

KEBIJAKAN PERTAHANAN CINA DAN KEAMANAN REGIONAL DI ASIA

Nanang Pamuji Mugasejati dan Armaidly Armawi

Dalam masalah militer dan keamanan, Cina seringkali tampil sebagai negara yang "kontroversial", karena kemandiriannya yang relatif tinggi menghadapi kekuatan-kekuatan regional lainnya, seperti Amerika Serikat, Rusia atau Jepang. Beberapa ilustrasi peristiwa berikut ini bisa membantu melukiskan tingkahlaku politik luar negeri Cina tersebut. Awal bulan Agustus 1999, Beijing mengejutkan dunia dengan meluncurkan rudal jarak jauh dari darat ke darat yang kabarnya mampu mencapai daratan Amerika. Menurut sumber-sumber intelejen AS, rudal yang diberi nama si "Angin Timur" Dong Feng 31 (DF-31) tersebut mampu menempuh jarak hampir 7000 km dan memiliki kapabilitas untuk membawa hulu ledak nuklir. Dengan begitu kekuatan rudal Cina di kawasan ini hampir tidak bisa ditandingi oleh negara-negara tetangganya.

Pada pertengahan Juli 1999 Beijing juga sempat mengejutkan tetangganya karena mengumumkan telah berhasil mengembangkan jenis bom neutron nuklir sejak 11 tahun terakhir. Bom neutron adalah sejenis bom nuklir yang memiliki radiasi lebih tinggi tetapi daya ledak yang rendah, sehingga ia bisa membunuh jutaan manu-

sia tanpa merusak harta benda di sekelilingnya. Pengumuman ini merupakan gertakan terhadap Taiwan, karena Presiden Taiwan Lee Teng-hui, menyatakan bahwa perundingan antara Cina - Taiwan harus didasarkan pada hubungan antara "negara dan negara", sehingga dalam perspektif Beijing "menyimpang" dari prinsip kebijakan satu Cina yang sudah lama menjadi paradigma yang mampu menjamin stabilitas keamanan di Asia Timur.

Ilustrasi di atas, meskipun hanya sebagian saja, memberikan gambaran bahwa ada gejala ke-

bangkitan militerisme Cina. Permasalahannya, bagaimana memahami perilaku kebijakan keamanan Cina dalam hubungannya dengan masalah keamanan Asia?

Dalam konteks ketahanan nasional Indonesia, perkembangan di Cina tersebut memiliki arti yang strategis karena beberapa hal. Pertama, Cina memiliki *footprint* dalam konflik kepulauan Spratly yang memiliki kedekatan geografis dengan Indonesia. Dengan demikian, setiap konflik yang melibatkan Cina di kawasan ini memiliki dampak yang luas bagi pertahanan dan keamanan Indonesia. Kedua, Indonesia memiliki kepentingan untuk mempertahankan akses di Pasifik, karena ketergantungan ekonomi yang luas dengan negara-negara Asia Timur. Bila terjadi konflik yang melibatkan Cina di kawasan tersebut (misalnya perang Cina-Taiwan) akan mengganggu aktifitas ekspor-impor Indonesia. Ketiga, adanya gagasan dari pemerintah Indonesia untuk mengembangkan "aliansi" dengan beberapa negara Asia, termasuk Cina, Jepang, India dan Singapura.

Kekuatan Militer

Beberapa langkah modernisasi militer Cina tersebut, merupakan satu "paket" dari modernisasi militer negeri tirai bambu itu yang telah berjalan sejak awal

tahun 1990-an. Saat ini Cina memiliki keunggulan dalam pengembangan senjata nonkonvensional, terutama teknologi rudal dan senjata nuklir. Selain rudal DF-31 yang baru saja diujicoba, Cina juga mengembangkan rudal DF-41 yang merupakan pengembangan dari rudal SS-20 Soviet yang didapatkannya dari Belarusia. Kedua jenis ini termasuk dalam kategori rudal balistik antarbenua (*Intercontinental Ballistic Missile, ICBM*). Saat ini Cina masih terus memodernisasi rudal DF-3, SDF-4, DF-5, dan DF-15 (disebut juga M-9) serta DF-21 (atau sering disebut sebagai M-11), disamping DF-31 dan DF-41

Sekarang ini diperkirakan Cina memiliki fasilitas pengembangan dan peluncuran rudal di 30 tempat di dalam kawasan negara itu. Yang menarik bahwa kebanyakan fasilitas tersebut terletak di dekat perbatasan dengan Korea Utara, Jepang, Taiwan dan Laut Cina Selatan. Hanya ada satu fasilitas yang berdekatan dengan Laos-Myanmar dan dua lainnya berada di kawasan Cina Tengah selatan Mongolia. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kawasan Pasifik menjadi wilayah strategis yang diperhitungkan oleh Cina. Tabel 1 berikut nama tempat di mana rudal Cina digelar.

Tabel 1. Fasilitas dan Jenis Rudal di Cina

Nama Tempat	Jenis Rudal
Chuxiong	DF-21
Dalong	DF-3
Datong	DF-3
Delingha	DF-4
Dengshahe	DF-3
Dianwei	DF-3
Fengrun	DF-3
Haiyan	DF-3
Jianshui	DF-3, DF 21
Kunming	DF-3
Lianxiwang	DF-3
Liuji Kou	DF-3
Luoning	DF-5
Sundian	DF-4
Tai-Hang	DF-31, DF-41
Tongdao	DF-4
Tonghua	DF-3
Wuzhai	DF-5, DF-31
Xi'an	DF-3
Xiao Qaidam	DF-4
Xuanhua	DF-3, DF-5
Yidu	DF-3

Sumber: www.fas.org

Kekuatan nonkonvensional Cina juga bertumpu pada pengembangan senjata nuklir. Uji coba nuklir pertama Cina dilakukan tahun 1964 di kawasan Lop Nor. Dalam kesempatan itu, Cina menyatakan bahwa kebijakan nuklirnya akan didasarkan pada prinsip "tidak akan mendahului" (*no first use*). Pada wak-

tu itu, nuklir tidak menjadi andalan senjata utama, karena saat itu Cina percaya akan doktrin "perang rakyat" yang digagas Mao. Baru pada tahun 1970-an, program nuklir mendapat perhatian lebih serius, ketika Cina mengubah doktrinnya menjadi "perang rakyat di dalam kondisi modern". Akan tetapi sampai tahun 1987, kemampuan nuklir Cina masih berada pada level *minimum deterrence* (lebih baik memiliki senjata nuklir daripada tidak sama sekali) karena ketidakmampuannya memanfaatkan *first strike* untuk melumpuhkan lawan. Baru sejak akhir tahun 1980-an, memasuki tahap *limited deterrence* dengan kemampuan membalas lawan yang lebih baik.

Secara umum dapat dikatakan bahwa kekuatan militer konvensional yang dimiliki Tentara Pembebasan Rakyat (TPR) Cina kebanyakan sudah ketinggalan jaman. Namun sejak tahun 1990-an, Cina berupaya keras untuk memodernisasikan semua kekuatan militernya. Ini dapat dilihat, misalnya, dari upaya AU Cina untuk membeli lisensi pembuatan 200 pesawat SU-27s dari Rusia. Negosiasi pembelian SU-30 juga sedang berjalan, yang apabila berhasil maka AU Cina akan dilengkapi dengan rudal udara ke udara dengan alat yang berpresisi tinggi dalam

membidik sasaran. Cina juga bekerjasama dengan Israel dalam pembuatan pesawat J-10 dan rudal Phyton-4. Bahkan, terdapat kabar bahwa Cina juga sedang mengembangkan pesawat siluman (*stealth*) yang tidak terangkap radar seperti milik AS.

Sementara itu, AL Cina juga sudah membeli 4 kapal selam dari Rusia dan mengembangkan kapal selam buatan sendiri dengan bantuan teknologi Rusia. Kapal selam tersebut dilengkapi dengan rudal Yakhont buatan Rusia. Modernisasi AD Cina juga dilakukan dengan pembelian tank dan senjata roket modern *Smerch* dengan sistem multi peluncuran roket (MLRS) dari Rusia.

Ancaman

Semua kecenderungan modernisasi senjata konvensional dan nonkonvensional tersebut memperlihatkan kecenderungan peningkatan militerisme Cina. Apakah gerakan modernisasi persenjataan Cina ini akan secara otomatis membuat negara ini bersikap agresif dan menjadi ancaman?

Ada beberapa argumen yang mendukung anggapan bahwa Cina akan menjadi ancaman. Pertama, sikap Cina yang suka cari untung. Sejak tahun 1980-an, Cina telah dicurigai melakukan transfer teknologi rudal ke

beberapa negara Timur Tengah. Cina pernah menjual 36 rudal DF-3 senilai 3 milyar dolar ke Arab Saudi pada saat perang Iran-Irak. Kedekatan Beijing Riyadh ini terjadi setelah hubungan AS-Arab Saudi retak gara-gara Kongres menolak penjualan lebih banyak pesawat F-15 ke Riyadh pada waktu pemerintahan Presiden Ronald Reagan. Kabarinya, Cina juga menjual jenis M-9 ke Suriah dan Iran serta M-11 ke Pakistan pada tahun 1992 dan 1995, padahal Beijing telah setuju untuk terikat kepada Rejim Pengawasan Teknologi Rudal (*Missile Technology Control Regime*, MTCR) pada bulan November 1991.

Di kawasan Asia Pasifik, diperkirakan Cina juga telah menjual teknologi rudal ke Korea Utara yang digunakan untuk mengembangkan rudal Scud-C dan Nodong-1 milik Pyongyang pada akhir tahun 1980-an.

Kecenderungan pragmatis Cina untuk mencari untung dengan menjual senjata ke sejumlah negara dikhawatirkan akan memacu perlombaan senjata secara internasional dan regional.

Kedua, sikap Beijing yang sering menggunakan ancaman militer dalam menyelesaikan beberapa masalah. Ini dapat dilihat dari kasus pertikaian Cina-Filipina atas masalah Spratly dan serangkaian peluncuran rudal

M-9 ke dekat pantai Taiwan pada bulan Maret 1996. Kabarnya militer Cina disiagakan bulan lalu, setelah Presiden Taiwan menyatakan bahwa hubungan dengan Cina harus didasarkan pada hubungan "negara ke negara", bukan "negara ke propinsi yang memberontak" seperti selama ini. Ini memperlihatkan bahwa Cina siap menggunakan alternatif militer untuk menyelesaikan masalah.

Ketiga, perlu dicatat bahwa kekhawatiran terhadap kebijakan keamanan Cina yang agresif pada umumnya berasal dari persepsi ancaman AS. Hubungan AS-Cina memang selalu diliputi ketegangan. Beberapa bulan lalu, seorang ilmuwan AS asal Cina, yang bernama Wen Ho Lee, yang bekerja di Laboratorium Nasional Los Alamos di New Mexico, dipecat karena dituduh menjadi mata-mata untuk dapat melakukan transfer teknologi sensitif kepada Cina secara ilegal. Sebelumnya, sebuah komisi di Kongres AS baru saja merampungkan laporan setebal 700 halaman, yang dikenal sebagai Laporan Cox. Isinya, mengevaluasi hubungan AS-Cina selama 20 tahun terakhir. Komisi ini meneliti apakah selama ini Cina telah mendapatkan teknologi secara tidak sah dari AS atau menggunakan teknologi "dual-use" untuk kepentingan militer.

Penelitian ini diadakan karena bocornya teknologi sensitif yang dimiliki Hughes Electronic kepada Cina, pada saat perusahaan ini menggunakan roket Cina untuk peluncuran satelit tahun 1996. Bocoran laporan itu, kabarnya, mendorong AS untuk memperketat aturan ekspor ke Cina untuk teknologi satelit komunikasi dan kedirgantaraan.

Belum lagi agenda politik ini dapat diselesaikan, hubungan AS-Cina kembali memanas dengan adanya faktor Pyongyang. Akibat uji coba rudal Taepo Dong-1 yang melewati wilayah Jepang Agustus lalu, AS menawarkan akan menggelar sistem pertahanan anti rudal yang dikenal dengan nama TMD (*theatre missile defence*) bagi Asia Timur. Meskipun negara yang mendapat perlindungan sistem ini adalah Jepang, tetapi secara diam-diam sistem ini juga ditujukan untuk menangkal ancaman rudal dari Cina, dengan memasukkan Taiwan sebagai daerah perlindungan AS. Akibatnya, Beijing menentang proposal TMD tersebut.

Departmen Pertahanan AS telah empat kali menerbitkan laporan yang menggambarkan strategi diplomasi keamanan AS di kawasan Asia Pasifik. Laporan pertama dikeluarkan tahun 1990 dan kedua tahun 1992 berhubungan dengan per-

ubahan konstelasi keamanan internasional menghadapi era pasca Perang Dingin. Laporan ketiga yang dirilis tahun 1995 menyebutkan kemungkinan berbagai potensi ketegangan yang bakal terjadi di kawasan ini, terutama di wilayah-wilayah yang disebut Pentagon sebagai "*areas of uncertainty*", yang salah satunya adalah kemungkinan konflik antara Cina dengan Taiwan.

Pada tanggal 23 November 1998, kembali Dephan mengeluarkan laporan keempat yang menekankan peranan keamanan dan militer AS di kawasan ini sebagai "kehadiran plus": tidak sekedar menunggu ancaman datang, tetapi secara aktif mempromosikan Asia sebagai wilayah "stabil, aman, damai dan makmur" dimana AS dapat berperan aktif sebagai partner. Menurut laporan itu, prioritas diplomasi AS tetap tidak berubah, tetapi AS akan siap "mempromosikan pendekatan keamanan baru untuk merespon perubahan di kawasan". Dalam laporan itu, kerjasama militer dengan Jepang, Korea, dan Australia. Dalam hubungan dengan Cina, AS tetap mengandalkan strategi yang disebut *comprehensive engagement*.

Kalau strategi keamanan sebelumnya berhubungan dengan cetak biru strategi AS menghadapi lingkungan keamanan re-

gional yang berubah, misalnya akibat berakhirnya Perang Dingin, implementasi kebijakan keamanan AS tahun sejak 1998 dibayang-bayangi oleh dampak krisis ekonomi di Asia. Beberapa akademisi dan pakar keamanan di AS mulai menyerukan perhatian Washington terhadap agenda keamanan yang disebabkan oleh krisis Asia. Robert Zoellick, presiden CSIS — sebuah lembaga *think tank* yang berpengaruh di Washington —, mengingatkan bahwa dampak krisis ekonomi Asia akan mengakibatkan munculnya perubahan keseimbangan kekuatan politik antara Jepang dan Cina di kawasan Asia.

Jepang yang dianggap sebagai sekutu dekat AS, dan dipercaya Washington dapat "menerjemahkan" kebijakan dan kepentingan keamanan AS di Asia Pasifik, ternyata justru saat ini mengalami krisis sistemik yang melumpuhkan sistem pengambilan kebijakan secara efektif. Krisis ini dimulai, ketika pemerintah Tokyo tidak mampu berbuat banyak untuk memulihkan resesi sejak awal 1990-an. Kemudian, krisis ini menjalar dengan ambruknya kepercayaan publik terhadap politisi, dan semakin sulitnya Tokyo mengambil sikap menghadapi masalah internasional, baik ekonomi maupun politik-keamanan.

Akibatnya, kebijakan AS terhadap Jepang sering diliputi rasa frustrasi. Pada awal tahun 1990-an, AS merasa kecewa karena "diamnya" Jepang dalam perang Teluk, padahal 70 persen kebutuhan minyaknya tergantung dari Timur Tengah. Meskipun akhirnya Jepang menyumbang 13 milyar dolar, tetapi Barat melihat lambannya reaksi negara ini menghadapi isu internasional. Tahun 1994, kembali AS kecewa terhadap Jepang dalam masalah Korut karena Tokyo tidak bisa mengambil keputusan dengan cepat mengenai permintaan AS agar Jepang menyediakan bahan bakar untuk mesin perang AS, menyediakan kapal dan pesawat mata-mata dan penyapuranjau, serta memotong aliran dana ke Pyongyang. Menteri Pertahanan AS William Perry sempat menyatakan bahwa "mungkin persekutuan AS-Jepang akan segera berakhir".

AS juga terlihat kecewa dengan sistem pertahanan-keamanan Jepang. Dalam kasus penyidikan serangan gas beracun oleh kelompok Aum Shinrikyo, misalnya, terungkap bahwa kelompok itu sebelumnya telah 9 kali menyerang tempat vital seperti istana kaisar, gedung parlemen, dan pangkalan AL AS di Yokosuka, dengan senjata biologi. Kabarnya, serangan ini gagal

bukan karena kemampuan Jepang melakukan tindakan pencegahan, tetapi karena senjata teroris itu belum cukup ampuh untuk menyebarkan penyakit. Ironisnya, pihak berwenang Jepang baru mengetahui serangan itu lama setelah itu terjadi. Sistem pertahanan Jepang "kebobolan" lagi ketika tahun lalu Pyongyang berhasil menembakkan rudalnya melewati wilayah Jepang.

Berbeda dengan Jepang yang merosot pengaruhnya di Asia, Cina justru tampil meyakinkan sebagai calon pemimpin regional. Ketika krisis Asia sedang mencapai puncak, kepemimpinan Cina ditunjukkan dengan sikap tegas Beijing bahwa negara itu tidak akan mendevaluasikan mata uangnya. Devaluasi Yuan diperkirakan akan memperparah krisis karena menurunkan daya saing ekspor negara Asia lainnya, terhadap produk-produk dari Cina. Cina juga ikut membantu Thailand dengan kucuran dana senilai satu milyar dolar. Meskipun kecil dibanding dengan kucuran dana dari Jepang, tetapi jika dibandingkan dengan kemampuan ekonomi kedua negara yang berbeda jauh, sikap Cina ini mencerminkan responsivitas kebijakan luar negerinya di Asia.

Dibanding negara lain, badai krisis ekonomi relatif tidak begi-

tu berpengaruh terhadap Cina. Kondisi ini membuat Cina memiliki pengaruh 'paradigmatis' yang memberikan ilham bagi negara di Asia untuk mengadopsi sebagian sistem ekonomi negara itu yang lebih tahan terhadap dampak buruk sistem finansial global. Selain itu, Cina juga terus berupaya memperbaiki kinerja ekonominya dengan melakukan berbagai kebijakan yang ditujukan mengefisienkan sistem industri yang didominasi oleh perusahaan negara. Bila ini berhasil, daya saing Cina akan semakin besar di masa mendatang.

Bagi AS, kebangkitan politik-ekonomi Cina itu mengandung ancaman. Berbeda dengan Jepang yang memang merupakan sekutu politik yang dekat (meski dalam hubungan ekonomi sering terlibat konflik), Cina adalah negara yang relatif independen terhadap pengaruh AS. Tidak jarang Cina berhasil menyulitkan posisi AS dalam berbagai isu. Kompleksitas hubungan segitiga AS-Cina-Jepang, dan ditambah masuknya isu Korut dalam agenda keamanan AS menuntut Washington mengambil prakarsa baru di bidang keamanan. Meskipun sayangnya, kebijakan AS terhadap Cina juga belum jelas bentuk konkretnya.

Kekhawatiran ini juga muncul akibat belum ada pengaturan yang bersifat kelembagaan

dalam masalah keamanan di Asia Pasifik. Selama ini, forum informal dan tidak mengikat bagi diskusi masalah keamanan Asia hanya tersedia melalui ASEAN Regional Forum (ARF). Sebagai forum diskusi masalah keamanan di Asia, pembentukan ARF diamanatkan oleh KTT ASEAN tahun 1992. Pertemuan ARF pertama dilakukan di Bangkok tahun 1994. Dalam pertemuan tersebut, anggota ARF menyetujui untuk memperluas peranan *Treaty of Amity and Cooperation* (ASEAN-TAC) sebagai *code of conduct* dalam mengatasi masalah keamanan Asia. Perkembangan yang lebih konkret terjadi dalam ARF kedua di Brunei tahun 1995 yang mengesahkan *ARF Concept Paper*. Dalam konsep tersebut, dinyatakan bahwa ARF akan dijalankan dengan pendekatan bertahap melalui tiga fase, yaitu fase pertama untuk membangun saling percaya (CBM), fase kedua untuk menciptakan mekanisme diplomasi preventif, serta fase ketiga untuk membangun mekanisme resolusi konflik.

Dalam rangka memasuki fase pertama, ARF menggunakan dua pendekatan. Menurut dokumen tahun 1995 tersebut dinyatakan bahwa pendekatan pertama adalah berasal dari pengalaman ASEAN yang dianggap sebagai "*valuable and proven*

guide", karena ASEAN telah berhasil mengurangi ketegangan di antara anggotanya, membantu memajukan kerjasama regional, serta menciptakan suasana yang kondusif bagi perdamaian dan kemakmuran. Yang menarik dalam pernyataan itu diungkapkan gagasan tentang "ASEAN way" (Gaya ASEAN), yaitu mengatasi masalah keamanan "tanpa harus mengimplementasikan suatu tindakan CBM secara eksplisit". Sebagai gantinya, digunakan mekanisme konsultasi dan konsensus untuk menciptakan CBM.

Pendekatan kedua dalam rangka CBM adalah dengan mengidentifikasi langkah-langkah konkret dalam jangka pendek dan menengah. Dalam jangka pendek, CBM akan dijalankan antara lain dengan memperkuat transparansi melalui dialog persepsi keamanan, penerbitan Buku Putih Pertahanan, partisipasi dalam *Conventional Arms Register* yang disponsori PBB, mempersering kontak-kontak tingkat tinggi, dan sebagainya. Dalam jangka menengah disetujui untuk dilakukan berbagai upaya seperti pembentukan database maritim, menjajaki kemungkinan membangun sistem pemberitahuan dini (*prior notification*) bagi setiap penggelaran (*deployment*) kekuatan militer, serta memperkuat keterbukaan

dalam informasi penjualan senjata.

Sementara itu, langkah untuk mempersiapkan fase kedua dilakukan dengan menyetujui memperkuat peran ASEAN-TAC, ASEAN *Declaration on South China Sea*, serta Kawasan Bebas Nuklir Asia Tenggara (SEANWFZ) sebagai prinsip keamanan regional pembentukan wilayah kerjasama di laut Cina Selatan, pembentukan *Risk Reduction Center*, serta mengupayakan persetujuan untuk tidak memperoleh dan menggelar rudal balistik. Bila langkah konkret kedua ini dapat diwujudkan maka diharapkan dalam jangka panjang akan secara bertahap ARF mampu masuk fase ketiga sebagai institusi regional untuk resolusi konflik.

Sayangnya ARF ini mulai disangsikan efektifitasnya sebagai lembaga keamanan regional, terutama untuk mengatasi "Masalah Cina". Model kerjasama ARF yang didasarkan pada pendekatan gradual, evolusioner dan informal tersebut pada awalnya digunakan sebagai solusi untuk mengatasi keanekaragaman kepentingan dan konflik di kawasan Asia dan absennya persepsi ancaman tunggal yang dapat "memper-satukan" mereka dalam suatu organisasi regional, seperti CSCE atau NATO. Namun demikian,

secara teoretis model ini memiliki beberapa kelemahan.

Pertama, ketergantungan yang sangat besar pada adanya perimbangan kekuatan eksternal. Seperti dikatakan (mantan) Menlu Indonesia, Ali Alatas bahwa ASEAN membutuhkan perimbangan kekuatan besar AS, Jepang, Cina dan Rusia. Model ARF sebenarnya didasarkan pada konsep "komunitas epistemik" di mana gagasan-gagasan baru yang muncul dari kelompok informal (seperti misalnya pusat studi dan seminar dalam jalur diplomasi dua ARF) dianggap memiliki peran yang penting untuk mendorong kerjasama antarnegara. Gagasan komunitas epistemik memang bisa diterapkan untuk isu-isu *low politics*, seperti kerjasama perlindungan lingkungan, penanganan obat bius dan sebagainya, tetapi belum terbukti cukup efektif untuk mengatasi masalah politik yang sensitif.

Kedua, pendekatan "Gaya ASEAN" juga lemah karena dalam konstelasi hubungan politik-keamanan di Asia. ASEAN bukanlah negara-negara yang secara de facto memiliki kekuatan yang riil yang dapat mengontrol implementasi "*the need to develop a more predictable and constructive pattern of relations for Asia Pacific region*" seperti diamanatkan dalam pernyataan

ARF pertama di Bangkok tahun 1994.

Ketiga, ARF justru untuk mengantisipasi masalah-masalah keamanan yang timbul di kawasan ini setelah AS mengalami kemunduran relatif sejak kalah dalam perang Vietnam. Tidak adanya prasyarat teoretis kerjasama internasional yang stabil tersebut menyebabkan ARF dengan mudah bisa diguncang oleh "konflik politik yang tidak terpolo", termasuk apabila ada konflik antara Cina dan Taiwan.

Keempat, adanya perpecahan internal ASEAN, membuat pendekatan "Gaya ASEAN" menjadi kurang kredibel. Tidak dapat dipungkiri bahwa pengaruh Indonesia di bawah Presiden Soeharto sangat kuat di ASEAN. Ini bisa dibuktikan dengan, misalnya, digunakannya kata "musyawarah" dan "mufakat" sebagai basis pengertian *consultation and consensus* dalam dokumen tentang ARF *Concept Paper* yang berbahasa Inggris. Namun dengan perubahan politik di Indonesia, pilar musyawarah dan mufakat ini juga sedikit demi sedikit mulai pudar di ASEAN.

Dengan lemahnya lembaga manajemen keamanan internasional di Asia Pasifik, maka diperkirakan pola hubungan keamanan di kawasan ini akan lebih ditentukan oleh kepentingan-

an nasional setiap negara. Dalam hal ini, peranan Cina menjadi sangat penting, karena negara ini telah berhasil mengembangkan diri sebagai kekuatan regional, bersama-sama dengan Jepang dan Rusia serta tentu saja AS.

Bukan Ancaman

Tidak semua ilustrasi di depan bisa menggeneralisasikan ancaman dari Cina. Patut dicatat bahwa Cina adalah negara pertama yang menyatakan prinsip *no first use*, karena baik AS dan Soviet pada tahun 1970-an menggunakan prinsip "*maximum deterrence*" yang intinya lebih baik menyerang pertama untuk menghancurkan kemampuan lawan daripada harus dihancurkan terlebih dulu. Selain itu, pada tahun 1984 Cina juga bergabung ke dalam Badan Energi Atom Internasional (IAEA) dan pada tahun 1986 berjanji untuk tidak lagi melakukan uji-coba di atmosfer.

Pada tahun 1992, Cina juga terikat dengan perjanjian Non-proliferasi Nuklir (NPT). Lalu, tahun 1993, Cina ikut dalam konvensi senjata kimia. Kemudian tahun 1996, Beijing menandatangani Kesepakatan Penghapusan Uji-coba Komprehensif (CTBT). Setelah itu, pada bulan Oktober 1997, Cina menjadi

anggota penuh Komite Zangger, yaitu suatu kelompok dalam NPT yang bertugas membuat daftar yang harus dibawah inspeksi IAEA bila diekspor oleh negara yang menandatangani NPT. Pada tahun 1998 lalu, Cina mengeluarkan aturan yang mengawasi bahan-bahan yang bisa digunakan untuk kepentingan sipil dan militer (*dual use*) serta berhubungan dengan nuklir.

Sementara itu, dalam ARF Cina juga bersama negara lain ikut dalam program memperkuat transparansi kebijakan militer dengan memberikan *defence policy statement*, menerbitkan Buku Putih Pertahanan (1995), serta berpartisipasi dalam *UN Conventional Arms Register*. Ini memperlihatkan dukungan untuk menciptakan rasa saling percaya di kawasan ini, meskipun Cina masih menolak untuk menjadikan ARF sebagai forum diplomasi preventif.

Secara normatif, kebijakan keamanan Cina tidak diarahkan menjadi tingkah laku yang agresif. Dalam Program Umum Sidang Konsultatif Politik Rakyat Cina tahun 1949 dinyatakan bahwa Cina akan "*stand for lasting international peace and friendly cooperation among the people of the world, and oppose the imperialist policies of aggression and war.*"

Dalam konstitusi 1954 juga

dinyatakan bahwa *"the steadfast policy of our country in international affairs is to work hard for the lofty goal of world peace and progress for mankind."* Sedangkan UUD 1982 menyatakan bahwa Cina akan *"strives to safeguard world peace and promote the cause of human progress."* Sementara itu, Buku Putih Pertahanan tahun 1995 menyebutkan bahwa:

"The Chinese nation loves peace dearly and has made major contributions to peace and other progressive causes for all of mankind. Modern history has served as grim witness to China's great sufferings and the humiliation of the Chinese people as the result of imperialist and colonialist invasion and partition. Countless Chinese sons and daughters shed their blood or laid down their lives to free the nation from this cruel bondage and plundering, advancing wave upon wave, until national liberation and independence were finally won under the leadership of the Communist Party of China. The Chinese people know only too well the true value of independence, sovereignty and equality"

Buku Putih tersebut juga menggariskan beberapa prinsip kebijakan pertahanan yang diarahkan sebagai berikut:

1. Upaya perlucutan senjata dan pengawasan persenjataan harus dilakukan oleh masyarakat

internasional melalui upaya yang fair, rasional, komprehensif dengan mengikuti beberapa prinsip, yaitu: (a) *All nations should follow the purposes and principles for safeguarding international peace and security contained in the Charter of the United Nations and other relevant international legal norms. At the same time arms control and disarmament is worked for, aggression must be curbed. Regional conflicts must be fairly and rationally resolved and force or threat of force should not be used in international relations. Hegemonism and power politics should be eliminated in international relations, so as to create an international environment and conditions favourable to disarmament, (b) The ultimate goal of disarmament is the complete prohibition and thorough destruction of nuclear weapons and other weapons of mass destruction (including chemical and biological weapons), the complete prohibition of outer space weapons, and reductions in conventional arms as befits actual circumstances. The big powers, possessors of the largest and most sophisticated nuclear and conventional arsenals, bear a special responsibility in arms control and disarmament. Preventing the proliferation of weapons of mass destruction. The prevention of*

proliferation is not in itself the ultimate goal. Only through complete prohibition and thorough destruction of such weapons can proliferation be effectively prevented. Preventing proliferation should neither present an obstacle to the just rights and interests of all countries in the peaceful use of science and technology nor restrict or harm economic, scientific and technological development in developing countries, (c) All nations have the right to maintaining an appropriate national defence capability and to legitimate self-defence. It is necessary at all stages of the arms control and disarmament process to ensure all nations from sustaining damage to their security. All nations, big or small, have the right to join in discussions and decisions on arms control and disarmament on an equal basis. The implementation of international arms control and disarmament must not impair the independence and sovereignty of any nation, entail the use of force or the threat of force, or interfere with the internal affairs of any nation, (d) All countries, particularly developed nations, should strictly control the transfer of sensitive materials, technologies and military equipment, practise restraint and halt the irresponsible transfer of weapons, (e) All nations should endorse, respect and sup-

port the arms control and disarmament measures adopted after voluntary consultation, negotiation and agreement between nations and in light of actual regional circumstances.

Buku Putih tersebut juga mengungkapkan beberapa kebijakan Cina untuk mengurangi ketegangan dengan negara tetangganya. Misalnya dalam bentuk:

a. Pengurangan Personil Militer dan Reorganisasi Militer

Sejak tahun 1982, militer Cina mengalami reorganisasi dan pengurangan jumlah personil. Pada bulan Mei 1985, Cina menyatakan akan mengurangi 1 juta personil militernya. Pada tahun 1990 jumlah yang dikurangi telah lebih dari 1 juta orang, sehingga jumlah personilnya mencapai sekitar 3,2 juta orang. Pengurangan itu juga dibarengi dengan reorganisasi militer Cina. Jumlah komando militer dikurangi dari 11 menjadi 7 buah. Cina juga mulai mengurangi jumlah senjata dengan menghapus sekitar 10.000 artileri. Bahkan, beberapa fasilitas militer Cina kini terbuka untuk umum, dalam rangka meningkatkan transparansi.

b. Mempertahankan Anggaran Militer yang Rendah

Pada tahun 1994, anggaran

militer mencapai 55,071 milyar yuan; 34,09 persen digunakan untuk gaji dan kebutuhan prajurit, 34,22 persen untuk pemeliharaan, 31,69 persen digunakan untuk membeli perlengkapan, termasuk riset dan ujicoba. Dibandingkan negara lain, jumlah anggaran pertahanan Cina relatif kecil, yaitu 2,3 persen dari anggaran AS, atau 18,3 persen dari anggaran Inggris, dan sekitar 13,9 anggaran militer Jepang.

c. Mengembangkan Teknologi Industri Milier untuk Kepentingan Perdamaian

Sejak tahun 1970-an, Cina telah banyak menggunakan fasilitas teknologi militer untuk kepentingan sipil, terutama berkaitan dengan pembangunan ekonomi. Pada tahun 1989, dibentuk "*civilian applications of military technology liason group*" yang terdiri dari beberapa departemen di Cina. Tugasnya adalah mengkoordinasi transfer teknologi dari penggunaan militer ke penggunaan sipil. Selama Pelita ke-6 dan ke-7 (1981 sampai 1990), Cina menginvestasikan dana sekitar 4 milyar Yuan untuk kepentingan tersebut. Sedangkan dalam Pelita ke-8 (1991-1995) terdapat dana 10 milyar yuan untuk transfer teknologi tersebut.

d. Cina melakukan pengawasan ketata terhadap proliferasi senjata ke negara ketiga

Ini dilakukan dengan keikutsertaan Cina dalam berbagai institusi pengaturan keamanan internasional seperti IAEA (Badan Pengawasan Atom Internasional), NPT (Traktat Nonproliferasi Nuklir) dan sejumlah aktifitas lain yang termasuk dalam PBB.

Kesimpulan

Beberapa perkembangan tersebut menunjukkan bahwa Cina tetap memiliki komitmen terhadap stabilitas keamanan internasional dan regional. Meskipun secara sepintas terdapat kesan bahwa Cina bersikap "agresif" dalam menjalankan kebijakan pertahanan dan keamanannya di kawasan Asia, tetapi pada sisi lain negara ini juga terus berupaya untuk menciptakan suasana damai di kawasan ini. Sikap keras Cina hanya muncul dalam isu-isu yang secara politik sangat sensitif, seperti masalah Taiwan. Akan tetapi secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakan luar negeri Cina di bidang pertahanan adalah "normal" seperti negara lain, yang berupaya mempertahankan kepentingan dan kekuatan nasional dan

sekaligus mengakui pentingnya kerjasama di berbagai forum internasional guna menjaga perdamaian regional atau bahkan global.

DAFTAR CATATAN KAKI

- 1 "Japan says Chinese Missile Test 'Not Desirable' ", *CNN Online* tanggal 3 Agustus 1999.
- 2 "China Acknowledges Development of Neutron Bomb Technology" , *CNN Online* tanggal 15 Juli 1999.
- 3 *FEER* tanggal 22 Juli 1999.
- 4 *Suara Pembaruan*, 8 November 1999.
- 5 Richard Fisher dan Paul H. B. Godwin, "Strategic Trends in China: Defense Policy and Posture", dalam Hans Binnendijk and Ronald N. Montaperto *Strategic Trends In China* , (Institute For National Strategic Studies, National Defense University 1998).
- 6 Kevin F. Donovan, *The Economics Of Proliferation In The People's Republic Of China*, (Alabama: Air War College, Air University, 1996) terutama bab 3.
- 7 Lihat, U.S. Department of Defence, *The United States Security Strategy for The East Asia-Pacific Region 1998*.
- 8 Kenneth B. Pyle *Japan's Immobilism*, tulisan untuk testimoni di hadapan *Subcommittee on Trade of the Ways and Means Committee, DPR-AS*, tanggal 15 Juli 1998.
- 9 *Information Office of the State Council Of the People's Republic of China, White Paper China: Arms Control and Disarmament*, (Beijing, November 1995).

