah yang bisa berarti peningkatan kemampuan militer secara besar-besaran.

Pendekatan garis keras TPR dalam masalah Taiwan juga dipengaruhi oleh penilaian militer terhadap nilai strategis Kepulauan Taiwan dalam perhitungan strategis jangka panjang. Sebagai Negara yang separuh dikelilingi oleh rangkaian kepulauan, China harus meluaskan pengaruhnya ke wilayah Pasifik dimana terletak masa depan China. Taiwan, yang menghadap pasifik di sebelah Timur, merupakan satu-satunya jalan keluar tanpa hambatan menuju Pasifik. Apabila China berhasil menyatukan kembali Taiwan dengan China daratan maka China akan lebih mudah untuk melakukan maneuver di Pasifik Barat. Selain itu, dengan memanfaatkan posisi strategis Taiwan, China dapat mempengaruhi perluasan penggelaran militer AS serta dukungan atas perekonomian Jepang. Dengan demikian, kembalinya Taiwan ke China daratan dapat membantu mengatasi masalah di Laut China Selatan dan mengacaukan rantai strategis AS di wilayah Asia Pasifik.

Meskipun militer mendesak pemerintah untuk bersikap lebih keras dalam menghadapi Taiwan, para pemimpin TPR bersedia mengikuti inisitif damai yang

diajukan Deng maupun Jiang. Penilaian dasar mereka adalah bahwa perang lintas Selat tidak akan terjadi bukan hanya karena biayanya yang besar tetapi juga karena masalah Taiwan bukan merupakan perhatian strategi jangka panjang TPR. Namun demikian, TPR melihat adanya bahaya bahwa perimbangan militer lintas Selat mengalami gangguan karena kepemilikan senjata-senjata canggih oleh Taiwan yang diperolehnya dari luar negeri. Keunggulan AU dan AL Taiwan merupakan modal penting bagi pemimpin Partai Nasionalis untuk mendorong kemerdekaan Taiwan, kekuatan udara dan laut merupakan suatu hal yang mutlak dalam perang untuk mencapai reunifikasi. Oleh karena itu, kemampuan militer TPR harus melampaui keunggulan militer Taiwan agar ancaman China daratan dapat mencapai tujuannya yaitu mencegah kemerdekaan dan mencegah terjadinya perang.

Para pemimpin China mulai memberi penekanan pada modernisasi TPR setelah mereka menyadari bahwa jaminan akan perdamaian hanya bisa diperoleh melalui kekuatan nasional yang komprehensif dan perimbangan militer. Dengan mempelajari situasi di Negara-negara yang memiliki masalah separatisme, para pemimpin TPR menyimpulkan bahwa sebuah pemerintahan nasional harus memiliki kekuatan untuk menekan adanya kecenderungan separatisme. Aksi militer harus dilakukan untuk menghancurkan kekuatan kelompok separatis apabila desakan atas kemerdekaan semakin kuat. Penilaian baru TPR atas kekuatan militer Taiwan meyakinkan para pemimpin China bahwa pendekatan cara damai untuk menyelesaikan masalah reunifikasi tidak dapat dilakukan apabila Taiwan memiliki kemampuan militer yang lebih baik dari pada China.

Latihan militer yang dilakukan China tahun 1995 dimaksudkan untuk mempertahankan situasi damai di Selat. Latihan militer tersebut dilaksanakan dengan perhitungan bahwa China akan berperang melawan Taiwan apabila Taiwan mendeklarasikan kemerdekaannya, ancaman militer tersebut diperkirakan akan mengurangi kemungkinan dideklarasikannya kemerdekaan, dengan demikian ancaman militer akan memperkecil kemungkinan pecahnya perang di Selat. Latihan militer tersebut dimaksudkan untuk menimbulkan ketegangan tapi tidak pernah bertujuan untuk memicu terjadinya perang. TPR terus meyakinkan pihak Taiwan bahwa TPR tetap menjunjung prinsip unifikasi damai namun juga memberikan peringatan akan keseriusan TPR dalam masalah kemerdekaan Taiwan. Taktik penggelaran latihan militer seperti ini menjadi misi utama dari pandangan TPR ke depan mengenai perang. Dalam pandangan TPR, perang di masa datang yang terjadi wilayah laut sekitar China lebih dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan politik dan diplomasi, perang tidak lagi dijalankan sesuai dengan aturan-aturan dalam kemiliteran. Misalnya kemenangan dalam pertempuran laut mungkin saja dapat dicapai dengan mudah namun AL harus menghentikannya dengan segera karena pemerintah percaya bahwa genjatan senjata akan lebih memberikan keuntungan diplomatik. Sebaliknya pemerintah bisa memerintahkan AL untuk bertempur meskipun secara militer perang tersebut seharusnya tidak dimulai karena kecilnya kemungkinan untuk menang.

Masalah Taiwan dan hubungan dengan AS merupakan hal yang menjadi perhatian utama para pemimpin TPR. Selain itu, mereka juga berusaha untuk mempengaruhi pengambilan keputusan dalam berbagai masalah luar negeri antara lain

percobaan nuklir dan non-proliferasi , penjualan senjata, keamanan multilateral dan masalah laut China Selatan.

C. Masalah Laut China Selatan

Laut China Selatan telah menjadi fokus perhatian regional dan internasional sebagai daerah potensial terjadinya konflik terbuka yang disebabkan oleh pertikaian panjang memperebutkan kepulauan, perairan dan sumber-sumber alam. Selama ini Kepulauan Spratly di Laut China Selatan selalu dikhawatirkan menjadi sumber instabilitas di wilayah Asia tenggara karena beberapa Negara di kawasan tersebut seperti Philipina, Vietnam, Brunei dan Malaysia mengklaim kepemilikan mereka atas kepulauan tersebut.

Besarnya potensi konflik di Laut China Selatan disebabkan oleh posisi strategi Kepulauan Spratly diapit dua samudera, Samudera Pasifik dan Samudera Atlantik, sehingga kawasan perairan tersebut menjadi jalur pelayaran lalu lintas kapal-kapal dan tanker-tanker untuk berbagai kepentingan ekonomi, politik maupun keamanan. Selain itu, laut China Selatan khususnya Kepulauan Sparty mengandung sumber kekayaan laut baik hayati (perikanan) maupun nonhayati (mineral dan minyak) yang diduga potensial di perairan, dasar laut dan tanah dibawahnya. Factor-faktor inilah yang menyebabkan pulau-pulau di gugusasn Kepulauan Sparty menjadi memiliki arti yang sangat penting sehingga menjadi kawasan yang dipersengketakan oleh Negara-negara disekitarnya.¹⁶

¹⁶ Asnani Usman dan Rizal Sukma, Konlik Laut China Selatan : Tantangan bagi ASEAN, Jakarta, Centre for Strategic and International Studies 1997, hlm 1

Situasi konflik di Laut China Selatan dapat berubah menjadi semakin buruk karena munculnya berbagai klaim yurisdiksi dan kedaulatan yang saling bertentangan, sekaligus diperberat oleh masalah-masalah yang sulit diselesaikan berkaitan dengan batas laut territorial, landas continental dan zona ekonomi eksklusif. Selain itu, potensi minyak dan gas yang besar serta sumber-sumber mineral menambah kompleks persoalan di kawasan tersebut. Dengan demikian tidaklah mengherankan jika wilayah Laut China Selatan memiliki potensi untuk menjadi sumber konflik yang akut jika Negara-negara yang berkepentingan di kawasan tersebut tidak segera melakukan upaya-upaya yang disepakati bersama untuk menyelesaikan masalah tersebut.¹⁷

Klaim-klaim yang bertentangan dari Negara-negara tersebut dilandasi oleh kepentingan utama mereka untuk memperoleh minyak yang tersimpan di bawah dasar laut kepulauan itu. Sejalan dengan upaya untuk mengurangi ketergantungan mereka pada minyak dari Teluk Persia yang tidak stabil, mereka mencoba mengalihkan perhatian untuk memperoleh minyak yang diyakini banyak terdapat di dasar laut Kepulauan Spratly. Berdasarkan pengalaman sejarah, Negara-negara China, Vietnam, Taiwan, Malaysia, Brunei dan Philipina telah menyatakan bahwa mereka memiliki kepulauan itu. Klaim-klaim mereka atas wilayah tersebut harus segera diselesaikan sebelum ada penemuan minyak secara besar-besaran.

Klaim China atas Kepulauan Sparty didasarkan pada catatan-catatan sejarah, dokumen-dokumen kuno, peta-peta yang digunakan oleh nelayan-nelayannya sejak 2000 tahun yang lalu. Bagi China, Kepulauan Sparty sudah merupakan bagian dari wilayah kedaulatannya sejak masa Dinasti Han, Yuan dan Ming. Selain itu, China juga

¹⁷ Sutanto, Drs. MM. Msi. Pengaruh Peningkatan Kekuatan RRC di Laut China Selatan terhadap stabilitas Asia Tenggara, kertas karya perorangan (Taskap) kursus singkat Angk V, Dephankam RI LKN 1995, hlm 15

merujuk pada perjanjian perbatasan antara China dan Perancis tahun 1887 (ketika Vietnam masih menjadi protektorat Perancis) dimana Paracel dan Spartly diserahkan kepada China.¹⁸ Sebagai Negara yang luas dan memiliki jumlah penduduk yang besar, China memerlukan sumber-sumber daya alam untuk meningkatkan pendapatan nasionalnya. Disamping terus berupaya untuk menggali potensi-potensi SDM yang ada di negaranya, China juga mencoba mencari alternative perolehan SDM di Laut China Selatan yang secara tradisional merupakan wilayah yang berada di bawah pengaruhnya.

Klaim China atas kedaulatan di Laut China Selatan dipengaruhi oleh kekurangan energi yang merupakan masalah serius dalam program modernisasi ekonomi China. Batubara tersedia dalam jumlah yang sangat besar namun menimbulkan polusi. Pembangunan fasilitas nuklir membutuhkan waktu bertahun-tahun seperti halnya pembangkit tenaga air yang diperoleh dari Sungai yangzi. Oleh karena itu, minyak dan gas alam menjadi sangat penting untuk memenuhi permintaan yang diperkirakan akan meningkat 5-6 persen pada decade berikut. Cadangan minyak dan gas alam terbesar yang terdapat di Xinjiang berada sangat jauh dari titik konsumsi sementara impor minyak membutuhkan nilai tukar asing yang sulit didapat. Dalam kondisi seperti ini, keamanan nasional menyebabkan diperlukannya sumber-sumber lain di lepas pantai yang berada di bawah control China. Dalam konteks ini, kepulauan Spartly merupakan potongan-potongan kecil dalam teka-teki yang lebih besar yang harus diselesaikan melalui kombinasi antara cara-cara diplomatic dengan cara-cara militer. Oleh karena itu, pandangan kepemimpinan dan kemampuan TPR sangat penting bagi kebijakan di masa datang. Dapat dikatakan bahwa pernyataan-pernyataan yang keras mengenai kedaulatan membentuk latar belakang klaim-klaim China di Laut

¹⁸ Asnani Usman dan Rizal Sukma, Op.Cit, hlm 4

China Selatan, nasionalisme mendorong para pemimpin China untuk mempertahankan apa yang mereka anggap sebagai hak mereka di kawasan tersebut sedangkan kepekaan terhadap adanya invasi atas SDM dan berkembangnya ketakutan akan ketergantungan ekonomi muncul sebagai alasan utama dari antusiasme China untuk menekankan keberadaannya secara fisik di Laut China Selatan.¹⁹

Berbagai upaya dilakukan China untuk menegaskan klaimnya, baik melalui upaya kekerasan maupun dengan cara damai melalui jalur diplomasi. China terus berupaya untuk memperkuat kedudukan militer di Kepulauan Sparty, membangun fasilitas pangkalan dan melaksanakan eksplorasi. Sebelum tahun 1995, kemenangan China atas Vietnam di Kepulauan Paracels dan Sparty merupakan satu-satunya konfrontasi yang perlu mendapat perhatian. Masalah di Laut China Selatan semakin menghangat dengan terjadinya peristiwa Mischief Reef tahun 1995 dimana terdapat tanda-tanda bahwa China meningkatkan kehadirannya dengan memperluas bangunan permanent di pulau yang didudukinya.

Sementara itu, aktifitas China di kawasan Mischief Reef mendapat tanggapan keras dari Philipina dan Vietnam yang meminta agar China menarik semua kapalnya dan menghancurkan bangunan-bangunan yang didirikan di kawasan tersebut. Sebaliknya, pada tahun 1998, China menuntut agar Vietnam menarik pasukannya dari dua Pulau Karang (aonan dan Jidun), menghancurkan semua fasilitas yang dibangun secara illegal di pulau tersebut dan memberikan jaminan bahwa pelanggaran serupa tidak terulang kembali.²⁰

¹⁹ Lieutenant Michael Studerman, US Navy, Calculating China's Advances in the South China Sea, Identifying the Triggers of "Expansionsm", www.hcw.navy.mil/press/review/1998/spring.

²⁰ Butir-butir pembicaraan konsultasi bilateral tingkat pejabat tinggi ke-5 RI dan RRC. Jakarta, 19-21 April 1999, Deplu RI, hlm 27

Untuk memperkuat legitimasi dan diplomasinya, pada akhir bulan Pebruari 1992, China mensahkan UU mengenai Perairan territorial dan zona tambahan (*The Law of the People's Republic of China on Its Teritorial water and Contiguous Zone*).²¹ Disahkannya UU tersebut tidak lepas dari kekhawatiran China bahwa Negara-negara lainnya akan bertindak lebih jauh dalam mempertahankan dan merealisasikan tuntutan mereka. Jika UU tersebut diterapkan, perairan di sekitar pulau-pulau yang diklaimnya terutama pulau-pulau Spratly akan menjadi perairan territorial China sehingga tidak lagi terbuka bagi lalu lintas pelayaran internasional secara bebas. Hal ini tentu sulit untuk diterima oleh Negara-negara lain, terutama Negara-negara besar yang memiliki kepentingan pelayaran bagi kapal-kapal mereka, baik kapal niaga maupun kapal perang. Lebihjauh lagi, hal tersebut tentu tidak akan diterima oleh Negara-negara pantai lainnya yang telah menguasai sebagian pulau-pulau Sparty.

Dalam kaitannya dengan strategi politik luar negeri China di Asia tenggara, Laut China Selatan dianggap sebagai bagian dari wilayah dimana China diduga berniat untuk memproyeksikan peranan strateginya secara actual. Sejak berakhirnya konflik Kamboja, konteks kehadiran dan peranan strategis China di Asia tenggara mengalami perubahan. Sebelumnya konflik Kamboja dijadikan alasan bagi kehadiran dan aktivitas China di Asia Tenggara. Oleh karena itu, kegigihan China dalam menegaskan klaimnya di Laut China Selatan dikhawatirkan merupakan ambisi China di Asia Tenggara untuk menegaskan kembali arti penting dan peranan China sebagai sebuah Negara besar yang memiliki AB dengan kemampuan memproyeksikan kapabilitas AL ke laut lepas.²²

²¹ Asnan Usman dan Rizal Sukma, Loc.Cit, hlm 16.

²² Asnan Usman dan Rizal Suka, Loc.Cit, hlm 16

Kegigihan China dalam klaimnya di Laut China Selatan dipengaruhi pula oleh kekhawatiran para pemimpinnya terhadap isu kedaulatan dan integritas wilayahnya. Pengalaman China sebagai Negara yang pernah mengalami *foreign encroachment* serta perkembangan dunia internasional era 1990-an yang diwarnai dengan runtuhnya Uni Soviet dan kebangkitan nasionalisme di bekas wilayah-wilayahnya menyebabkan para pemimpin China memiliki kekhawatiran yang sangat besar bahwa kemungkinan penyebaran semangat nasionalisme tersebut di China akan mempengaruhi gerakan separatisme di Tibet, Xinjiang dan daerah-daerah perbatasan dengan bekas Uni Soviet lainnya. Oleh karena itu, para pemimpin China memilih untuk bersikap keras dalam masalah yang berkaitan dengan isu kedaulatan wilayahnya, termasuk dalam masalah Kepulauan Spratly. Sikap lunak dalam isu kedaulatan dikhawatirkan akan menimbulkan inspirasi bagi gerakan separatisme untuk melepaskan diri dari China menyatakan diri sebagai Negara independent yang terisah dari China.

Dari sudut kepentingan keamanan dan strategi, kawasan Laut China Selatan memiliki arti yang cukup penting bagi China. Kurangnya perhatian terhadap penangkalan ancaman dari laut menyebabkan mudahnya penetrasi imperialisme Barat yang berakibat pada terbagi-baginya China dalam penguasaan kekuatan asing. Untuk kepentingan keamanan, China membutuhkan suatu armada AL yang kuat dan pangkalan-pangkalan yang strategis. Ketegasan sikap China dalam mempertahankan klaimnya atas wilayah Laut China Selatan berkaitan erat dengan keinginan China untuk memperoleh status sebagai kekuatan maritime yang handal. Selain itu, China juga sedang berusaha untuk mengembangkan kekuatan angkatan lautnya dengan konsep *Blue Water Navy*, yaitu kekuatan yang memiliki konsep *Blue Water Navy* tersebut,

Kepulauan Paracels dan Sparty dapat dijadikan pangkalan militer yang efektif. Pangkalan di kepulauan-kepulauan tersebut tentunya dapat memberikan dukungan yang efektif dan efisien bagi AL China dalam melakukan maneuver-maneuver laut baik dalam skala operasi terbatas maupun pada tingkat yang lebih luas.

Penyelesaian masalah sengketa di Laut China Selatan dewasa ini tidak hanya terbatas pada pembahasan dalam seminar maupun lokakarya tetapi juga di tingkat pemerintahan. Mengenai upaya penyelesaian sengketa, China mendorong tiga hal yaitu penyelesaian dengan cara damai, sementara belum tercapai penyelesaian, diadakan joint development atau pemanfaatan bersama daerah sengketa, dan para pihak harus mengadakan perdamaian. China menolak pembahasan dalam forum multilateral namun China telah menerima pembahasan masalah Laut China Selatan secara regular dalam forum dialog ASEAN-China.

Sikap China terhadap masalah Laut China Selatan kemungkinan dilatarbelakangi pertimbangan berikut : 1) dengan dipertahankannya aliansi AS-Jepang, China memandang bahwa *containment policy* AS masih berlaku. Karena itu China mempertahankan control terhadap wilayah-wilayah lautan agar wilayahnya “tidak tertutup”, 2) wilayah Laut China Selatan bersifat strategis sehingga kehadiran Cina di kawasan tersebut dapat meningkatkan posisinya terhadap pihak AS maupun Jepang, 3) kehadiran China di Laut China Selatan dapat menjadi “pendorong” terhadap ASEAN, yaitu agar ASEAN terdorong untuk mendekati China dan tidak terlalu condong ke pihak Barat/AS, 4) penyelesaian masalah klaim tumpang tindih di Laut China Selatan dapat menjadi preseden bagi sengketa maritime China lainnya yaitu dengan Vietnam

dan Jepang, sehingga China tidak dapat bersikap lemah dalam masalah Laut China Selatan.²³

Klaim kedaulatan di Laut China Selatan merupakan salah satu masalah yang diperdebatkan oleh kalangan militer maupun sipil. Kritik militer terhadap kebijakan luar negeri meningkat karena adanya konflik antara kepentingan nasional dan birokratis yakni memperoleh investasi ekonomi asing dan meningkatkan control territorial. Reorganisasi TPR dan perbaikan kualitas persenjataan menyebabkan masalah melindungi klaim atas Laut China Selatan sebagai prioritas nasional. Konsesi terhadap penyelesaian masalah secara multilateral yang kemungkinan membatasi kedaulatan China memiliki konsekuensi jangka panjang untuk klaim di China Timur dan Laut Kuning dimana proyeksi geologis menunjukkan adanya cadangan minyak dan gas alam dalam jumlah yang banyak.²⁴

Besarnya pengaruh militer dalam masalah Laut China Selatan tercermin dari keberhasilan pejabat-pejabat militer konservatif dan pejabat-pejabat senior partai untuk mendesak dikeluarkannya UU Perairan Teritorial dan Perairan Tambahan tahun 1992, meskipun Kemlu berkeberatan dengan dikeluarkannya UU tersebut. Pihak Kemlu khawatir bahwa pernyataan dalam UU tersebut akan menimbulkan dampak negative terhadap hubungan China dengan Negara-negara di Asia Tenggara dan Jepang. Kemlu cenderung memilih menggunakan pernyataan yang lebih ambigu dan menghindari penggunaan kata “kedaulatan” untuk sementara waktu.²⁵ Keberhasilan militer ini tidak lepas dari pengaruh mantan Komando AL China, Liu Huaqing, yang menjadi pejabat militer senior dalam politburo dan pembela strategi AL di Laut China Selatan.

²³ Konsultasi bilateral mengenai masalah keamanan antara RI dan RRC, Jakarta, Juli 1999, Deplu, hlm 96.

²⁴ Alien S. Whiting, *Op.Cit*, hlm 604.

²⁵ Lieutenant Michael Studerman, *Op.Cit*.

Dalam masalah laut China Selatan, AL China menggunakan isu instabilitas dan ketegangan di Laut China Selatan untuk mendesak prinsipnya. Dalam upayanya untuk memperoleh anggaran yang lebih besar dan kemampuan yang lebih modern, AL China secara konsisten menyoroti isu-isu yang muncul di Laut China Selatan sebagai ancaman.

Pada pertengahan tahun 1970-an, AL China menciptakan dan memperoleh persetujuan politis bagi kebijakan pertahanan lepas pantai (*offshore defense policy*) dengan menghubungkan ekspansi maritime dengan ancaman dari armada *US Seventh Fleet* dan *Soviet Pacific Fleet*. *Rapprochement* China-AS pada akhir tahun 1970-an dan menghangatnya hubungan dengan Uni Soviet pada pertengahan tahun 1980-an merupakan pukulan dengan kedua adidaya tersebut telah menghilangkan ancaman yang digunakan sebagai alasan pembentukan kekuatan maritime yang besar.

Mempertahankan kepentingan ekonomi maritime, terutama klaim wilayah lepas pantai, kemudian menjadi justifikasi yang paling nyata bagi prospek Blue Water Navy. Operasi di wilayah yang jauh dari China daratan, seperti di Kepulauan Spratly, wilayah yang penuh dengan resiko navigasi dan dekat dengan berbagai ancaman membutuhkan AL yang modern, memiliki kemampuan teknis, siap tempur dan memiliki keahlian dalam operasi gabungan. Keberhasilan mendapatkan bagian anggaran yang dibutuhkan terletak pada kemampuan AL untuk memadukan kepentingan-kepentingan organisasinya dengan tujuan-tujuan ekonomi yang besar dan masalah-masalah utama nasional. AL juga berhasil meyakinkan para pemimpin partai dan pemerintah akan pentingnya membangun armada laut China yang kuat. Salah satu tujuan utama dari kemampuan AL China adalah melindungi klaim Beijing atas

kedaulatan terhadap kekayaan sumber daya alam kelautan Laut China Selatan, termasuk cadangan minyak lepas pantai dan perikanan.²⁶

Pandangan bahwa pertumbuhan ekonomi China di masa datang bergantung pada kemampuannya untuk mengeksplorasi sumber daya kelautan hayati maupun non-hayati dan bahwa AL China harus diperlengkapi untuk mengamankan wilayah tersebut, telah mengakar pada faksi-faksi yang paling kuat dalam partai dan pemerintahan pusat. Dengan hilangnya ancaman nyata dari Rusia dan Jepang, AL China akan tetap pada pandangannya terhadap Laut China Selatan sebagai wilayah dimana ancaman-ancaman baru atas kedaulatan China akan muncul.

Posisi strategis dan potensi sumber daya alam di Laut China Selatan yang sangat penting bagi program modernisasi membuat para pemimpin China bersikukuh untuk menekankan klaim kedaulatannya di kawasan tersebut. Posisi yang strategis tersebut juga mendorong militer untuk bersikap lebih asertif dalam menekankan pentingnya China untuk tetap gigih dalam menegaskan klaim kedaulatan di kawasan Laut China Selatan.

Potensi konflik yang mungkin saja terjadi di Laut China Selatan tersebut membuat AL China semakin meningkatkan kemampuannya dalam mengantisipasi kemungkinan pecahnya perang lokal di kawasan Laut China Selatan. Seperti juga dalam masalah Taiwan, konflik Laut China Selatan mendorong ditingkatkannya pelaksanaan modernisasi AL dan AU karena peningkatan dan perbaikan kemampuan tempur AL yang lebih modern dipandang sebagai suatu kemampuan untuk mempertahankan klaim China di lepas pantai dan untuk melindungi asset-aset strategis yang penting di sepanjang garis pantai Negara tersebut.

²⁶ Ibid.