

- ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

B C

Arti Penting China Dalam Strategi Keamanan Nasional Amerika Serikat Pasca Serangan 911

SKRIPSI

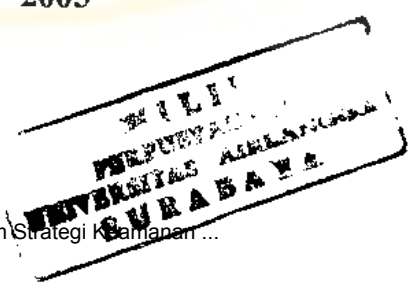
Karya Tulis Ini Disusun untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Kelulusan dan Memperoleh Gelar Sarjana Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga

Fis 11.3/06
Ruf
2



Any Rufaidah
079916067

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik
Universitas Airlangga
Surabaya
2005

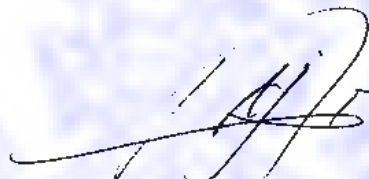


HALAMAN PERSETUJUAN

**ARTI PENTING CHINA
DALAM STRATEGI KEAMANAN NASIONAL AMERIKA SERIKAT
PASCA SERANGAN 911**

Skripsi Ini Telah Memenuhi Persyaratan dan Disetujui Untuk Diujikan

**Surabaya, 28 November 2005
Dosen Pembimbing**



**Drs. Ajar Triharso M. A
NIP. 131 289 504**

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi yang berjudul :

**ARTI PENTING CHINA
DALAM STRATEGI KEAMANAN NASIONAL AMERIKA SERIKAT
PASCA SERANGAN 911**

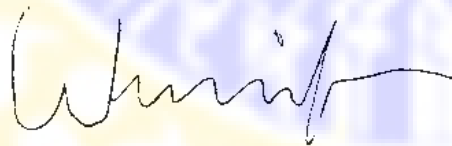
**Telah diujikan di depan tim penguji
Pada tanggal 2 Desember 2005**

Tim penguji

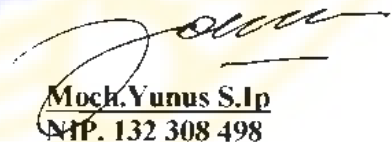
Ketua

**Drs. Djoko Sulistyo M.S.
NIP. 131 453 807**

Anggota



**I. Gede Wahyu W. S. Ip M.S.
NIP. 139 050 635**



**Moch. Yunus S. Ip
NIP. 132 308 498**

HALAMAN PERSEMBAHAN



*Untuk sebuah keyakinan
dan*

*Untuk Ayah dan Ibu,
Maaf sudah menunggu terlalu lama....*

Kata Pengantar

Alhamdulillah, segala puji syukur penulis panjatkan pada Tuhan Yang Maha Esa karena dengan keyakinan penuh kepada-Nya dan kekuatan yang diberikan-Nya, penulis bisa menghilangkan rasa segan dan penat untuk menyelesaikan tugas akhir ini. Seperti layaknya manusia, hasil karya tulis ini masih jauh dari kesempurnaan hingga masih ada kekurangan yang harus dibenahi. Karena itu, penulis mengharapkan berbagai kritikan untuk memperbaikinya.

Rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya juga penulis ucapkan kepada keluarga dan semua orang yang tak henti-hentinya mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan satu kewajiban ini dan melanjutkan langkah kedepan. Dengan dukungan dan dorongan dari mereka, penulis bisa menyusun kata demi kata hingga terwujud dalam satu karya tulis ini.

Tak lupa, terima kasih pula kepada mereka yang membantu penulis untuk terus berkembang dan belajar. Semua staf dan pengajar di program studi Hubungan Internasional Universitas Airlangga, semua teman yang bersama-sama menempuh pendidikan di Fisip HI, teman kos, teman kerja dan semua orang yang pernah berinteraksi dengan penulis baik secara langsung maupun tak langsung.

Dan yang terakhir, semoga karya tulis ini bisa membawa manfaat bagi semua orang yang membacanya serta menyumbangkan sedikit perkembangan dalam wacana ilmu Hubungan Internasional.

Surabaya, 28 November 2005

Penulis

DAFTAR ISI

Halaman judul.....	i
Halaman persetujuan	ii
Halaman pengesahan.....	iii
Halaman persembahan	iv
Kata pengantar	v
Daftar isi.....	vi
Daftar tabel.....	viii
Abstrak	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Perumusan Masalah	8
1.3 Tujuan Penelitian	8
1.4 Kerangka Pemikiran.....	8
1.4.1 Unit Analisa, Eksplanasi Peringkat Analisa....	8
1.4.2 Kerangka Berpikir Teoritik.....	11
1.4.2.1 Kebijakan Luar Negeri.....	12
1.4.2.2 Kepentingan Nasional.....	15
1.4.2.3 Teori Strategi.....	20
1.5 Hipotesis.....	23
1.6 Metodologi	24
1.6.1 Definisi Konseptual dan Operasional.....	24
1.6.2 Tipe Penelitian	28
1.6.3 Ruang lingkup penelitian	28
1.6.4 Teknik pengumpulan data.....	29
1.6.1 Tenik Analisa Data.....	29
1.7 Sistematika Penulisan.....	29

BAB II KEBIJAKAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT DAN PERUBAHAN PERSEPSI TERHADAP ANCAMAN PASCA SERANGAN

911	31
2.1 Kebijakan Luar Negeri AS	34
2.2 China Sebagai Potensi Ancaman	35
2.1.1 Kekuatan Ekonomi dan militer China	40
2.1.2 Strategi Kebijakan luar negeri AS terhadap China...	45
2.3 Perubahan Persepsi Ancaman Pasca Serangan 911	46
2.4 Strategi Keamanan Nasional AS Pasca 911	50

BAB III ARTI PENTING CHINA DALAM STRATEGI KEAMANAN NASIONAL AMERIKA SERIKAT PASCA SERANGAN 911.....

3.1 Reaksi China atas Serangan 911	54
3.2 Kerjasama China dalam Perang Afghanistan.....	58
3.3 Posisi China dalam Perang Iraq.....	63
3.4 Perundingan enam negara	65
3.5 Hubungan China-AS Pasca Serangan 911	70

BAB IV PENUTUP.....

4.1 Kesimpulan	73
-----------------------------	-----------

DAFTAR PUSTAKA

75

DAFTAR TABEL

Jumlah warga AS yang menjadi korban serangan teroris.....	3
Aliran FDI ke Asia pada 1997-2002	39
Perdagangan China dengan Jepang, AS, EA1 dan ROW	39
Peningkatan anggaran pertahanan China	41
Perubahan ancaman yang dihadapi AS	46

ABSTRAK

Sebelum serangan 11 September 2001 atau yang lebih dikenal sebagai 9/11 terjadi, AS menempatkan China sebagai ancaman yang harus diwaspadai. Hal ini disebabkan pertumbuhan ekonomi China yang terus meningkat hingga China menjadi satu kekuatan yang berpengaruh di kawasan Asia. Peningkatan kekuatan ekonomi China ini diringi dengan peningkatan kekuatan militernya, hingga AS khawatir apabila China menggunakan kekuatan militernya, stabilitas dan perdamaian di kawasan Asia akan terganggu.

Ketika serangan 9/11 terjadi, AS mengalami pergeseran prioritas akan ancaman yang harus diwaspadai. AS menempatkan terorisme internasional yang harus ditangani terlebih dahulu. Karena kelompok ini memiliki jaringan di berbagai negara, AS menerapkan strategi bekerjasama dengan negara lain. Kerjasama ini terwujud dalam bentuk informasi intelijen, penyesuaian perangkat hukum dan keuangan demi membekukan aliran dana kelompok tersebut, hingga bantuan militer untuk memerangi kelompok tersebut.

Selain menempatkan terorisme sebagai ancaman yang harus segera diatasi, AS juga menyebut negara pengembang senjata pemusnah masal sebagai potensi ancaman yang juga harus dihilangkan. Ini terkait dengan strategi *preemptive* atau menyerang lebih dulu, yang diusung AS. Berdasarkan strategi ini, AS berhak menyerang siapa saja yang dianggap berpotensi membahayakan kedaulatannya, warga negaranya baik di dalam atau di luar negeri serta negara-negara sekutunya.

Salah satu negara yang aktif menawarkan bantuannya adalah China. Tawaran kerjasama ini kemudian disambut oleh AS. Dalam pelaksanaan strategi keamanan AS yang terwujud dalam tiga agenda, Perang Afghanistan, Perang Iraq dan perundingan enam negara, China memiliki arti penting yang berbeda-beda. Dalam perang Afghanistan, China menjadi negara yang menghubungkan AS dengan Pakistan. China berjanji memberi bantuan kepada Pakistan apabila negara tersebut bersedia bekerjasama dengan AS dalam menumbangkan rezim Taliban di Afghanistan. AS menganggap kerjasama yang dilakukan China cukup penting, hingga mereka bersedia memberi imbalan dengan memasukkan *East Turkestan Islamic Movement* (ETIM) dalam daftar organisasi terorisme internasional, sesuai permintaan China.

Sedangkan dalam Perang Iraq, China tidak mempunyai peranan yang signifikan. China hanya bertindak sebagai anggota tetap DK PBB dengan mendukung resolusi 1441 yang meminta PBB mengirimkan tim untuk membuktikan kepemilikan senjata pemusnah masal Iraq. Ketika AS memutuskan untuk menginvasi Iraq, China bersikap netral dengan tidak menyatakan mendukung atau menentang tindakan AS tersebut. China memiliki arti yang sangat penting saat AS berusaha melucuti senjata pemusnah masal yang dimiliki Korut. Untuk mencapai tujuannya ini, AS menggunakan strategi diplomasi yaitu melalui perundingan enam negara. Disini China memiliki peranan yang sangat besar karena mereka menjadi tuan rumah sekaligus mediator antara AS dengan Korut. AS menjadikan China mediator karena negara komunis ini mempunyai hubungan yang dekat dengan Korut.

Kata kunci : Arti penting China, strategi keamanan nasional AS, serangan 9/11

BAB I

PENDAHULUAN

I. 1. Latar belakang masalah

Hingga kini, tanggal 11 September 2001 menjadi catatan sejarah yang terus diingat tidak saja bagi Amerika Serikat (selanjutnya disingkat AS), namun juga bagi dunia. Saat itu, tepat pukul 8.45 pagi waktu New York, sekelompok orang membajak pesawat jenis Boeing 767 yang digunakan dalam penerbangan komersial lalu menabrakkannya ke gedung kembar World Trade Centre (WTC) yang ada di New York, AS. Benturan yang sangat hebat membuat pesawat dengan bahan bakar 90.770 liter itu meledak hingga dalam hitungan detik, gedung utara WTC jatuh. Disusul kemudian gedung selatan WTC juga mengalami hal yang sama pada pukul 9.03 pagi waktu setempat.¹

Tidak lama kemudian, pesawat ketiga jenis Boeing 757 dengan 225 penumpang diketahui jatuh di wilayah Pittsburgh, Pennsylvania, AS dan pesawat keempat jenis Boeing 757-200 juga dengan jumlah penumpang yang sama, menabrak sayap barat gedung pertahanan Pentagon di Washington DC., AS.² Secara keseluruhan, insiden ini menewaskan lebih dari 3.000 korban yang berasal dari 78 negara yang berbeda.³

Peristiwa yang kemudian lebih dikenal dengan nama serangan 9/11 ini membuktikan bahwa meskipun AS menjadi negara *superpower*, bukan berarti

¹ Abdul Halim Mahaly, *Membongkar Ambisi Global Amerika Serikat*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003) hal 1.

² *Ibid.*

³ United State Department of Defense, *Patterns of Global Terrorism 2001* dalam <http://www.state.gov/s/ct/rls/pptprpt/2001/>, diakses 23 April 2004.

mereka kebal dari serangan musuh. Serangan 911 ini juga menegaskan jika ancaman tidak hanya datang dari satu negara tertentu. Kelompok teroris yang memiliki jaringan internasional terbukti juga bisa mengganggu stabilitas serta keamanan nasional AS. Penasehat Keamanan AS waktu itu, Condolezza Rice, menggambarkan besarnya ancaman dari kelompok teroris ini sama besar dan sama kuat dengan ancaman yang mereka hadapi pada saat perang dingin.⁴

Sebelumnya, AS pernah mengalami serangan terorisme namun hampir sebagian besar diarahkan terhadap aset atau warga negaranya yang berada di luar negeri. Serangan di wilayah dalam negeri terbesar yang pernah terjadi di AS adalah pemboman di Alfred P Murah Federal Building, Oklahoma yang menewaskan 168 korban termasuk 19 anak-anak, pada 19 April 1995.⁵

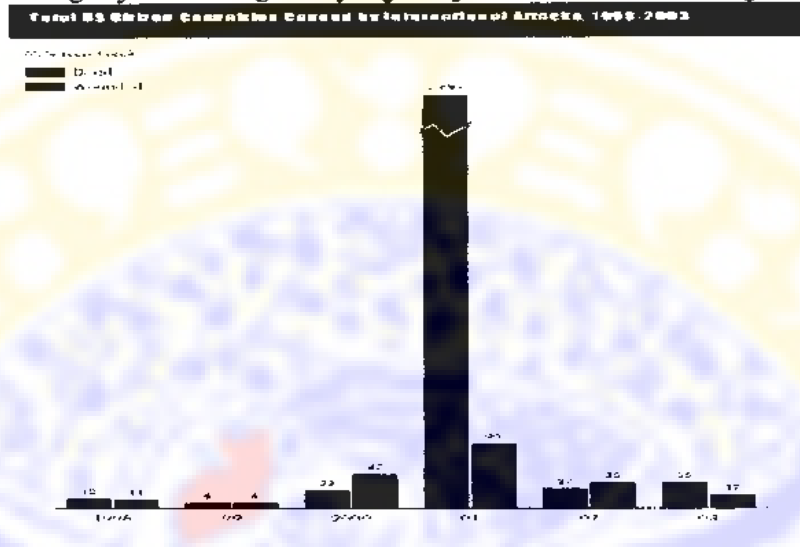
Yang membedakan serangan 911 ini dengan serangan terorisme lainnya adalah detail perencanaan, koordinasi, cara pelaksanaan serangan yang menggunakan pesawat komersial, pemilihan sasaran yaitu gedung kembar WTC yang selama ini dikenal sebagai simbol kapitalisme AS serta besarnya korban dan kerusakan yang mereka hasilkan.

Dari tabel di bawah terlihat jika serangan 911 ini paling banyak menelan korban tewas dari kalangan warga AS, dibandingkan dengan serangan terorisme lainnya.

⁴ Condolezza Rice. *A Balance of Power that Favours Freedom. U.S. National Security Strategy: A New Era - U.S. Foreign Policy Agenda*, Department of State, International Information Programs, Desember 2002

⁵ Lyal Sunga, "US Anti Terrorism Policy and Asia's Option", *September 11 & Political Freedom-Asian Perspectif*.

Tabel 1. 1
Perbandingan jumlah warga AS yang menjadi korban dalam serangan teroris



Sumber: Patterns of Global Terrorism, 2003, Released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism April 29, 2004

Karena AS tidak ingin serangan serupa kembali terjadi, mereka langsung menyatakan perang melawan terorisme internasional sebagai prioritas kebijakannya. Dihari yang sama dengan serangan tersebut, Bush Jr. langsung menyatakan perang terhadap terorisme internasional yang tidak hanya dilakukan di dalam tapi juga di luar negeri.⁶ Keseriusan AS dalam menghadapi ancaman ini terlihat dari tekatnya untuk menggunakan segala macam cara untuk menyeret kelompok tersebut kedepan hukum. AS juga tidak akan membedakan antara kelompok teroris yang melakukan serangan 911 ataupun negara mana saja yang melindungi mereka.⁷

⁶ Operation Enduring Freedom-Afghanistan dalam <http://www.globalsecurity.org/military/ops/enduring-freedom.htm> diakses 26 Juli 2005

⁷ United State Department of Defense *The United States And The Global Coalition Against Terrorism*, September 2001-Desember 2003 dalam <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgrpt/2003/31611pf.htm>

AS menyebut kelompok yang bertanggung jawab atas serangan 911 adalah kelompok Al Qaidah yang dipimpin Usamah bin Laden.⁸ Namun karena kelompok ini memiliki jaringan yang tersebar di negara-negara lain, AS tidak bisa bertindak sendirian. Mereka membutuhkan kerjasama dengan negara lain yang terwujud dalam informasi intelijen mengenai pergerakan kelompok terorisme di negaranya, pembekuan aliran bantuan dana, serta perangkat hukum untuk mencegah perkembangan kelompok teroris tersebut.⁹

AS menyadari bahwa tidak semua negara bersedia membantu mereka dengan sukarela. Karena itu, AS menawarkan peluang kerjasama yang berbau paksaan. AS menegaskan bahwa mereka tak segan menawarkan imbalan bagi negara yang mau membantu. Sebaliknya, AS mengancam untuk memberi sanksi bagi mereka yang enggan bekerjasama dan menacap mereka sebagai bagian dari kelompok teroris tersebut.¹⁰ Tawaran ini disambut berbagai negara di dunia dengan berbagai alasan dan kepentingan masing-masing. Hanya dalam hitungan jam, AS mendapatkan respon dari beberapa negara yang menawarkan bantuan baik dalam bentuk militer, diplomasi, ekonomi ataupun keuangan, untuk memerangi terorisme internasional.¹¹

Salah satu negara yang memanfaatkan kesempatan itu adalah China. Negara komunis ini proaktif menawarkan bantuan kepada AS. Hanya beberapa jam setelah serangan 911 terjadi, Presiden China saat itu, Jiang Zemin, langsung

⁸ Raphael Perl, *Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy*, April 11, 2003 dalam www.fas.org/irp/crs/IB95112.pdf diakses 16 Agustus 2004

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Kenneth Lieberthal, *The War in Iraq and Implications for Asia*, 8 Juli 2003 dalam <http://www.csis.org/> diakses 16 Agustus 2004.

¹¹ United State Departement of Defense, *Fact Sheet on Coalition Partners' Contributions in War on Terrorism. Efforts Include Dplomatic, Military, Financial Support*, 26 Februari 2002

menghubungi Bush Jr. melalui telepon dan menyampaikan keprihatinannya atas peristiwa yang menimpa AS, mengutuk aksi terorisme internasional serta menyatakan kesediaannya untuk bekerjasama dalam perang melawan terorisme yang dipimpin oleh AS.¹² Sikap ini kembali ditegaskan oleh China saat Jiang bertemu dengan Bush Jr. dalam pertemuan *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) di Shanghai pada Oktober 2001. Jiang mengungkapkan harapannya membangun hubungan yang konstruktif dengan AS melalui kerjasama melawan terorisme global yang disebutnya sebagai *Common Enemy*.¹³

Kerjasama dalam perang melawan terorisme internasional yang dilakukan China dan AS ini menarik untuk dicermati lebih lanjut karena terjadi pada saat hubungan kedua negara tidak begitu baik. Sejak normalisasi hubungan pada 1979, arti penting China bagi AS terus mengalami perubahan. China memiliki arti strategis yang cukup tinggi saat AS harus menghadapi persaingan penyebaran pengaruh Uni Sovyet di kawasan Asia pada masa perang dingin. Bahkan AS bersedia membuka hubungan diplomatik dengan China dan memutuskan hubungan diplomatiknya dengan Taiwan (Republic of China) demi menjalin kerjasama yang digambarkan sebagai *strategic triangle*.¹⁴

Namun seiring dengan berakhirnya perang dingin yang ditandai dengan runtuhnya Uni Sovyet pada awal 1990-an, arti strategi China bagi AS menghilang secara perlahan. AS tak lagi menganggap China sebagai mitra strategis karena

¹² Shirley Kan, *U.S.-China Counter-Terrorism Cooperation: Issues for U.S. Policy* dalam www.fas.org/irp/crs/RS21995.pdf

¹³ BBC, *Terrorism Unites Bush and Jiang*, 19 Oktober 2001 dalam <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/1606986.stm> diakses 23 April 2004

¹⁴ Ani Windyani Sutjipto, "Masalah Taiwan dalam Hubungan Cina-Amerika," *Perkembangan Studi Hubungan Internasional dan Tantangan Masa Depan*, (Jakarta: PT. Dunia Pustaka Jaya, 1996), hal 204

musuh bersama yang mereka hadapi telah hilang. Ini membuat hubungan kedua negara mulai rentan akan konflik. Situasi ini terlihat jelas ketika pemerintahan Bush Jr. berkuasa sejak Januari 2001. Pada awal masa pemerintahannya, Bush Jr. menatap China cap sebagai pesaing yang harus diwaspadai. Seperti yang diungkapkan Rice

China bukanlah suatu kekuatan *status quo* namun satu kekuatan yang bisa merubah keseimbangan kekuatan di Asia demi kepentingannya sendiri. Ini membuatnya lebih bisa disebut sebagai *strategic competitor* dari pada sebagai *strategic partner* yang pernah disebut pemerintahan Presiden Clinton.¹⁵

Beberapa insiden juga menambah buruk hubungan kedua negara seperti insiden tabrakan antara pesawat pengintai AS EP-3 dengan pesawat China diatas pulau Heinan pada 1 April 2001. Akibat tabrakan ini, AS dan China dilanda ketegangan selama 11 hari karena China menuntut AS minta maaf dan membayar ganti rugi sebagai imbalan atas pengembalian 24 kru serta bangkai pesawat AS yang ditahan China.¹⁶

Situasi ini semakin diperparah dengan pernyataan Bush Jr. jika AS akan melakukan apapun untuk mempertahankan Taiwan dari serangan China. Meski akhirnya Bush Jr. meralat ucapannya, pernyataan ini sudah keburu membuat China berang.¹⁷ Sejak terpisah akibat perang sipil pada 1949, China mengklaim jika Taiwan adalah bagian dari wilayahnya yang membelot dan mengancam akan

¹⁵ Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Januari/Februari 2000.

¹⁶ David M. Lampton & Richard Daniel Ewing, *U.S.-China Relations In A Post-September 11th World*. (Washington D.C.: The Nixon Center, 2002), hal 11

¹⁷ *Ibid.*, hal 18

menggunakan kekuatan senjata untuk mencegah Taiwan memisahkan diri dari China.¹⁸

Peluang kerjasama ini semakin menarik ketika Bush Jr. menyebut adanya ancaman lain selain kelompok terorisme internasional. Ancaman tersebut datang dari negara yang mengembangkan senjata pemusnah masal (*Weapons of Mass Destruction-WMD*). AS menganggap mereka berbahaya karena bisa menjual senjata tersebut kepada kelompok teroris yang akan menggunakannya terhadap AS. Bush Jr. menyebut ancaman ini datang dari tiga negara yang tergabung dalam *axis of evil* atau negara poros setan. Mereka adalah Iraq, Iran dan Korea Utara.¹⁹ Ketiga negara ini memiliki hubungan baik dengan China, terutama Korut. Pasalnya, sejak Uni Sovyet yang selama ini memberi bantuan ekonomi dan bahan pangan bagi Korut runtuh, negara yang dipimpin Presiden im Jong-il ini berpaling kepada China. Ditambah lagi, catatan sejarah menunjukkan bahwa Korut dan China memiliki kerjasama yang cukup erat ketika Perang Korea terjadi pada 1950-1953. Bahkan hubungan tersebut pernah digambarkan sebagai *lips and teeth relationship*.²⁰

Berbagai fakta seperti status China sebagai pesaing bagi AS serta kedekatannya dengan Korut membuat penulis tertarik untuk mengamati arti penting China bagi AS terutama dalam kaitan pelaksanaan strategi keamanan nasional AS pasca serangan 9/11.

¹⁸ Donal S Zagaria, *Cross Strait Relation: Breaking The Impasse*, Ad Interim Report National Committee on American Foreign Policy, Oktober 2000 dalam <http://www.ncafp.org/legacy/projects/Uschina.htm> diakses tanggal 20 September 2003

¹⁹ Bates Gill, *September 11 and Northeast Asia Change and Uncertainty in Regional Security*, dalam www.csis.org/china/02Summerygill_BR.pdf diakses 1 Oktober 2004

²⁰ David M. Lampton & Richard Daniel Ewing, *op. cit.*, hal 45

I. 2. Permasalahan

Dari paparan diatas maka pertanyaan yang muncul adalah apakah arti penting China dalam strategi keamanan nasional Amerika Serikat pasca serangan 911?

I. 3. Tujuan Penelitian

Penelitian mengenai arti penting China dalam strategi keamanan nasional AS pasca serangan 911 ini bertujuan untuk :

Pertama, memahami perubahan prioritas ancaman yang harus diatasi AS pasca serangan 911 serta bentuk strategi keamanan nasional yang diambilnya.

Kedua, menggunakan teori-teori yang pernah dipelajari untuk mengetahui, memahami dan menjelaskan mengenai arti penting China dalam pelaksanaan strategi keamanan nasional AS tersebut.

I. 4. Kerangka Pemikiran

I. 4. 1. Unit Analisa, Unit Eksplanasi dan Peringkat Analisa

Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, yang harus ditentukan terlebih dahulu adalah unit-unit yang akan menjadi titik berat penelitian yaitu unit analisa dan unit eksplanasi.

Unit analisa adalah unit yang perilakunya akan dijelaskan, dideskripsikan dan diramalkan atau disebut juga sebagai *variable dependen* sedangkan unit yang

pengaruhnya terhadap unit analisa dijelaskan disebut sebagai unit eksplanasi atau *variable independen*.²¹

Penentuan unit analisa dalam sebuah penelitian sangat penting karena digunakan untuk menekankan pada bagian yang ingin dibahas dan dijelaskan. Dalam penelitian ini, unit analisisnya adalah arti penting China dalam pelaksanaan strategi keamanan nasional AS pasca serangan 9/11. Sedangkan unit eksplanasinya adalah strategi keamanan nasional AS itu sendiri.

Selain unit analisa dan unit eksplanasi, penelitian ini juga menggunakan peringkat analisa. Gunanya, untuk mengetahui tingkat interaksi yang terjadi. Dengan demikian, penulis bisa mengetahui faktor yang mempengaruhi perumusan kebijakan luar negeri satu negara. Untuk menentukan peringkat analisa, penulis menggunakan pembagian yang dilakukan John Spanier.²² Ia membagi peringkat analisa menjadi tiga, yaitu

1. Peringkat analisa *Systemic*, merujuk pada sistem internasional yang terdiri dari unit politik yang saling berinteraksi sehingga membentuk pola hubungan yang tetap dalam suatu sistem. Struktur sistem dan perubahan-perubahan yang ada di dalamnya, mempengaruhi perilaku aktor yang terlibat didalamnya. Jadi peringkat analisa *systemic* ini memfokuskan perhatiannya pada masalah-masalah yang terkait dengan pengaruh faktor-faktor eksternal pada perilaku suatu negara terhadap negara lainnya. Artinya, perilaku negara-negara di arena politik

²¹ Mohtar mas'ood. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, (Jakarta : LP3ES, 1990), hal 35.

²² John W. Spanier, *Games Nation Play*, 7th (Washington : C.Q. Press Inc., 1990). hal 9-47.

internasional merupakan hasil perilaku yang telah dipengaruhi oleh sistem dimana negara tersebut berada.

2. Peringkat analisa *Nation-State*, merujuk pada karakteristik internal negara itu sendiri-seperti sistem politik, keadaan ekonomi, struktur sosial dan sebagainya-terhadap negara lainnya. Artinya, perilaku negara bangsa dalam politik internasional ditentukan oleh adanya reaksi atau akibat dari tekanan-tekanan politik, ideologi, opini publik atau kebutuhan yang menjadi kepentingan nasional suatu negara.
3. Peringkat Analisa *Decision Making*, merupakan peringkat analisa yang menelaah setiap perilaku tokoh-tokoh pembuat keputusan dan pengaruhnya terhadap proses pembuatan keputusan tersebut. Peringkat analisa ini memfokuskan perhatiannya pada kenyataan bahwa akhirnya yang membuat keputusan suatu negara adalah orang atau kelompok tertentu saja. Sedangkan keputusannya itu sendiri, perumusan dan pelaksanaannya dipengaruhi oleh persepsi masing-masing keputusan. Begitu pula dengan jenis keputusan atau bagaimana keputusan itu dijelaskan. Pemikiran ini dilandasi asumsi bahwa fenomena hubungan internasional pada akhirnya merupakan akibat dari perilaku individu-individu yang saling berinteraksi didalamnya. Oleh karena itu, dalam memahami hubungan internasional, harus dilihat sikap dan perilaku-perilaku tokoh-tokoh utama dan kelompok-kelompok tertentu seperti kepala negara, birokrat, para menteri dan sebagainya yang terkait dengan proses pembuatan keputusan.

Berdasarkan penjelasan Spanier, penulis menggunakan dua jenis peringkat analisa. Yang pertama adalah peringkat analisa *nation-state* digunakan karena perilaku AS dipengaruhi oleh kondisi internalnya seperti keadaan ekonomi, sistem politik, ideologi, struktur sosial, opini publik dan kondisi keamanan nasional serta kepentingan nasional yang dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan dalam perumusan kebijakan luar negeri. Kebijakan AS untuk memerangi terorisme internasional dan keputusannya untuk bekerjasama dengan China dipengaruhi adanya kepentingan AS untuk menjaga keamanan dalam negeri dan warganya dari kemungkinan terulangnya serangan terorisme.

Pasca serangan 911, AS menyatakan tidak ingin bekerja sendirian dalam menghadapi ancaman terorisme internasional sehingga mereka mengajak negara-negara lainnya untuk bekerja sama. Reaksi dan kebijakan negara lain seperti China atau negara-negara yang menjadi sekutunya akan mempengaruhi proses perumusan kebijakan luar negeri AS dalam memerangi terorisme internasional. Karena itulah, penulis juga menggunakan peringkat analisa *systemic*.

L 4. 2. Kerangka Berpikir Teoritik

Untuk menjelaskan perilaku dan interaksi beberapa negara dalam penelitian ini maka penulis menggunakan serangkaian teori dan konsep yang sesuai. Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, konstruk, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara

merumuskan hubungan antar konsep.²³ Dalam sebuah penelitian teori merupakan sarana eksplanasi yang membantu kita untuk mengorganisasikan dan menata fakta yang ada.²⁴

Berikut merupakan beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh teori ilmu hubungan internasional.²⁵

Pertama, harus menunjukkan unit-unit yang terlibat dan hubungan antar unit tersebut, untuk menunjukkan fenomena yang patut dipelajari dan mendeskripsikan struktur unit-unit yang saling berinteraksi dalam suatu fenomena.

Kedua, harus dapat menunjukkan faktor-faktor yang menentukan terjadinya suatu fenomena.

Ketiga, mendeskripsikan dan menjelaskan suatu kecenderungan perubahan suatu fenomena serta menentukan faktor yang menyebabkan perubahan tersebut.

Dalam penelitian ini, teori berfungsi sebagai dasar perumusan hipotesa dan sebagai instrumen analisa untuk mendeskripsikan fenomena yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini.

I. 4. 2. 1. Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri adalah strategi atau rencana tindakan yang dirumuskan oleh para pengambil keputusan dalam suatu negara dan diterapkan

²³ Sofyan Effendi, "Unsur-Unsur Penelitian survey," dalam Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survey*. (Jakarta: LP3ES, 1989). hal 37

²⁴ Mohtar Mas'ood. *Disiplin dan Metodologi op. cit.*, hal 187

²⁵ *ibid.*, hal 39

dalam menghadapi negara lain atau aktor politik internasional lainnya dengan tujuan untuk mencapai kepentingan nasionalnya²⁶.

Menurut Walter Carlsnaes, kebijakan luar negeri merupakan serangkaian tindakan yang dinyatakan secara terbuka untuk mencapai tujuan dan atau arah tertentu, dilakukan perwakilan pemerintah yang bertindak atas nama suatu komunitas yang berdaulat, dan ditujukan kepada sasaran, kondisi dan aktor, baik pemerintah maupun non-pemerintah, yang terletak di luar batas wilayah kewenangannya.²⁷

Sedangkan kebijakan luar negeri menurut Holsti merupakan ide yang dirancang pembuat keputusan untuk memecahkan suatu masalah atau meningkatkan beberapa perubahan dalam kebijakan, sikap, atau tindakan negara atau negara-negara yang lain, dalam aktor *non state* (misalnya kelompok teroris), dalam ekonomi internasional atau dalam lingkungan fisik dunia.²⁸

Untuk mengetahui jenis kebijakan luar negeri AS, perlu diketahui jenis-jenis kebijakan luar negeri. Menurut Coplin, ada tiga kebijakan luar negeri.²⁹

1. Keputusan kebijakan luar negeri yang bersifat umum. Terdiri atas serangkaian keputusan yang diekspresikan melalui pernyataan-pernyataan kebijakan dan melalui tindakan-tindakan langsung.

²⁶ Roy Olton dan Jack C. Plano, *Kamus Hubungan Internasional*, Edisi Ketiga terj. Wawan Juanda (Bandung: Putra Abardin, 1990) hal 5-6

²⁷ Walter Carlsnaes, "Foreign Policy", *Handbook of International Relation*, (London: Sage Publication, 2002) hal 335.

²⁸ K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis. Seventh Edition*, (New Jersey: Prentice-Hall International Inc, 1995), hal 83.

²⁹ William D. Coplin, *Pengantar Politik Internasional Suatu Telaah Teoritis*, Edisi Kedua terj. Marsedes Marbun, (Bandung: Sinar Baru, 2003) hal 32-35.

2. Keputusan kebijakan luar negeri yang bersifat administratif. Kebijakan ini dibuat oleh anggota-anggota birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab melaksanakan hubungan luar negeri. Kebijakan administratif ini umumnya ditentukan oleh kebijakan luar negeri yang bersifat umum.
3. Keputusan kebijakan luar negeri yang bersifat krisis. Kebijakan ini memiliki karakteristik sebagai berikut. Salah satu negara yang merasa ada suatu kejadian yang mengubah hubungannya dengan satu atau lebih negara, suatu rasa urgensi yang dirasakan oleh suatu negara, yaitu suatu kebutuhan untuk mengambil beberapa tindakan dalam jangka waktu yang singkat, melibatkan suatu elemen kejutan setidaknya bagi satu negara, melibatkan kepentingan esensial negara yang sedang dipertaruhkan. Keputusan yang bersifat krisis seringkali mengubah seluruh pelaksanaan kebijakan luar negeri yang bersifat umum.

Dengan demikian, pembuatan kebijakan luar negeri merupakan campuran dari kebijakan luar negeri yang bersifat umum, administratif atau krisis. Proses pembuatan kebijakan luar negeri itu sendiri dipengaruhi oleh empat faktor yaitu faktor perilaku pembuat keputusan, faktor politik domestik, faktor ekonomi militer dan faktor lingkungan internasional.³⁰ Keempat faktor tersebut yang menentukan bagaimana suatu negara menjalin hubungannya dengan negara lain.

³⁰ *Ibid.*, hal 165

Saat serangan 9/11 terjadi, AS mengalami situasi krisis keamanan dalam negerinya yang disebabkan serangan kelompok terorisme internasional yang disebut AS sebagai kelompok Al Qaidah yang dipimpin Usamah bin Laden. Karena AS mengindikasikan Usamah bersembunyi di negara Afghanistan dan rezim Taliban yang berkuasa di Afghanistan tidak mau bekerjasama, maka AS mengambil kebijakan untuk menyerang negara tersebut.

Dalam pelaksanaan agenda ini, AS membutuhkan kerjasama dengan negara lain yang berwujud bantuan kekuatan militer, ijin penggunaan wilayah negara-negara yang berbatasan dengan Afghanistan, baik darat maupun udara, untuk melakukan serangan terhadap Afghanistan, dan permintaan agar negara-negara tersebut menutup perbatasannya.

Secara geografis, China menempati posisi yang penting. Mereka mempunyai hubungan yang dekat dengan negara-negara yang berbatasan dengan Afghanistan, seperti Pakistan dan mereka yang menjadi anggota *Shanghai Cooperation Organization* (SCO) yaitu Kyrgystan, Uzbekistan, Kazakhstan dan Tajikistan. Karena posisi China inilah, AS mengambil kebijakan yang tidak bersifat konfrontatif terhadap China meski pada awal pemerintahan Bush. Hubungan kedua negara menunjukkan kecenderungan tersebut.

I. 4. 2. 2. Kepentingan Nasional

Kepentingan nasional merupakan tujuan mendasar dan faktor paling menentukan yang memandu para pembuat keputusan suatu negara dalam

pembuatan kebijakan luar negeri.³¹ Unsur kepentingan nasional meliputi kelangsungan hidup bangsa dan negara, kemerdekaan, integritas teritorial, keamanan nasional dan kesejahteraan ekonomi. Karena tidak ada kepentingan yang secara tunggal mendominasi maka kepentingan-kepentingan tersebut dinamakan sebagai kepentingan nasional.³²

Menurut Donald Nuchterlein,³³ kepentingan nasional merupakan kebutuhan dan keinginan yang dimiliki oleh suatu negara dalam hubungannya dengan kebutuhan dan keinginan negara lain dan lingkungan eksternalnya.

Kepentingan nasional dapat dikategorikan menjadi empat, yaitu :

- Kepentingan Keamanan (*Defense Interest*) berupa perlindungan terhadap negara dan warga negaranya dari ancaman eksternal.
- Kepentingan Ekonomi (*Economic Interest*) berupa peningkatan kehidupan ekonomi negara melalui hubungan dengan negara-negara lain.
- Kepentingan Ketertiban Dunia (*World Order Interest*) berupa sebuah sistem politik dan ekonomi internasional yang memungkinkan keamanan dan perdagangan dalam situasi damai
- Kepentingan Ideologi (*Ideology Interest*) berupa perlindungan dan penyebaran serangkaian nilai-nilai yang disebarkan dan dipercayai warga negara untuk kebaikan bersama.

³¹ Roy Olton dan Jack C. Plano, *op. cit.*, hal 7

³² *ibid*

³³ Donald E. Nuchterlein, *National Interest and Presidential Leadership : The Setting of Priorities*, (Boulder, Co., 1978), hal. 3. Lihat juga Joseph Frankel, *National Interest*, (New York : Preager, 1970), dalam David V. Edwards, *The American Political Experience : An Introduction To Government*, (USA: Prentice Hall, 1985), hal. 587-588.

Spanier mengidentifikasi beberapa macam kepentingan nasional yang secara garis besar terbagi menjadi dua, yaitu kepentingan-kepentingan yang berkaitan dengan *high politics* dan kepentingan-kepentingan *low politics*.³⁴ *High politics* merujuk pada isu-isu politik keamanan atau strategi yang berkaitan dengan masalah *survival*, sedangkan *low politics* merujuk pada isu-isu kesejahteraan (*welfare*) dan sosial ekonomi.

Kepentingan *high politics* dikelompokkan menjadi :

- Keamanan nasional, yaitu mempertahankan kelangsungan hidup secara fisik (*physical survival*), integritas wilayah (*territorial integrity*), dan kemerdekaan politik (*political independence*), dan
- Prestise, yang untuk memperolehnya diperlukan kekuatan (*power*), dalam hal ini kemampuan militer secara umum, walaupun tidak tertutup kemungkinan pencapaian prestise melalui kekuatan ekonomi atau keunggulan di bidang teknologi, sistem pemerintahan dan budaya.

Sedangkan kepentingan *low politics* meliputi :

- Kesejahteraan nasional (*national welfare*), yang merupakan basis dari kemajuan suatu negara dan mempengaruhi faktor-faktor lainnya, seperti masalah keamanan dan prestise.
- Perlindungan dan promosi ideologi yang dapat digunakan sebagai salah satu perekat persatuan bangsa dan peningkatan prestise.

Menurut Thomas W. Robinson,³⁵ kepentingan nasional terbagi menjadi

³⁴ John W. Spanier, *op. cit.*, hal. 74-84.

³⁵ Thomas W. Robinson, "National Interest", dalam James N. Rosenau (ed) *International Politics and Foreign Policy*. (New York : The Free Press, 1969) hal 184-185.

1. **Kepentingan primer** : perlindungan keamanan fisik, politik, entitas budaya, kedaulatan dan kelangsungan hidup negara dari ancaman pihak luar
2. **Kepentingan Sekunder** : kepentingan mengenai perlindungan terhadap warga negaranya termasuk yang ada di luar negari. Ini merupakan pengembangan kepentingan primer.
3. **Kepentingan variabel** : kepentingan yang menyesuaikan dengan perubahan dalam jangka waktu relatif singkat.
4. **Kepentingan permanen** : kepentingan yang sifatnya relatif konstan untuk jangka waktu yang lama.
5. **Kepentingan umum** : kepentingan yang ditetapkan negara dalam suatu area geografis yang luas dan meliputi berbagai bidang.
6. **Kepentingan khusus** : kepentingan yang dibuat berdasarkan ruang dan waktu

Berdasarkan kategorisasi diatas, Robinson kemudian mengelompokkan kepentingan nasional suatu negara dan interaksi dengan negara lain.

1. **Kepentingan identik (identical interest)** : kepentingan antara dua negara atau lebih yang memiliki kemiripan
2. **Kepentingan saling melengkapi (complementary interest)** : kepentingan antara beberapa negara walaupun tidak memiliki kemiripan tetapi dapat menjadi dasar bagi sistem persetujuan pada isu tertentu.
3. **Kepentingan yang bertentangan (conflicting interest)** : kepentingan yang tidak termasuk dalam kedua jenis kepentingan diatas. Kepentingan ini dapat ditransformasikan menjadi kepentingan identik atau kepentingan

yang saling melengkapi melalui jalur diplomasi, perjalanan waktu atau peristiwa tertentu. Demikian pula sebaliknya.

Kepentingan nasional suatu negara bisa diperjuangkan melalui 3 cara

1. Perang dan penggunaan kekerasan

Untuk memperjuangkan kepentingan nasional suatu negara, perang dan kekerasan terpaksa dilakukan.

2. Aliansi

Aliansi bertujuan untuk mendukung dan memperkuat upaya memperjuangkan kepentingan nasional antara dua negara atau lebih yang memiliki kepentingan yang sama. Suatu negara masuk dalam suatu aliansi karena ada kerjasama yang saling menguntungkan bagi kedua belah pihak.

3. Perundingan diplomatik dan perdamaian

Diplomasi bertujuan untuk menyesuaikan dan memperjuangkan kepentingan nasional bersama antara negara yang satu dengan yang lain. Kesuksesan cara ini bergantung dari masing-masing pihak yang ingin menyesuaikan diri, terutama soal penilaian kepentingan nasional masing-masing.

Konsep kepentingan nasional ini digunakan penulis untuk menggambarkan tujuan yang ingin dicapai AS pasca serangan 911 sehingga merumuskan suatu bentuk strategi tertentu. Sesuai dengan penjelasan Spanier, kepentingan nasional AS pasca serangan 911 diprioritaskan pada kepentingan *high politics*. AS merasa perlu melindungi keamanan nasionalnya dari

serangan musuh serta menjaga prestise sebagai negara *superpower* yang tak ingin dikalahkan teroris.

Untuk melindungi keamanannya dari kemungkinan terjadinya serangan kembali oleh teroris internasional atau negara yang mengembangkan senjata pemusnah masal, AS menggunakan dua pendekatan yang berbeda. AS menggunakan kekuatan senjata yang terwujud dalam perang Afghanistan dan perang Iraq, serta menggunakan diplomasi dalam upaya melucuti senjata pemusnah masal yang dimiliki Korut.

Dalam upaya mencapai kepentingan nasionalnya tersebut, AS bekerjasama dengan negara lain yang memiliki kepentingan serupa. Begitupula kerjasama yang dilakukan AS dan China. Meski tidak sama, keduanya memiliki kepentingan yang saling melengkapi. AS berkepentingan untuk menghilangkan ancaman dari teroris internasional dan negara yang mengembangkan senjata pemusnah masal, sedangkan China berkepentingan untuk mendapatkan imbalan dari AS atas bantuan yang diberikannya.

1. 4. 2. 3. Teori Strategi

Sebelum melakukan tindakan, suatu negara bangsa sudah memperhitungkan akan adanya reaksi balasan dari pihak lawan maupun keuntungan dan kerugian yang akan didapat. Perhitungan tersebut merupakan salah satu strategi yang harus diambil agar bisa memperoleh kemenangan. Karena

itu, strategi adalah cara suatu aktor dalam menggunakan kemampuan miliknya untuk mencapai tujuan politik³⁶.

Namun strategi tidak hanya menyangkut kekuatan militer namun juga meliputi alokasi sumber-sumber daya baik politik, diplomatik, teknologi, dan ekonomi yang digunakan suatu negara untuk mencapai tujuannya.³⁷

Beberapa asumsi dasar yang digunakan oleh suatu negara bangsa dalam teori strategi yang dirumuskan oleh Patrick Morgan³⁸

1. Perilaku politik luar negeri suatu negara bangsa pasti diarahkan untuk mencapai satu atau beberapa tujuan internasional. Setiap tindakan yang diambil pasti dimaksudkan sebagai suatu langkah kearah pencapaian tujuan itu.
2. Para pembuat keputusan selalu berusaha memaksimalkan peroleh bagi negara bangsanya. Ini dilakukan dengan cara menelaah berbagai alternatif tindakan, masing-masing dinilai berdasarkan biaya dan hasil. Alternatif tindakan yang diambil adalah yang memenuhi kriteria efisiensi.
3. Dalam dunia yang saling tergantung, ini berarti bahwa para pembuat keputusan itu harus memperhitungkan juga tujuan dan strategi berbagai negara bangsa lain.

Sedangkan Harold dan Margareth Sprout menyatakan bahwa istilah strategi pada saat ini merujuk pada rencana operasional dalam semua jenis situasi

³⁶ Graham Evans dan Jeffrey Newham, (London: Penguin Books, 1998), hal 518

³⁷ Bruce M. Russet, "The Calculus of Deterrence," dalam Rosenau, *op. cit.*, hal 359-362

³⁸ Mohtar Mas' oed, *Studi Hubungan Internasional Tingkat Analisa dan Teoritisasi*, (Yogyakarta: PAU-SS UG, 1989), hal 90

yang melibatkan interaksi antara pihak-pihak yang berlawanan seperti dalam proses legislatif dan penegakan hukum.³⁹

Dalam hubungan internasional, strategi menggambarkan rencana operasional terpadu pemerintah suatu negara dengan memanipulasi semua instrumen yang ada, militer maupun non militer, dalam upaya mereka untuk mencapai tujuan yang diinginkan dari negara lain, termasuk terhadap sekutu, negara netral serta musuh mereka baik yang potensial maupun aktual.⁴⁰

Menurut John Lovell, strategi yang diambil oleh suatu negara bisa dijelaskan dengan menelaah penilaian para pembuat kebijakan tentang strategi lawan dan perkiraan mereka tentang kemampuan sendiri.⁴¹ Bertolak dari titik pandang diatas, Lovel merumuskan empat tipe strategi dalam hubungan antara dua negara atau lebih, yaitu

1. Strategi konfrontatif, digunakan ketika suatu negara merasa posisinya kuat sedangkan kawannya mengancam.
2. Strategi akomodatif, digunakan ketika suatu negara menilai kedudukannya lemah dibanding lawannya serta lawannya dalam kondisi mengancam
3. Strategi memimpin ditetapkan ketika suatu negara menganggap bahwa ia dan lawannya sama-sama kuat dan lawannya bisa mendukung kepentingannya.

³⁹ Harold & Margareth Sprout, *Foundation of International Politics* (Princeton New Jersey, D. Van Bestrod Company Inc., 1962) hal 58

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ John Lovell, *Foreign Policy in Perspective* (Holt, Rinehart Windston, 1970) hal 99

4. Strategi konkordan digunakan ketika suatu negara melihat posisinya lemah namun lawannya dapat mendukung kepentingannya.

Teori ini digunakan untuk menjelaskan bentuk strategi yang diambil AS dalam merumuskan kebijakan luar negerinya yang bertujuan untuk melindungi keamanan nasionalnya. Strategi yang digunakan AS kali ini terletak pada penggunaan kekuatan militernya dalam melakukan perang melawan terorisme dan negara yang mengembangkan WMD.

Selain itu, AS juga berusaha menempatkan terorisme internasional dan negara yang mengembangkan WMD sebagai musuh bersama. Dengan demikian, ia bisa mengajak negara lain menggunakan kekuatan, baik militer, ekonomi dan politik, untuk membantunya mengeliminasi kedua musuhnya ini. Dalam kaitannya dengan strategi yang digunakan terhadap China, AS menggunakan pendekatan strategi memimpin seperti yang dijelaskan Lovell.

I. 5. Hipotesis

Arti penting China dalam strategi keamanan nasional AS pasca serangan 911 adalah :

1. Sebagai mitra dalam perang melawan terorisme internasional. China bekerjasama dengan AS baik secara bilateral maupun secara multilateral yang terwujud dalam koalisi anti terorisme. China juga menjadi pihak penghubung antara AS dan Pakistan dalam konteks perang Afghanistan.
2. Sebagai tuan rumah dalam upaya melucuti WMD Korea Utara. AS menganggap China sebagai sekutu terdekat Korea Utara hingga bisa

membujuk Korea Utara menghentikan program pengembangan senjata nuklirnya dengan cara menggunakan pendekatan diplomatik atau menghentikan suplai bantuan.

I. 6. Metodologi

I. 6. 1. Definisi Konseptual dan Definisi Operasional

Definisi konseptual adalah definisi yang menggambarkan suatu konsep dengan menggunakan konsep lain.⁴² Sedangkan definisi operasional merupakan serangkaian prosedur yang mendeskripsikan kegiatan yang harus dilakukan dalam mengetahui eksistensi empiris maupun derajat empiris suatu konsep.⁴³

Terorisme Internasional

Terorisme adalah kegiatan negara atau pelaku non negara yang mempergunakan teknik kekerasan dalam usahanya untuk mencapai tujuan politik.⁴⁴ Mereka menggunakan metode seperti pembajakan, penyanderaan, sabotase, pemboman, penculikan dan pembunuhan. Ciri utamanya adalah semua tindakan tersebut bermotifkan politik.⁴⁵

Raphael Perl menderfinisikan terorisme sebagai aksi kekerasan yang terencana dan bermotifkan politik dan diarahkan kepada warga sipil yang dilakukan kelompok sub nasional atau agen rahasia dengan tujuan mendapat

⁴² Roy Olton dan Jack C. Plano, *op. cit.*, hal. 114-117

⁴³ Mohtar Mas' oed, *Disiplin dan Metodologi, op. cit.*, hal. 100

⁴⁴ Roy Olton dan Jack C. Plano, *op. cit.*, hal. 169

⁴⁵ *Ibid.*

perhatian.⁴⁶ Terorisme internasional berarti terorisme yang melibatkan penduduk atau wilayah lebih dari satu negara.⁴⁷

Dalam kasus serangan 911 ini, AS menyebut terorisme internasional yang bertanggung jawab adalah Al Qaidah. Kelompok ini diklaim mempunyai jaringan kelompok terorisme yang lebih kecil dan tersebar di masing-masing negara. Dalam *Patterns of Global Terrorism* 2003 yang dirilis *Office of the Coordinator for Counterterrorism*, AS mendeskripsikan 77 kelompok teroris yang masuk dalam jaringan ini.⁴⁸

Senjata Pemusnah Masal

Senjata pemusnah Masal (Weapons of Mass Destruction-WMD) adalah istilah yang digunakan untuk merujuk pada senjata nuklir, biologis, kimia dan radiologi. Istilah ini muncul pertama kali pada 1937 merujuk pada kerusakan masal yang terjadi di Guernica, Spanyol karena bombardir dari udara. Pengeboman Nagasaki dan Hiroshima lalu perkembangan yang terjadi pada perang dingin membuat istilah ini lebih sering digunakan untuk menyebut senjata yang non-konvensional.⁴⁹

⁴⁶ Raphael Perl, *Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy*, April 11, 2003 dalam www.fas.org/irp/crs/IB95112.pdf diakses 16 Agustus 2004

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Patterns of Global Terrorism*, 2003. Released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism 29 April 2004. appendix b dan c. diakses dari <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2003/31611pl.htm> pada 17 Juni 2004

⁴⁹ Wikipedia, Electronic Encyclopedia dalam <http://en.wikipedia.org/wiki/WMD>

Strategi Keamanan Nasional

Strategi adalah seluruh keputusan kondisional yang menerapkan tindakan-tindakan yang harus dijalankan guna menghindari setiap keadaan yang mungkin terjadi di masa depan.⁵⁰ John Lovell mendeskripsikan strategi sebagai serangkaian langkah-langkah atau keputusan yang dirancang sebelumnya dalam suatu sistem kompetitif dengan hasilnya tidak semata-mata bersifat untung-untungan.⁵¹

Keamanan Nasional adalah bagian dari kepentingan nasional suatu negara yang tidak dapat dipisahkan, bahkan tujuan politik luar negeri untuk mempertahankan kepentingan nasional berkaitan dengan upaya mempertahankan keamanan nasionalnya.⁵²

Definisi yang lebih luas diungkapkan Harold Brown. Keamanan nasional adalah kemampuan untuk menjaga integritas fisik dan wilayah suatu negara, menjaga hubungan ekonomi dengan negara lain didunia namun tetap menjaga kepentingan dan institusi yang dimilikinya dari gangguan diluar, serta menjaga batas wilayahnya.⁵³

Strategi keamanan nasional adalah serangkaian langkah yang dirumuskan secara cermat dan tidak bersifat untung-untungan untuk melindungi integritas fisik dan wilayah suatu negara, menjaga hubungan ekonomi dengan negara lain didunia namun tetap menjaga kepentingan dan institusi yang dimilikinya dari gangguan diluar, serta menjaga batas wilayahnya.

⁵⁰ T. May Rudi, *Studi Strategi dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin*, (Bandung: Refika Aditama, 2002) hal 1

⁵¹ sebagaimana yang dikutip dalam Mohtar Maso'ed, *Tingkat Analisa dan Teoritisasi*, hal 90-91

⁵² T. May Rudi, *op. cit.*, hal 64

⁵³ Lawrence Ziring, *International Relation, a Political Dictionary 1995*, hal 205

Untuk perang melawan terorisme internasional yang dilakukannya, AS menggunakan strategi *preemptive* atau menyerang terlebih. Asumsinya, AS harus menghilangkan potensi ancaman itu sebelum mereka menyerang AS terlebih dahulu.

Koalisi

Koalisi merupakan pembentukan entitas-entitas secara temporer dalam mencapai tujuan tertentu melalui aksi bersama.⁵⁴ Sedangkan *Pentagon Coalition Handbook* mendefinisikan koalisi sebagai operasi gabungan dari kekuatan dua negara atau lebih, meskipun bukan sekutu, untuk mencapai satu tujuan yang sama.⁵⁵ Kekuatan dalam hal ini bisa berupa kebijakan domestik dan perangkat hukum lokal masing-masing negara yang bisa digunakan melawan terorisme

Koalisi anti terorisme ini dibentuk dan dipimpin oleh AS dengan menggunakan berbagai sarana diplomasi, seperti permohonan normatif bagi seluruh negara bangsa di dunia, operasi tersembunyi, bantuan ekonomi dan pinjaman hingga ancaman bagi yang menentanginya.⁵⁶ Karena itu salah satu karakter koalisi anti terorisme adalah mempunyai hubungan bilateral langsung dengan AS. Partisipasi dalam koalisi ini dilihat dari komitmen suatu negara secara individu terhadap AS.

Dalam koalisi ini, tingkat partisipasi dibagi menjadi dua. Level pertama partisipasi yang dilakukan melibatkan kekuatan. Negara yang termasuk dalam

⁵⁴ *Terrorism*. Microsoft Encyclopeda Encarta, 2002

⁵⁵ Dana Robert Dillon. *The Shape of Anti-Terrorist Coalitions in Southeast Asia* dalam <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/hl773.cfm> diakses 16 Agustus 2004

⁵⁶ Amitiai Etzioni. *Implications of The American Anti Terroirsme Coalition for Gobar Architectures*, *European Journal of Political Theory*.

level ini melihat terorisme sebagai ancaman global dan perang melawan terorisme adalah upaya bersama yang menguntungkan banyak negara didunia. Karena itu mereka bekerja sama dengan AS untuk melawan terorisme.

Sedangkan level kedua partisipasi negara hanya terbatas pada sikap menentang terorisme namun tidak menggunakan kekuatan untuk bekerjasama dengan negara lain.

1. 6. 2. Tipe penelitian

Penelitian yang dilakukan kali ini bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif mempunyai dua tujuan yaitu yang pertama, untuk mengetahui perkembangan sarana fisik tertentu atau frekuensi terjadinya suatu aspek fenomena sosial tertentu. Sedangkan yang kedua, untuk mendeskripsikan secara rinci suatu fenomena sosial tertentu.⁵⁷ Dalam penelitian ini penulis menggunakan hipotesis sebagai gambaran umum penelitian tapi bukan untuk diuji.⁵⁸

1. 6. 3. Ruang lingkup penelitian

Penelitian ini menggunakan rentang waktu sejak serangan 911 terjadi (11 September 2001) hingga Desember 2004. Namun penulis tidak menutup kemungkinan adanya informasi tambahan lainnya yang mendukung penelitian dan diperoleh sebelum rentang waktu tersebut.

⁵⁷ Masri Singarimbun *op. cit.*, hal 4.

⁵⁸ *Ibid.*

I. 6. 4. Teknik pengumpulan data

Teknik yang digunakan studi pustaka yaitu dengan mengumpulkan data dari

1. Buku
2. Koran
3. Majalah
4. Artikel-artikel yang diperoleh melalui internet

I. 6. 5. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara melakukan kombinasi metode induktif dan deduktif. Metode induktif adalah suatu metode untuk menelaah kasus-kasus tunggal secara seksama sampai menemukan suatu pola dalam banyak kasus-kasus tunggal itu dan kemudian mengembangkan suatu prinsip hubungan kausal.⁵⁹ Sedangkan metode deduktif berasal dari prinsip umum dan menghasilkan prinsip yang lebih rendah.⁶⁰

I. 7. Sistematika Penulisan

Bab I. Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, permasalahan, teori dan konsep yang akan digunakan.

Bab II. Menggambarkan perubahan persepsi ancaman bagi kepentingan nasional AS sejak awal masa pemerintahan Bush Jr. hingga pasca serangan 9/11. Bab ini menjelaskan persepsi AS terhadap potensi ancaman yang muncul dari

⁵⁹ Mohtar Mas' oed, *Disiplin dan Metodologi*, *op. cit.*, hal. 92

⁶⁰ *ibid.*, hal. 94

China sebelum serangan 911 yang kemudian bergeser menjadi ancaman dari terorisme internasional.

Bab III. Menjelaskan strategi keamanan nasional dan kerjasama AS dan China dalam menghadapi ancaman terhadap kepentingan keamanan nasional AS. Kerjasama tersebut terwujud dalam dua agenda yaitu Perang Afghanistan dan perlucutan senjata nuklir milik Korea Utara. Keterlibatan China dalam pelaksanaan agenda tersebut melalui berbagai bentuk seperti diplomatik, aksi militer dan bantuan lainnya akan dijadikan sebagai alat untuk menggambarkan arti penting China dalam strategi keamanan AS.

Bab IV. Kesimpulan

BAB II

KEBIJAKAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT DAN PERUBAHAN PERSEPSI TERHADAP ANCAMAN PASCA SERANGAN 911

Dalam merumuskan kebijakan luar negeri yang akan diterapkan, para pembuat keputusan dalam satu negara mempertimbangkan kepentingan nasional yang ingin dicapainya. Untuk mewujudkan kepentingan ini dan menjaga kelangsungan hidupnya, masing-masing negara membutuhkan rasa aman. Keamanan ini terwujud dalam bentuk aman dari ancaman terhadap integritas fisik wilayah, keamanan individu warga negara dan pemerintahannya serta aman dalam menjalankan sistem perekonomian yang mendukung kelangsungan hidupnya.¹

Pada masa perang dingin, ancaman yang mendominasi muncul dari Uni Sovyet. AS menempatkan ancaman tersebut pada tingkat yang tinggi terkait dengan pengembangan senjata nuklir masing-masing negara.² Namun ancaman ini menghilang seiring dengan jatuhnya Uni Sovyet yang juga menandai berakhirnya perang dingin antara AS dan Uni Sovyet. Dengan demikian, AS tak lagi mempunyai pesaing dalam menyebarkan nilai-nilai yang dianutnya seperti demokrasi, kebebasan individu dan perdagangan bebas.³

¹ T May Rudi, *Studi Strategi dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin*. (Bandung: Refika Aditama, 2002) hal 64

² Kuniharu Kakihara, *The Post-9/11 Paradigm Shift and Its Effects on East Asia*. (Tokyo: Institute For International Policy Studies (IIPS), 2003) hal 3.

³ David Lampton, *Managing US China Relations in The 21st Century*, dalam www.nixoncenter.com diakses 24 Februari 2003

Keamanan dalam negeri dan keamanan warga AS merupakan kepentingan vital AS. Menurut *Annual Report 1995* yang dikeluarkan Dephan AS, sejak berdiri, pemerintahan AS menetapkan kepentingan nasional yang mendasar.

1. Perlindungan bagi keselamatan jiwa dan barang warga AS baik di dalam maupun diluar negeri.
2. Mempertahankan kedaulatan negara, kebebasan berpolitik dan kemerdekaan dengan nilai, institusi serta wilayah yang utuh.
3. Kesejahteraan dan kekayaan warganya.⁴

Perubahan tatanan dalam sistem politik internasional pasca perang dingin mengakibatkan masing-masing negara mengembangkan kekuatannya dan berkompetisi terutama dalam pemenuhan kebutuhan ekonomi dan perdagangan.⁵ Kondisi ini akan memunculkan satu negara yang kuat dan mendominasi dalam satu kawasan tertentu. Mereka inilah yang disebut sebagai negara *majorpower* karena mereka tidak hanya memiliki pengaruh ekonomi tapi kekuatan ekonominya juga berimplikasi pada munculnya pengaruh politik di masing-masing kawasan.⁶

Mereka inilah yang berpotensi menyaingi kekuatan AS dan meminimalkan pengaruh AS dikawasan tersebut. Suatu negara bisa dikatakan berpotensi menjadi ancaman bagi pencapaian hegemoni AS apabila⁷

⁴ William J. Perry, Secretary of Defense. *Annual Report to the President and the Congress*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1995, hal 1.

⁵ Samuel Huntington. *The lonely Superpower*, Foreign Affairs Maret/April 1999 Vol 78 No. 2

⁶ *Ibid.*

⁷ Stephen D. Biddle. *American Grand Strategy after 911: An Assesment*, dalam <http://www.strategiestudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB603.pdf>

1. Negara tersebut mempunyai kekuatan ekonomi. Artinya, karena bentuk perdagangan berjalan dua arah maka harus ada interaksi antara dua pihak. Jika salah satu menolak untuk bekerjasama, maka dipastikan tidak akan ada transaksi yang terjadi. Dalam bentuk perekonomian global, negara tersebut bisa menolak untuk memberikan akses masuk ke perdagangan di negara tersebut.
2. Negara tersebut mengembangkan kekuatan militer yang berpotensi bisa menandingi AS.
3. Negara tersebut mempunyai kekuatan diplomasi. Maksudnya, mereka bisa menentang keputusan AS. Misalnya, negara yang memiliki hak veto didalam DK PBB. Ataupun negara yang secara sengaja menolak untuk bekerjasama dengan AS seperti tidak memberikan ijin bagi AS untuk menggunakan wilayahnya dalam misi tertentu. Ini akan membuat AS kehilangan legitimasi dimata dunia.
4. Negara tersebut mengembangkan potensi ancaman asimetris seperti WMD atau mendukung terorisme

Kekuatan ini bisa diperoleh suatu negara melalui dua cara⁸

1. Internal. Yaitu, negara tersebut mengembangkan kekuatan dari dalam negeri seperti meningkatkan anggaran untuk modernisasi militernya
2. Eksternal. Yaitu, negara tersebut membentuk kerjasama dengan negara lain untuk membendung kekuatan AS.

⁸ *Ibid.*

II. 1. Kebijakan Luar Negeri AS.

Dalam perumusan kebijakan luar negeri yang akan diterapkannya, ada dua aliran yang mempengaruhi pemikiran para pembuat kebijakan luar negeri AS yaitu realisme dan liberalisme. Keduanya saling melengkapi dan tidak bisa dipisahkan satu sama lain.⁹

1. *Offensive realism*

Menurut pandangan ini, politik domestik berbeda dengan politik internasional karena dalam politik internasional, tidak ada pemerintahan pusat atau pemerintahan tertinggi yang bisa membuat dan memaksakan peraturan bagi anggota yang terlibat. Sistem politik internasional bersifat konfliktif karena tidak ada faktor penyeimbang yang bisa menghambat upaya negara *superpower* untuk mendapatkan kekuatan dan keamanan. Dalam sistem ini, tidak ada ruang yang cukup besar bagi kerjasama antar negara *superpower* hingga negara dipaksa untuk menerapkan strategi ofensif dengan memaksimalkan kekuatannya dan pengaruhnya untuk mengalahkan musuhnya. Untuk negara *superpower* seperti AS, satu-satunya jalan untuk mempertahankan kekuatannya adalah menghilangkan kompetisi dan menjadi kekuatan hegemoni.

2. *Liberalism*

Tatanan dunia yang liberal menjadi lingkungan yang kondusif bagi AS untuk mendapatkan kekuatan dan keamanan. Liberalisme itu sendiri terbagi lagi menjadi tiga

⁹ Christopher Layne, *China's Role In American Grand Strategy: Partner, Regional Power, Or Great Power Rival?*

- Liberalisme politik berpandangan jika negara yang demokratis tidak berkonflik satu sama lain dan tidak menggunakan ancaman militer dalam berhubungan dengan negara lain. Aliran ini juga menganut teori *balance of threat* yaitu suatu negara liberal tidak akan menyeimbangkan kekuatan dengan negara liberal lain yang lebih kuat (bahkan hegemonik) karena mereka tahu negara kuat tersebut tidak akan menggunakan kekuatan yang bisa membahayakan mereka.
- Liberalisme perdagangan (pada masa kini sinonim dengan konsep ketergantungan ekonomi internasional serta globalisasi) berpandangan jika perdagangan internasional dan saling ketergantungan ekonomi akan berujung pada perdamaian atau paling tidak meminimalkan penggunaan perang.
- Liberalisme institusional berpandangan jika institusi atau rezim internasional bisa memfasilitasi kerjasama yang saing menguntungkan yang hanya bisa dicapai ketika suatu negara dengan sukarela melakukan tindakan unilateral demi kerjasama multilateral. Jadi, institusi tersebut bisa mengurangi efek anarki dalam hubungan ekonomi dan keamanan antar negara.

Keruntuhan Uni Sovyet telah menempatkan AS sebagai kekuatan hegemoni global yang tak tersaingi. Karena itu, pasca perang dingin, tujuan utama AS adalah memperkuat dan memperluas hegemoni AS dalam sistem politik internasional. Demi mencapai tujuannya itu, AS harus mengeliminasi adanya potensi negara yang mengembangkan kekuatan dan mengancam dominasinya. Hal

ini dinyatakan dalam *Defense Planning Guidance (DPG)* untuk tahun anggaran 1994-1999.¹⁰ Dalam dokumen ini disebutkan AS akan menjaga superioritasnya dengan mencegah munculnya kekuatan pesaing yang berusaha memainkan peranan regional dan global yang lebih besar.

Tujuan ini kembali dipertegas dalam *Quadrennial Defense Review (QDR)* Mei 1997 yang menyebutkan jika AS merupakan satu-satunya negara *superpower* dan berusaha untuk mempertahankannya.¹¹ Pada masa pasca perang dingin ini pula AS menetapkan ekonomi sebagai prioritas kebijakan luar negerinya.¹² Dengan ekonomi yang terintegrasi secara global, AS akan lebih mudah mendapat akses untuk masuk ke negara-negara lain. Selain itu, perdagangan bebas yang terjadi akan menciptakan kelas-kelas menengah baru yang lebih mudah menyerap nilai-nilai seperti hak asasi manusia dan kebebasan individu.¹³

Sedangkan QDR 2001 menyebut jika AS berusaha menjaga keseimbangan kekuatan yang menguntungkan di kawasan Asia Timur, Teluk Persia, dan Eropa.¹⁴ AS akan menjaga kekuatan militernya tetap berada di atas hingga mereka bisa menekan agar negara lain tidak mengembangkan kekuatan militer yang menentang AS. Jika perlu, AS akan memaksakan kehendaknya kepada semua musuh.¹⁵

¹⁰ Stephen D. Biddle, *loc. cit.*

¹¹ William S. Cohen, *Report of the Quadrennial Defense Review* (Washington D.C., May 1997)

¹² Jin Canrong, "The US Global Strategy in The Post Cold War Era and Its Implication for China-United States Relations", *Journal of Contemporary China*, (Carfax Publishing, 2001) hal 313.

¹³ Condolezza Rice, "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs* Januari/Februari 2001, Volume 79 No. 1

¹⁴ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington D.C.: September 2001), dalam <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf> diakses pada 6 Juni 2004

¹⁵ *Ibid.*,

II. 2. China Sebagai Potensi Ancaman

Pada awal masa pemerintahannya, Bush Jr. menyebut salah satu kepentingan nasional AS adalah menghalangi munculnya kekuatan baru yang mendominasi kawasan tertentu. Hal ini terlihat dari rancangan kepentingan nasional yang ingin dicapainya yaitu¹⁶

1. Menjamin keamanan AS dan kebebasan bertindak, termasuk
 - Kedaulatan, kesatuan wilayah dan kebebasan
 - Keselamatan warga AS baik didalam negeri maupun diluar negeri
 - Perlindungan terhadap infrastruktur AS yang penting
2. Mempertahankan komitmen internasional termasuk
 - Keamanan dan kesejahteraan sekutu serta teman-temannya
 - Menghalangi dan menghindari dominasi yang bertentangan di daerah kritis terutama Eropa, Asia Timur, daerah pesisir Asia Timur (yang didefinisikan sebagai kawasan yang membentang dari bagian selatan Jepang hingga Australia dan Teluk Benggala)
 - Perdamaian dan kestabilan di belahan barat bumi
3. Berkontribusi dalam kesejahteraan perekonomian global termasuk
 - Kekuatan dan produktifitas perekonomian global
 - Keamanan laut, udara dan angkasa internasional dan jalur informasi komunikasi
 - Akses pada pasar dan sumber daya yang strategis

¹⁶ *Ibid.*,

Dari rumusan kepentingan yang ingin dicapainya, terlihat bahwa AS tidak menghendaki adanya kekuatan dominan di kawasan Eropa dan Asia Timur yang bertentangan dengan kepentingannya. Dibandingkan Eropa, AS menghadapi tantangan yang lebih besar di Asia Timur karena di kawasan ini terdapat China yang tengah berkembang dan menunjukkan kecenderungan untuk menjadi kekuatan penyeimbang AS.¹⁷

Bahkan AS menggambarkan jika China secara perlahan dan sistematis terus menggunakan kekuatannya dan meningkatkan pengaruh mereka dalam percaturan geopolitik di Asia dan menempatkan diri sebagai kekuatan terbesar untuk mengimbangi dominasi AS.¹⁸

Kekuatan China yang terus bertambah diakui oleh Rice. Menurutnya, salah satu tugas penting yang harus dilakukan AS dan sekutunya adalah mengatasi kekuatan China.¹⁹ Rice menyebut jika AS tidak bisa menghalangi tumbuhnya China sebagai kekuatan yang baru tapi yang paling penting adalah menjaga agar kekuatan China itu tidak digunakan untuk menentang AS. Karena jika itu terjadi, AS tidak akan segan untuk mengambil kebijakan konfrontasi dengan China.²⁰

¹⁷ Seperti yang dikutip dari wawancara Kurt Campbell dengan *Electronic Journal Of The United States Information Agency* dalam "The United States and Asia Pacific Security", *US Foreign Policy Agenda*, Volume 3, Januari 1998, hal 5

¹⁸ Report To Congress Of The U.S. - China Security Review Commission - The National Security Implications Of The Economic Relationship Between The United States And China, Juli 2002 dalam www.uscc.gov/researchpapers/2002/04annual_report.pdf

¹⁹ Condoleezza Rice, *op. cit.*

²⁰ *Ibid.*

Secara implisit pengakuan akan eksistensi China sebagai potensi ancaman bagi dirinya dinyatakan AS dalam kebijakan luar negerinya yang akan diterapkan terhadap China yaitu ²¹

1. Memperkuat aliansi di wilayah Asia Pasifik yaitu dengan Jepang, Korsel, Filipina, Thailand, Australia dan Selandia Baru
2. Secara bertahap menyeimbangkan aset keamanan AS yang ada di Asia Pasifik dan melindungi dari ancaman musuh
3. Mengurangi kemungkinan terjadinya konflik di Selat Taiwan dengan cara
 - Menggunakan deterens untuk mencegah kemungkinan China menggunakan kekuatannya kepada Taiwan
 - Meningkatkan kepercayaan Taiwan jika kebijakan AS dan kemampuan mereka cukup kuat melalui interaksi militer diantara keduanya
4. Meningkatkan perdagangan dengan China dan mengintegrasikan China dalam ekonomi global
5. Menentang transfer teknologi dan senjata yang berbahaya dari China ke negara lainnya
6. Mengembangkan peluru kendali untuk pertahanan (National Missile Defense-NMD) untuk mencegah ancaman dari China.

Melalui rangkaian kebijakan luar negeri yang ditetapkannya ini, AS ingin mendapatkan suatu hubungan aliansi yang kuat dengan negara-negara sekutunya di kawasan Asia untuk mengantisipasi munculnya kekuatan China. Menlu AS

²¹ David Lampton & Richard Danie Ewing, *US-China Relation Post 11th World*. (Washington D.C: Nixon Center, Agustus 2002), hal 3, diakses dari www.nixoncenter.com

Collin Powell mendeskripsikan aliansi ini sebagai landasan kebijakan luar negeri AS di kawasan Asia.²²

II. 2. 1. Kekuatan Ekonomi dan Militer China

Pertumbuhan China sebagai salah satu kekuatan ekonomi regional, merupakan salah satu faktor yang membuat AS mengkategorikan sebagai potensi ancaman bagi dirinya. Sejak melaksanakan reformasi pada 1978, pertumbuhan ekonomi China terus meningkat selama satu dekade terakhir. Pertumbuhan ini bisa dilihat melalui salah satu indikator peningkatan pendapatan perkapitanya (GDP). Sejak 1980, rata-rata pertumbuhan ekonomi China mencapai sembilan persen tiap tahun.²³ Meski secara nominal GDP China berada di belakang negara maju seperti AS atau Jepang, namun rata-rata tingkat pertumbuhannya lebih tinggi. Pada 2003, pertumbuhan GDP mereka mencapai 9,1 persen. Angka ini mencapai tiga hingga sembilan kali negara maju seperti AS (3,04 persen pada 2003), Jepang (2,5 persen) dan Uni Eropa (0,9 persen).²⁴

Perekonomian China yang terus berkembang membuka peluang bagi masuknya aliran investasi asing (FDI) yang terus meningkat tiap tahunnya. Pada 2001, nilai FDI China mencapai USD 46,8 miliar atau hampir 50 persen dari total FDI yang masuk kawasan Asia. Kondisi ini membuat pusat ekonomi Asia yang semula berada di Jepang beralih ke China. Untuk lebih jelasnya lihat tabel berikut.

²² *ibid.*

²³ James F. Hoge, Jr., "A Global Power Shift in the Making," *Foreign Affairs*, Juli/Agustus 2004

²⁴ Bates Gill dan Sue Anne Tay, *Partners and Competitors Coming to terms with the US-China economic relationship*, April 2004 dalam http://www.csis.org/china/0404_partners.pdf

Tabel 2.1

Aliran FDI ke Asia pada 1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997-2002
China	44,2	43,8	40,3	40,8	46,8	52,7	268,6
Hongkong	11,4	14,8	24,6	16,9	23,8	13,7	150,2
China-Hongkong	55,6	58,5	64,9	102,7	70,6	66,4	418,8
Jepang	3,2	3,2	12,7	8,3	6,2	9,3	43,1
Indonesia	4,7	-0,4	0,0	0,0	0,0	-1,5	2,8
Korea Selatan	2,8	5,4	9,3	9,3	3,5	2,0	32,4
Malaysia	6,3	2,7	3,9	3,8	0,6	3,2	20,5
Filipina	1,2	1,8	0,6	1,3	1,0	1,0	7,0
Singapura	10,7	6,4	11,8	12,6	10,9	7,7	60,2
Taiwan	2,2	0,2	2,9	4,9	4,1	1,4	15,9
Thailand	3,6	5,1	3,6	3,4	3,8	1,1	20,5
Vietnam	2,6	1,7	1,5	1,3	1,3	1,2	9,6

catatan : jumlah dalam miliar dolar

sumber : UN Conference on Trade and Development. www.unctad.org

Perdagangan China dengan negara-negara lain juga mengalami peningkatan seiring dengan pertumbuhan perekonomiannya. Nilai ekspor impor China dengan negara-negara di kawasan Asia terus bertambah hingga situasi ini mengakibatkan negara-negara di kawasan terkait dalam satu jaringan impor, ekspor dan investasi dengan China sebagai pusatnya. China menjadi importir produk, jasa dan SDA dari kawasan ini.

Tabel 2.2

Tabel perdagangan China dengan Jepang, AS, EA1 dan ROW dalam persentase

Tahun	Ekspor China ke				Impor China dari			
	AS	Jepang	EA1	ROW	AS	Jepang	EA1	ROW
1980	5,4	22,2	30,7	41,7	19,2	26,0	6,2	48,7

1985	8,6	22,3	36,4	32,8	12,2	35,7	13,9	38,3
1990	8,2	14,3	48,4	29,1	12,1	14,1	32,7	41,1
1995	16,6	19,1	36,8	27,5	12,2	22,0	32,6	33,3
2001	20,4	16,9	30,1	32,7	13,1	12,2	40,9	33,9

Sumber IMF: Direction of Trade Statistic. EAI termasuk Hongkong, Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, Taiwan dan Thailand. ROW adalah negara lain di dunia.

Kondisi ini sekaligus membawa dampak yang dianggap merugikan AS.

Pertumbuhan perekonomian China membuatnya sebagai aktor yang cukup berpengaruh baik dalam ekonomi regional maupun global. Apalagi, AS kelabakan menghadapi serbuan produk China yang jauh lebih murah dibanding produk dari dalam negeri AS sendiri. Produk yang dihasilkan China tergolong murah karena ongkos tenaga kerjanya rendah. Sebagai perbandingan, buruh pabrik di China dibayar USD 1 perjam. Di AS atau Eropa, mereka mendapat upah USD 15 hingga USD 20 perjam.²⁵ Dengan selisih seperti ini, produk China bisa lebih kompetitif dibandingkan negara lain.

Masalah lain yang menggajal dalam hubungan ekonomi AS dan China adalah kebijakan pemerintah China yang menetapkan nilai tukar mata uangnya, USD 1 = 8,28 yuan. Angka ini digunakan China sejak 1994 hingga mengakibatkan perdagangan AS dengan China terus mengalami defisit tiap tahunnya. Pada 2001 angka defisit perdagangan tersebut mencapai USD 83,096 miliar, lalu berturut-turut USD 103,064 miliar, USD 124,068 miliar, dan pada 2004 mencapai USD 161,978 miliar.²⁶

²⁵ Bates Gill, *op. cit.*

²⁶ U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division, Data Dissemination Branch, *Trade With China* dalam www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html - 102k

Salah satu penyebab lain terjadinya defisit perdagangan antara AS dan China adalah sikap China yang protektif terhadap pasarnya hingga AS kesulitan melakukan penetrasi. Akibatnya impor dan ekspor produk AS dari dan ke China tidak seimbang. Karena itulah AS mendukung masuknya China kedalam Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). AS berharap dengan menjadi anggota WTO, China bisa mengurangi ketidak seimbangan tersebut sekaligus menerapkan serangkaian peraturan global sehingga pengusaha mereka bisa mendapat perlakuan adil saat bertransaksi dengan pengusaha China.²⁷

Kekhawatiran AS akan China juga muncul dari keputusan China untuk meningkatkan anggaran pertahanannya tiap tahun. AS menyebut China telah meningkatkan anggaran pertahanannya dari USD 600 juta menjadi USD 6,9 miliar pada tahun 1990-hingga 2002.²⁸ Ini artinya terdapat kenaikan lebih dari seribu kali hanya dalam 12 tahun atau jauh lebih besar dibandingkan peningkatan GDP mereka. Dari jumlah tersebut, alokasi anggaran yang digunakan untuk membeli senjata juga mengalami peningkatan dari 16,3 persen pada 1990 menjadi 33,8 persen pada 2002. Untuk lebih jelasnya lihat tabel.

Tabel 2.3

Peningkatan anggaran pertahanan China.

Tahun	Pengeluaran Pertahanan	Persentase Kenaikan	Persentase Pertumbuhan GDP
1997	80,570	12,7	8,80
1998	90,990	12,7	7,80

²⁷ Report To Congress Of The U.S. - China Security Review Commission 2002 *op. cit.*

²⁸ Report To Congress Of The U.S. - China Security Review Commission 2004, China's Military Modernization And The Cross-Strait Balance, dalam www.uscc.gov/researchpapers/2004/04reportpage15.pdf

1999	104,650	15,1	7,10
2000	120,750	12,7	8,00
2001	144,200	17,7	7,30
2002	169,440	17,0	8,00

Catatan : jumlah dalam miliar yuan

Sumber : Report To Congress Of The U.S. - China Security Review Commission 2004, China's Military Modernization And The Cross-Strait Balance

Perpaduan kekuatan ekonomi dengan modernisasi militer serta ideologi komunisme yang masih dipertahankannya, membuat China semakin berbahaya bagi kepentingan AS dikawasan Asia.²⁹

AS khawatir peningkatan kekuatan militer China ini akan mempengaruhi keseimbangan di Selat Taiwan dan China akan menggunakannya untuk menyerang Taiwan. Apabila China benar-benar menerapkan ancamannya dan menyerang Taiwan, kestabilan kawasan ini akan terganggu yang artinya keamanan negara sekutu AS di kawasan Asia seperti Jepang dan Korea selatan akan terganggu.³⁰ AS menyebut China telah menempatkan 500-550 *short-range ballistic missiles* (SRBMS) yang bisa menyerang Taiwan dan angka ini diperkirakan akan terus bertambah tiap tahun.³¹

Masalah Taiwan merupakan salah satu sumber ketegangan antara AS dan China. AS membuka hubungan diplomatik dengan China dan memutuskan hubungan diplomatik dengan taiwan pada 1 Januari 1979. Normalisasi hubungan ini ditandai dengan pengakuan AS akan prinsip satu China yaitu hanya ada satu China dan Taiwan merupakan bagian dari China. Namun, meskipun sudah

²⁹ James F. Hoge, *Op. cit.*

³⁰ Donal S Zagaria, *Cross Strait Relation: Breaking The Impasse*, Ad Interim Report National Committee on American Foreign Policy, Oktober 2000 dalam http://www.ncafp.org/legacy_projects/uschina.htm diakses tanggal 20 September 2003

³¹ Report To Congress Of The U.S. - China Security Review Commission 2004 *Op. cit.*

melakukan normalisasi hubungan dengan China, AS masih mempertahankan hubungan dengan Taiwan dan secara berkala menjual senjata ke Taiwan. China tidak menyukai tindakan AS ini karena bisa menimbulkan kepercayaan diri Taiwan untuk menyatakan kemerdekaannya.

Sejak terpisah akibat perang saudara pada 1949, China mengklaim Taiwan sebagai bagian wilayahnya yang membelot dan memintanya untuk kembali masuk kedalam kedaulatan China. Taiwan menolak dan berusaha tetap mempertahankan status quo di kawasan ini. Akibatnya, China mengancam akan menggunakan kekerasan untuk memaksa Taiwan kembali ke China.³²

II. 2. 2. Strategi Kebijakan Luar Negeri AS terhadap China

Munculnya China sebagai kekuatan baru dalam sistem politik internasional memunculkan dua strategi kebijakan luar negeri AS yang diterapkan kepada China.

1. Engagement. Strategi ini banyak mendominasi pemerintahan Clinton yaitu dengan melibatkan China dalam kerangka kerja ekonomi global dan berbagai insitusi multilateral lainnya. Mereka beranggapan jika kemunculan China sebagai kekuatan besar bisa diatasi dan China bisa diajari untuk memiliki sifat bertanggung jawab dalam politik internasional. Engagement ini didasarkan keyakinan jika hubungan China dengan dunia luar semakin intens dan semakin sering bersentuhan dengan nilai budaya

³² *Ibid.*

serta politik barat (dalam hal ini AS) maka kemungkinan terjadi perubahan politik yang revolusioner dalam tubuh China semakin besar.

2. **Containment** Didominasi orang-orang pada masa pemerintahan Bush Jr. terutama yang berada di Pentagon. Mereka menganggap China sebagai ancaman yang berbahaya bagi kepentingan AS terutama dikawasan Asia Timur. Mereka melihat China sebagai kekuatan besar di masa depan yang bisa menjadi pesaing bagi kekuatan AS. Dengan posisi China sebagai pesaing, AS harus membendung China. Pembendungan ini merupakan kebijakan geostrategi yang bisa saja menggunakan kekuatan militer AS untuk menghalangi ambisi China dan memaksanya mengikuti aturan AS dalam berbagai masalah seperti kontrol senjata, pengembangan senjata, perdagangan dan HAM. Namun untuk beberapa kalangan, pembendungan juga bisa berwujud memaksa China untuk mempercepat liberalisasi sistem politik China.

II. 3. Perubahan Persepsi Ancaman Pasca Serangan 911

Sebelum serangan 911 terjadi, AS memberikan perhatian lebih pada kemungkinan munculnya kekuatan regional yang bisa menandingi dominasinya. Ancaman ini berasal dari negara dan membutuhkan jangka waktu yang lama sebelum mereka benar-benar mampu menandingi kekuatan AS. Selain ancaman simetris dari suatu negara, ancaman asimetris yang datang dari terorisme dan WMD sudah mulai mendapat perhatian tapi tidak terlalu besar karena opini publik

⁵³ Kunikaku. *Op. cit.* hal 4

⁵⁴ Gendreau, P. dan B. Goggin. *Crime and Justice: A Practical Approach*

Tabel 2.4
Perubahan ancaman yang dihadapi AS

1996 National Security Strategy	Rogue states, Terrorism, Ethnic
1997 Quadrennial Defense Review:	conflict, State failure, Peer emergence, Transnational crime, Proliferation
2001 Quadrennial Defense Review:	Proliferation, Regional powers (esp. Asia), State failure Terrorism, Transnational crime
2002 National Security Strategy	Terrorism, Rogue States, Regional crises

Sumber : Kuniharu Kakihara. *The Post-9/11 Paradigm Shift and Its Effects on East Asia*. Institute For International Policy Studies (IIPS), 2003

Bush Jr. mendefinisikan serangan 9/11 ini sebagai perang baru yang menjadi salah satu titik balik dalam sejarah.³⁶ Seperti yang pernah diungkapkan Winston Churchill yaitu dalam satu perang yang besar, baik kalah atau menang, telah merubah semua bentuk peristiwa, menciptakan standar nilai, kecenderungan, atmosfer yang baru, baik dalam satu negara dan penggunaan senjata. Untuk itu semua pihak harus menyesuaikan diri.³⁷

Karena itu perhitungan yang dilakukan AS pasca serangan 9/11 tak lagi dipusatkan pada siapa ancaman yang harus dihadapi (threat based) melainkan pada bagaimana kekuatan yang akan digunakan ancaman tersebut (capabilities based). Perhitungan ini membuat AS menggolongkan ancaman yang harus dihadapinya menjadi empat macam³⁸

³⁶ Kunikaku, *Op. cit.* hal 2

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Jack Spencer and Kathy Gudgel, *The 2005 Quadrennial Defense Review: Strategy and Threats*, 20 April 2005, dalam <http://www.heritage.org/Research/NationalSecurity/wm728.cfm>

1. *Irregular threats*

Ancaman ini muncul dari penggunaan metode inkonvensional yang digunakan aktor non negara atau aktor negara untuk melawan negara yang lebih kuat. Yang termasuk dalam ancaman ini adalah terorisme, pemberontakan, perang saudara dan sebagainya.

2. *Catastrophic threats*

Ancaman ini muncul dari *rogue states* atau teroris yang menggunakan WMD atau program lain yang mempunyai efek serupa dengan WMD.

Yang termasuk dalam kategori *rogue states* adalah mereka yang memiliki kriteria.³⁹

- Memanfaatkan secara brutal warganya dan menghambur-hamburkan sumber daya nasionalnya untuk kepentingan pribadi pemimpinnya
- Tidak mematuhi adanya hukum internasional, mengancam negara tetangga dan dan mengkhianati perjanjian internasional yang sudah ditandatanganinya
- Selalu berusaha mendapatkan senjata pemusnah masal dan senjata teknologi maju lainnya yang digunakan untuk mengancam atau menyerang demi mendapatkan keuntungan serta keinginan rezim yang berkuasa.
- Mendukung terorisme diseluruh dunia

³⁹ United States of Defense, *National Security Strategy*, September 2002 hal 14. dapat dilihat di <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>. diakses 1 Oktober 2004

- Menolak nilai-nilai kemanusiaan, membenci AS dan semua yang terkait dengannya.

3. *Traditional threats*

Ancaman ini muncul dari negara yang terus menggunakan dan mengembangkan kekuatan militer.

4. *Disruptive threats*

Ancaman ini datang dari mereka yang mengembangkan dan menggunakan terobosan teknologi untuk merebut keuntungan AS dalam operasi tertentu.

AS menyadari perang melawan terorisme internasional ini menjadi agenda yang berjalan dalam jangka panjang karena terorisme internasional memiliki kaitan dengan negara yang mengembangkan WMD. Karena itu AS tidak hanya menghilangkan ancaman dari terorisme internasional itu sendiri tapi AS juga akan menghilangkan ancaman yang datang dari negara pengembang WMD. Mereka adalah Iraq, Iran dan Korut yang disebut sebagai poros setan karena ketiga negara ini saling bekerjasama baik dalam pertukaran teknologi maupun perdagangan berbagai komponen yang terkait dengan peluru kendali.⁴⁰

II. 4. Strategi Keamanan Nasional AS Pasca 911

Krisis keamanan pasca serangan 911 yang dialami AS membuatnya segera mengambil keputusan dengan cepat. AS segera mengevaluasi ancaman yang harus dihadapinya dan mengambil langkah penanganan dengan cepat. Untuk mengatasi berbagai ancaman ini, AS mengajak berbagai negara didunia menggunakan

⁴⁰ Richard Daniel Ewing & David Lampton, *US-China Relationship Facing International Security Crisis*. (Washington DC., The Nixon Centre 2003), hal 43

berbagai elemen kekuatannya baik itu secara diplomatik, penerapan hukum dimasing-masing negara, pembekuan aset keuangan terorisme, berbagi informasi intelijen atau bahkan aksi militer.

Pada September 2002, Bush Jr. memperkenalkan *National Security Strategy* (NSS). Dalam dokumen ini, pemerintahan Bush Jr. merumuskan kembali kebijakan luar negerinya yang memiliki delapan poin penting yaitu⁴¹

1. Memperjuangkan martabat manusia serta prinsip-prinsip yang menyertainya seperti penerapan hukum, pembatasan kekuatan absolut negara, kebebasan berbicara, kebebasan beribadah, keadilan yang sama rata, penghargaan terhadap wanita, toleransi agama dan etnis, serta penghargaan atas hak milik pribadi. AS akan menekan setiap negara yang menghalangi penerapan hak asasi setiap manusia agar berubah menjadi lebih demokratis.
2. Memperkuat aliansi untuk mengalahkan terorisme global dan mencegah terjadinya serangan yang ditujukan kepada AS dan sekutunya.
3. Bekerjasama dengan negara lain untuk menghindari konflik regional.
4. Mencegah ancaman WMD musuh yang ditujukan kepada AS dan sekutunya
5. Mendorong terciptanya era baru pertumbuhan ekonomi global melalui pasar bebas dan perdagangan bebas.

⁴¹ *Ibid.*, hal 1

6. Memperluas cakupan pembangunan melalui masyarakat yang terbuka dan membangun infrastruktur untuk demokrasi
7. Meningkatkan agenda kerja sama dengan kekuatan *major powers*, terutama mereka yang pernah memiliki hubungan buruk dengan AS yaitu Rusia, China dan India.
8. Merubah institusi keamanan nasional AS agar sesuai dengan tantangan dan kesempatan yang ada di abad ke 21

Karena serangan 911 terjadi tanpa ada peringatan lebih dulu, maka AS menggunakan strategi *preemptive* atau menyerang lebih dulu. Menurut Collin Powell, ada dua alasan mengapa AS menggunakan strategi ini:⁴²

1. AS menggunakan perhitungan pencegahan. Menurut Bush Jr. jika ada ancaman dan tidak dapat diatasi dengan kekuatan diplomasi yang ada maka AS harus menyerangnya lebih dulu sebelum mereka diserang.
2. AS ingin menggunakan strategi ini untuk mengancam musuh AS agar tidak berbuat macam-macam. Banyak negara yang bekerjasama dengan teroris bukan hanya karena kepentingan ideologi yang sama melainkan hanya karena memanfaatkan kesempatan. Dengan menggunakan strategi ini, AS ingin menyampaikan pesan mereka akan menanggung resiko yang sangat berbahaya apabila bekerjasama dengan teroris.

Menurut Rice, strategi *preemptive* ini tidak akan menggantikan strategi pembendungan (*containment*) atau deterens karena keduanya tetap digunakan jika diperlukan. Namun kadang kala ancaman datang tanpa peringatan sehingga

⁴² [Collin L. Powell. A Strategy of Partnerships. Foreign Affairs. January/February 2004](#)

mereka tidak bisa dibendung. Karena itu AS harus mempersiapkan tindakan sebelum ancaman tersebut terwujud.⁴³

Strategi ini mempunyai tiga landasan utama.⁴⁴

1. AS akan mempertahankan perdamaian dengan melawan dan mencegah aksi kekerasan teroris dan rezim pemerintahan yang melanggar hukum.
2. AS akan mempertahankan perdamaian dengan menciptakan hubungan baik antara kekuatan-kekuatan yang ada di dunia.
3. AS akan mempertahankan perdamaian dengan mendapatkan keuntungan melalui penyebaran kebebasan dan kesejahteraan diseluruh dunia.

AS akan menggunakan segala macam cara dalam menghilangkan ancaman kali ini mulai dari diplomasi, penerapan hukum, intelijen, pembekuan aliran dana teroris serta jika perlu penggunaan kekuatan militer.⁴⁵ Untuk menjalankannya, AS tidak akan sendirian. Mereka akan bekerjasama dengan negara lain karena mereka menghadapi ancaman yang sama.

⁴³ Rice, *A Balance of Power that Favors Freedom* op. cit.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

BAB III
ARTI PENTING CHINA
DALAM STRATEGI KEAMANAN NASIONAL AS
PASCA SERANGAN 911

III. 1. Reaksi China Atas Serangan 911

China memberikan reaksi yang cepat atas serangan 911 yang menimpa AS. Hanya beberapa jam setelah serangan itu terjadi, Presiden China Jiang Zemin langsung menghubungi Bush Jr. melalui telepon. Jiang menyatakan jika China mengutuk tindakan terorisme yang menimpa AS dan siap bekerjasama dengan AS untuk melawan terorisme.¹

Sikap agresif China ini dilakukan berdasarkan atas perhitungan strategi demi mendapatkan kepentingan nasionalnya. Ada tiga alasan mengapa China mengambil keputusan untuk bekerjasama dengan AS dalam perang melawan teroris internasional.²

1. China menyadari sepenuhnya jika AS telah memberi mereka cap sebagai pesaing dan potensi ancaman yang bisa membahayakan AS. Karena itu, dengan menempatkan diri sebagai mitra dalam perang melawan terorisme, China ingin menegaskan jika mereka tidak akan mengambil sikap yang bertentangan dengan AS sekaligus memanfaatkan kesempatan ini untuk membangun hubungan yang lebih baik.

¹ Shirley Kan, "U.S.-China Counter-Terrorism Cooperation: Issues for U.S. Policy," dalam www.fas.org/irp/crs/RS21995.pdf

² Dan Ewing, *China's Changing Security Calculus*, Korea Herald, 21 Januari 2002.

2. Sejak sepuluh tahun terakhir, AS terus mengawasi dan mengkritik anggaran pertahanan militer China. Karena itu negara komunis ini berharap dengan perhatian serta kekuatan militernya yang tersedot dalam perang melawan terorisme ini, maka AS tidak akan lagi meributkan restrukturisasi militer yang dilakukan China.
3. China mempunyai masalah dengan adanya gerakan separatis etnis Uighur di wilayah Xinjiang. Karena AS menjanjikan imbalan bagi mereka yang bersedia bekerjasama dengannya dalam perang melawan terorisme ini, China berharap AS bisa memasukkan gerakan tersebut sebagai teroris internasional. Dengan demikian, China akan mendapat bantuan untuk mengatasi gerakan ini. Seperti yang diungkapkan Zhu Bangzao, jebir Deplu China pada 18 Oktober 2001, " AS meminta bantuan China dalam perang melawan terorisme. Sebaliknya China juga meminta dukungan dan pemahaman AS atas tindakan China untuk mengatasi kelompok terorisme dan separatis yang ada di wilayahnya. Maksudnya, China minta pengertian dan dukungan AS atas masalah Taiwan, Tibet dan Xinjiang."³

Namun kesediaan China ini tidak diberikan secara cuma-cuma. China meminta AS melakukan perang melawan terorisme dengan proposional yaitu menggunakan kekuatan militer sesuai dengan aturan di PBB. China juga menegaskan jika segala tindakan militer melawan terorisme internasional harus

³ Center for Defense Information. "The Fragile International Counterterrorism Coalition," September. 24, 2001 diakses <http://www.cdi.org/terrorism/fragilecoalition.html>

berdasarkan bukti yang kuat dan ditujukan bagi sasaran yang jelas agar tidak merugikan orang-orang yang tidak bersalah.⁴

Sebagai tahap awal, kerjasama China dan AS dalam perang melawan terorisme internasional terwujud melalui peranan China sebagai anggota tetap DK PBB yang memiliki hak veto. China menyetujui beberapa resolusi yang menyangkut perang melawan terorisme ini. Diantaranya adalah resolusi DK PBB 1373 mengenai pembekuan sumber keuangan terorisme internasional dan resolusi 1368 mengenai penggunaan kekuatan secara internasional untuk melawan terorisme internasional.⁵

Sikap agresif China dalam menawarkan bantuan mendapat respon positif dari AS. Pada 14 Oktober 2001, Bush Jr. bertemu dengan Jiang disela-sela pertemuan Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) di Shanghai. Saat itu, Bush Jr. menyebut China sebagai mitra yang penting dalam perang melawan terorisme internasional sekaligus memperingatkan Jiang jika terorisme bukan alasan untuk menekan kelompok minoritas. Jiang lalu membalas pertemuan ini dengan mengunjungi Bush Jr. di Crawford, Texas pada 25 Oktober 2002. Kali ini Bush Jr. menyatakan kedua negara menjadi sekutu dalam perang melawan terorisme internasional.⁶

Kerjasama bilateral antara AS dan China dalam perang melawan terorisme ini terwujud dalam berbagai bidang. Untuk kali pertama, China menyetujui pendirian kantor perwakilan Federal Biro Investigation (FBI) di Kedubes AS di China serta sepakat mendirikan *Financial Counter-Terrorism*

⁴ *Ibid.*

⁵ Shirley Kan, *Op. cit.*

⁶ *Ibid.*

Working Group. Menurut Francis Taylor, koordinator *Counter-terrorism* Departemen Luar Negeri AS, pendirian ini dilakukan karena AS dan China memerlukan koordinasi, berbagi info intelijen, jaringan penerapan hukum serta pengawasan jaringan keuangan.⁷

Meskipun tidak ada kerjasama melawan terorisme yang dilakukan secara langsung antara militer China (People's Liberation Army-PLA) dan AS, Pentagon tetap melakukan hubungan militer dengan China yang sempat diwarnai krisis EP-3. Untuk kali pertama dalam pemerintahan Bush Jr., Pentagon dan PLA mengadakan *Defense Consultative Talks* (DCT) pada 9 Desember 2002. Disusul dengan kunjungan Menhan China Jend. Cao Gangchuan ke AS pada October 2003 dan ketua *Joint Chiefs of Staff*, Jend. Richard Myers ke China pada January 2004. Keduanya mengadakan pertemuan DCT kedua pada February 2004.⁸

China juga bersedia bergabung dalam *Container Security Initiative* (CSI) Bea Cukai AS yang diluncurkan sejak January 2002. China memasukkan dua pelabuhannya, Shanghai dan Shenzhen, dalam daftar pelabuhan asing yang harus menjalani pemeriksaan kontainer sebelum dikirimkan ke AS.⁹ Kerjasama yang dilakukan China dan AS dalam perang melawan terorisme internasional ini tidak terbatas secara bilateral. China juga terlibat dalam beberapa agenda multilateral lainnya.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

III. 2. Kerjasama China dalam Perang Afghanistan

Agenda awal perang melawan terorisme internasional yang diusung AS adalah menumbangkan rezim Taliban di Afghanistan melalui operasi yang disebut *operation enduring freedom*.¹⁰ Rezim Taliban dinilai mendukung gerakan terorisme karena enggan menyerahkan Usamah bin Laden, pemimpin organisasi Al Qaidah kelompok terorisme yang mengklaim bertanggung jawab atas serangan 911 dan mempunyai jaringan di berbagai negara. Seperti yang diungkapkan Bush Jr. tujuan perang Afghanistan ini adalah menghancurkan kamp pelatihan yang tersebar di Afghanistan, penangkapan semua pemimpin Al Qaidah, dan menghentikan semua aktivitas teroris di Afghanistan.¹¹

Strategi keamanan nasional AS pasca serangan 911 menekankan penggunaan aliansi dengan negara lain. Karena itu, sebelum melaksanakan perang ini, AS mulai membentuk koalisi global anti terorisme pada 12 September 2001 dan melibatkan 68 negara yang mendukung perang melawan terorisme. 17 negara menempatkan lebih dari 17.000 personel pasukan dibawah komando AS. Untuk awal perang Afghanistan, koalisi ini menempatkan 6.000 pasukannya.¹²

Setiap negara yang tergabung dalam koalisi ini harus memberikan kontribusi antara lain menyediakan informasi intelijen, menempatkan personel dan peralatan yang diperlukan dalam operasi di wilayah darat, udara dan laut. Anggota koalisi harus menyediakan tim penghubung, berpartisipasi dalam

¹⁰ Operation Enduring Freedom-Afghanistan dalam <http://www.globalsecurity.org/military/ops/enduring-freedom.htm>

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

perencanaan, menyediakan pangkalan dan ijin terbang sekaligus bantuan kemanusiaan dalam program rekonstruksi pasca perang.¹³

Karena Afghanistan terletak di di kawasan Asia Selatan maka AS membutuhkan lokasi yang secara geografis menguntungkan yaitu negara-negara yang berbatasan dengan Afghanistan untuk menempatkan pangkalan sekaligus jalan masuk untuk operasi militer lewat jalan darat. Mereka adalah Uzbekistan, Turkmenistan, dan Tajikistan. Dari beberapa negara yang berbatasan dengan Afghanistan, Pakistan memiliki posisi penting karena wilayah perbatasan Pakistan dan Afghanistan dikenal menjadi surga bagi persembunyian kelompok ekstrimis muslim di Afghanistan.¹⁴

Karena itu, AS butuh bantuan Pakistan agar menutup wilayah perbatasannya sehingga tokoh rezim Taliban di Afghanistan kesulitan melarikan diri. Selain itu, AS juga membutuhkan kerjasama Pakistan dalam mengenali tokoh Taliban yang melarikan diri ke wilayahnya karena banyak pejabat intelijen serta mantan panglima perang Pakistan yang memiliki hubungan baik dengan rezim Taliban di Afghanistan.

Masalahnya adalah hubungan AS dengan Pakistan tidak begitu harmonis terkait kedekatan AS dengan India yang notabene adalah musuh Pakistan. Solusinya, AS membutuhkan negara ketiga yang mempunyai hubungan dekat dengan Pakistan.¹⁵ Disinilah China memainkan peranannya. China menghubungi

¹³ US Office of Public Affairs 703-697-5131. Fact Sheet February 26, 2002 International Contributions to the War Against Terrorism

¹⁴ Richard Daniel Ewing & David Lampton, *US-China Relationship Facing International Security Crisis*. (Washington DC., The Nixon Centre 2003), hal 3

¹⁵ Catharin E. Dalpino dan Minxin Pei, *Beijing's Chance to Forge True Alliance*. South China Morning Post, 19 September, 2001

Presiden Pakistan Pervez Musharraf dan memintanya bersedia bekerjasama dengan AS. China menawarkan imbalan bantuan sebesar USD 12 juta dan berbagai kesepakatan perdagangan jika mereka bersedia melakukannya. Akhirnya Pakistan setuju memberikan ijin bagi AS untuk menggunakan pangkalan udaranya. Pakistan juga menutup perbatasannya dengan Afghanistan untuk mencegah anggota rezim Taliban melarikan diri lewat wilayahnya.

Sikap kooperatif China terhadap perang Afghanistan ini dipicu adanya kepentingan pribadi. Menurut Wapres China Qian Qichen, 1.000 warga muslim China yang terlibat dalam gerakan separatis di Xinjiang, menjalani pelatihan di di kamp yang dipimpin Usamah bin Laden di Afghanistan.¹⁶ Keberhasilan perang Afghanistan ini tentu akan membawa dampak positif bagi China.

Bersamaan dengan dimulainya perang Afghanistan, pemerintah China menyatakan menutup wilayah perbatasannya dengan Afghanistan, menghalangi orang asing yang ingin masuk ke wilayah perbatasan, dan menempatkan pasukan tambahan disana. Pada 21 Januari 2002, digelar konferensi pembangunan Afghanistan kembali di Tokyo. China berjanji membantu daam bentuk uang tunia USD 1 juta dan bantuan barang kemanusiaan sebanyak USD 3,6 juta. 3 hari kemudian, Jiang berjanji kepada presiden Afghanistan sementara Hamid Karzai memberikan dana rekonstruksi tambahan sebanyak USD 150 juta yang diberikan antara empat hingga lima tahun. Bantuan ini diberikan secara bertahap. Pada 2003 diberikan sebanyak USD 47 juta dan pada 2004 sebanyak USD 15 juta.¹⁷

¹⁶ Bates Gill, *September 11 and Northeast Asia Change and Uncertainty in Regional Security*, dalam www.csis.org/china/02Summergill_BR.pdf diakses 1 Oktober 2004

¹⁷ "China to Offer \$15m for Afghan Reconstruction," *Xinhua*, Apr. 1, 2004.

Pada 22 Maret 2002, perang Afghanistan dinyatakan selesai meski AS tidak berhasil menangkan Usamah bin Laden. AS berhasil menumbangkan rezim Afghanistan dan menghancurkan jaringan Al Qaidah yang ada di Afghanistan. AS juga terus mengorek keterangan anggota Al Qaidah yang tertangkap untuk mendapat informasi mengenai organisasi mereka. Pada Juni 2002, Menlu AS saat itu, Collin Powell berterima kasih atas bantuan China dalam perang ini.¹⁸

Selain memiliki kedekatan dengan Pakistan, China juga memiliki pengaruh yang besar di kawasan Asia Selatan. Bersama dengan Rusia, Kyrgystan, Uzbekistan, Kazakhstan dan Tajikistan, China membentuk Shanghai Cooperation Organization (SCO). Organisasi ini pada awalnya dibentuk untuk membendung masuknya pengaruh AS namun karena China ingin menunjukkan kerjasama dengan AS dalam perang melawan terorisme, China mengajak anggota SCO berlatih perang melawan terorisme dan mendirikan pusat anti teror di Bishkek, ibukota Kyrgystan.¹⁹

China berusaha meminta imbalan atas kerjasama yang dilakukannya. *Ministry of Public Security* China (MPS) kemudian mengeluarkan daftar kelompok teroris yang berisi nama *East Turkestan Islamic Movement* (ETIM), *East Turkestan Liberation Organization* (lebih dikenal dengan SHAT), *World Uighur Youth Congress*, dan *East Turkestan Information Center*.²⁰ Daftar itu juga berisi 11 nama yang diduga anggota teroris termasuk pemimpin beberapa kelompok diatas. MPS menyatakan mempunyai bukti jika kelompok tersebut

¹⁸ Richard Daniel Ewing, *Op. cit.*, hal 5

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Patterns of Global Terrorism -2003. Released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism, April 29, 2004 dalam <http://www.state.gov/s.ct/rls/ppt/rpt/2003/31611pf.htm>

melakukan kegiatan terorisme di Xinjiang dan memiliki kaitan dengan kelompok teroris lainnya termasuk Al Qaidah. China meminta bantuan internasional untuk memerangi kelompok tersebut, membekukan asetnya, dan meminta negara lain tidak memberikan dana kepada mereka.

Akhirnya, pada 26 Agustus 2002, AS menambahkan ETIM, satu dari empat kelompok yang diajukan China, dalam daftar organisasi teroris internasional. Langkah ini langsung diikuti PBB.²¹ Desember 2002, Asisten Menlu AS James Kelly menegeaskan jika sikap AS terhadap ETIM diambil berdasarkan bukti yang dimiliki AS jika ETIM memiliki kaitan dengan Al Qaeda dan melakukan kekerasan terhadap warga sipil dan "Bukan sebagai imbalan kepada China"²²

Meskipun China memberikan dukungan, termasuk oleh PLA, komandan Komando Pasifik Pusat dan Tengah Jend. Tommy Franks dan Adm. Dennis Blair, secara terpisah menyatakan pada April 2002 jika China tidak memberikan kerjasama militer saat diminta dalam operasi pembebasan Afghanistan, seperti pangkalan, ijin terbang serta informasi inteijen yang diberikan tidak terlalu banyak terutama jika dibandingkan dengan Filipina, Singapura, dan Malaysia.²³ Laporan Pentagon pada Juni 2002 tentang kontribusi negara asing dalam perang melawan terorisme menyebutkan 50 negara yang masuk dalam koalisi tapi China tidak termasuk didalamnya.²⁴

²¹ Richard Daniel Ewing, *Op. cit.*, hal

²² James Kelly, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, *U.S.-East Asia Policy: Three Aspects*, Woodrow Wilson Center, Washington, Dec. 11, 2002.

²³ Shirle Kan, *Op. Cit.*,

²⁴ Department of Defense, *Fact Sheet: International Contributions to the War Against Terrorism*. June 14, 2002.

Keberhasilan AS melaksanakan perang Afghanistan membuatnya bersiap untuk melanjutkan agenda berikutnya. Seperti yang dijelaskan di bab sebelumnya, AS menyebut jika ancaman lain yang harus diwaspadai adalah negara yang mengembangkan WMD yaitu Iraq, Iran dan Korut. China mengambil peranan yang berbeda dalam penggunaan strategi *preemptive* AS terhadap negara yang mengembangkan WMD ini.

III. 3. Posisi China dalam Perang Iraq

Setelah sukses menggulingkan rezim Taliban di Afghanistan, AS bersiap untuk melanjutkan agenda berikutnya. Sasaran yang dituju adalah menggulingkan rezim Saddam Hussein yang berkuasa di Iraq karena AS mengklaim menemukan bukti negara ini telah mengembangkan WMD.

Situasi yang berbeda, muncul dalam kebijakan AS kali ini. Jika pada perang Afghanistan AS mendapat respon positif dari negara-negara lain karena dilakukan atas nama perburuan anggota Al Qaidah yang bertanggung jawab atas serangan 9/11, maka kali ini beberapa negara mulai merasa tidak nyaman dengan strategi *preemptive* AS yang akan diterapkan di Iraq. Prancis, Jerman dan Rusia dengan tegas menentang rencana AS untuk menginvasi Iraq. Dalam konteks ini, China tidak bersikap setegas tiga negara tersebut

China termasuk negara memegang teguh arti kedaulatan sebuah negara. China menganggap intervensi AS ke Iraq merupakan pelanggaran kedaulatan negara. Karena itu, China tidak segera mendukung kebijakan AS kali ini dan memintanya menyerahkan masalah ini kepada PBB. Di lain pihak, China tidak

ingin menentang AS secara terang-terangan karena China ingin mempertahankan status sebagai mitra dalam perang melawan terorisme internasional.

Mengetahui posisinya tidak sekuat dalam perang Afghanistan, AS mengalah dan menyerahkan masalah ini kepada DK PBB pada 12 September 2002. Tapi AS bersikeras jika keputusan mereka untuk menggulingkan rezim Saddam sudah bulat. Pada 8 November 2002, DK PBB mengusulkan resolusi 1441 yang mewajibkan Iraq untuk bekerjasama dan membiarkan tim inspeksi dari PBB mendata WMD mereka. Apabila Iraq tidak kooperatif maka mereka bisa dikenakan sanksi.²⁵ Sebagai anggota tetap DK PBB, China menggunakan hak vetonya untuk mendukung resolusi ini.

Dalam perjalanannya, AS merasa tidak puas dengan resolusi yang dikeluarkan DK PBB ini. karena itu, AS kemudian membentuk coalition of wiling yang berisi 46 negara yang mendukung penggunaan kekuatan militer terhadap Iraq dan mulai menempatkan 150.000 tentara dan lima *aircraftcarrier battle groups* di kawasan Timur Tengah.²⁶ Hingga akhirnya pada 20 Maret 2003, AS melancarkan serangannya untuk kali pertama ke Iraq.

Sejak awal hingga serangan tersebut dilakukan, China tidak sedikitpun menunjukkan sikap yang konfrontatif atas kebijakan AS. China hanya menegaskan berulang kali agar AS menyelesaikan masalah ini dengan jalan damai. Sikap keras China terasa setelah AS melancarkan serangan tersebut. Meski China menyebut invasi AS terhadap Iraq sebagai kejahatan perang dan meminta

²⁵ Richard Daniel Ewing, *Op. cit.*, hal 36

²⁶ *Ibid.*, hal 37

AS untuk menyelesaikannya segera, hubungan AS dan China yang membaik sejak kerjasama dalam perang Afghanistan, tidak mengalami terpengaruh.²⁷

Dalam rentang waktu yang sama dengan munculnya masalah Iraq, isu mengenai WMD Korut juga ikut mengemuka. Karena itu, China lebih memusatkan perhatiannya kepada masalah Korut dan memainkan peranan yang lebih besar.

III. 4. Perundingan Enam Negara

Isu pengembangan senjata nuklir Korut bukanlah barang baru bagi AS. Pada masa pemerintahan Clinton, masalah ini sempat muncul dan berhasil diselesaikan dengan penandatanganan Agreed Framework pada 1994. Dalam kesepakatan itu, Korut diwajibkan untuk melucuti program senjata nuklirnya dengan imbalan bantuan bahan makanan dan pembangunan dua pembangkit listrik tenaga nuklir (PI.TN).²⁸

Paasca serangan 911, AS menerapkan strategi preemptive. Artinya AS berusaha mendefinisikan kembali ancamannya satu-persatu dan melakukan tindakan pencegahan sebelum ancaman itu membahayakan dirinya. Korut tergolong sebagai salah satu ancaman yang harus diwasapadi AS karena mereka memiliki senjata nuklir. Bersama dengan Iraq, Korut masuk dalam kategori *rouge states*. Menteri Luar Negeri AS Collin Powell menyebut tidak ada isu yang paling

²⁷ John J. Tkacik, Jr. Needed: A Realistic Look at China Policy, December 2003 dalam <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/EM907.cfm>

²⁸ A Timeline On Nuclear Weapons Development In North Korea dalam <http://www.atomicarchive.com/Reports/Northkorea/Timeline.shtml>

penting bagi AS selain senjata pemusnah masal Korea Utara.²⁹ Karena itu, AS kemudian melakukan evaluasi atas kebijakan AS terhadap AS.

Pada Oktober 2002, pejabat Deplu AS James A Kelly menemukan bukti Korut telah melanggar kesepakatan 1994 karena Korut tetap berusaha mengembangkan senjata nuklirnya yang berbasis Uranium (High Enrich Uranium-HEU). AS kemudian berusaha mengkonfirmasi masalah ini kepada Korut yang ternyata membenarkannya dengan alasan mereka mengembangkan program nuklir untuk tujuan non militer yaitu sebagai suplai energi. Korut marah atas sikap AS dan membalasnya dengan mengusir utusan *International Atomic Energy Agency* (IAEA) yang mengawasi penutupan program senjata nuklirnya.

AS khawatir jika Korut menjual senjata nuklirnya ke teroris internasional yang kini mengancam keamanannya. Masalah Korut ini menjadi perhatian bagi AS karena kemampuan rezim Korea Utara mengembangkan senjata pemusnah masal bisa mengancam berbagai dimensi kepentingan AS.³⁰

1. Mengancam keamanan fisik wilayah AS melalui penggunaan senjata pemusnah masal secara langsung serta serta penyebaran teknologi terkait kepada pihak ketiga lainnya.
2. Mengancam tentara AS yang ditempatkan di Korea Selatan dan Jepang
3. Mengancam sekutu AS dikawasan Asia yaitu Korea Selatan dan Jepang
4. Mengancam nonproliferasi internasional yang telah terbentuk selama ini
5. Mengancam kredibilitas AS jika AS diam saja saat Korea Utara melanggar perjanjian yang telah terbentuk.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Richard Daniel Ewing, *Op. cit.*, hal 43

Untuk mengatasi masalah ini, AS menerapkan pendekatan yang berbeda dengan pendekatan yang dilakukan terhadap masalah Iraq. AS tidak menggunakan kekuatan militer melainkan menggunakan jalur diplomasi. Alasannya, Iraq adalah negara yang kaya akan minyak sehingga tetap bisa membiayai dirinya kendati mendapat sanksi embargo ekonomi. Sedangkan Korut tidak memiliki sumber daya alam sendiri yang bisa digunakan untuk kepentingan kehidupan warganya sehingga mereka harus bergantung dari bantuan negara lain diantaranya adalah AS dan China. Karena itu, AS ingin melemahkan rezim Kim Jong-il yang berkuasa di Korut dengan melakukan pemotongan suplai bantuan bahan makanan apabila mereka tidak bersedia melucuti senjata nuklirnya.³¹

China memainkan peranan yang besar dalam upaya AS untuk melucuti senjata nuklir Korut kali ini. Keduanya juga memiliki kepentingan mendasar yang sama yaitu tidak menginginkan terjadinya ketidakstabilan di wilayah Semenanjung Korea akibat senjata nuklir Korut. Baik China dan AS juga sepakat tidak menginginkan nuklir dikembangkan dan digunakan di wilayah semenanjung Korea. Keduanya tidak mendapat keuntungan dari ekonomi Korut yang bobrok, keduanya tidak ingin krisis di perbatasan China memburuk, keduanya tidak ingin mendukung rezim Korut yang terus menyelundupkan narkoba, senjata, memalsukan mata uang dan sebagainya.

Sejak awal, Bush Jr. tidak ingin menyelesaikan masalah Korut melalui jalur bilateral seperti yang dilakukan pemerintahan Clinton karena ternyata jalan tersebut tidak terbukti efektif. Buktinya Korut tetap mengembangkan senjata

³¹ Charles L. Pritchard, *The Korean Peninsula and The Role of Multilateral Talks*. UNIDIR 2005

nuklirnya meski sudah menandatangani kesepakatan dengan AS. Pada awalnya, AS mengusulkan pertemuan P5 plus 5, artinya lima anggota tetap DK PBB yaitu China, Prancis, Jerman, Inggris dan AS ditambah dengan Korut, Jepang, Korsel, Australia, dan Uni Eropa. Usul ini disampaikan ke Korut melalui New York Channel (NYC)³² pada 22 Januari 2003. Tiga hari kemudian, Korut menyatakan tidak akan menerima bentuk pertemuan multilateral apapun yang membicarakan masalah nuklir Korut dan AS.

Mengetahui jalan yang akan ditempuhnya sulit, AS meminta bantuan kepada China. Saat akan menghadiri pelantikan Roh Moo-hyun sebagai presiden Korsel, Menlu AS Collin Powell sengaja berkunjung ke China dan meminta bantuannya mengajak Korut kembali ke meja perundingan.³³ Meski tak langsung mengiyakan, China kemudian mengirimkan perwakilannya ke Korut. Akhirnya terjadilah perundingan tiga negara yang melibatkan AS, China dan Korut. Sebagai imbalan, China meminta agar AS tidak menggunakan NYC lagi dan menjadikan China sebagai satu-satunya saluran berkomunikasi dengan Korut. AS menyetujuinya sehingga ketika Korut melakukan kontak dengan AS melalui NYC, AS menjawabnya melalui China. Dengan demikian, kontak AS dan Korut melalui NYC berakhir.³⁴

Perundingan tiga negara yang pertama pada April 2003 di Beijing gagal membawa hasil karena Korut bersikeras ingin bertemu secara bilateral dengan AS

³² New York Channel merupakan semacam saluran komunikasi yang terjadi antara Kepala Deplu AS untuk urusan Korea dengan Wakil Kepala Perwakilan Korut di kantor PBB di New York, AS. saluran ini ditingkatkan kembali menjadi komunikasi pemerintah masing-masing negara yang diwakili Dubes Korut untuk PBB dan Duta Khusus AS untuk negosiasi dengan Korut.

³³ Charles L. Pritchard, *Op. cit.*,

³⁴ *Ibid.*,

namun AS menolak dengan alasan mereka tidak mempercayai Korut lagi. China yang berperan sebagai tuan rumah sekaligus mediator kedua negara mengajak AS dan China kembali berunding. AS bersedia tapi dengan syarat pertemuan ini harus melibatkan dua sekutunya yaitu Jepang dan Korsel. AS beralasan jika dua negara ini paling berkepentingan dengan perlucutan senjata nuklir Korut.³⁵

Korsel adalah negara yang berbatasan langsung dengan Korut dan pernah diinvasi Korut pada Perang Korea 1953 lalu. Sedangkan Jepang pernah merasa terancam saat Korut melakukan uji coba peluncuran rudal Taepodong 1 pada 1998. China merasa komposisi ini tidak seimbang, karena itu mereka kemudian mengajak Rusia ikut serta.

Pada 26-27 Agustus 2003, perundingan enam negara resmi dimulai di Beijing, China dengan melibatkan Korut, Korsel, Jepang, China, AS dan Rusia. Perundingan ini kembali macet karena dua pihak yang saling berkepentingan sama-sama tidak mau berkompromi. Korut selalu meminta jaminan jika AS tidak akan menginvasi dirinya seperti Iraq. Apalagi Korut sadar jika tujuan AS dalam mengatasi ancaman *rouge states* adalah menggulingkan rezim yang berkuasa.

Hingga putaran kedua perundingan enam negara yang digelar pada 23-26 Juni 2003, tidak ada kemajuan yang diperoleh. Hal ini membuat AS kesal dan meminta China untuk lebih menekan Korut agar kooperatif selama menjalani perundingan enam negara. China merupakan penyumbang bantuan kemanusiaan terbesar di Korut. Meski tidak ada data pasti mengenai besarnya bantuan yang diberikan China, diperkirakan China memberikan 70-90 persen konsumsi minyak

³⁵ *Ibid.*,

Kurut.³⁶ Sepertiga bantuan makanan dan obat yang diterima Korut juga berasal dari China.³⁷ Karena itu AS berharap China mau menghentikan atau memotong dana bantuan tersebut.³⁸ Dengan demikian, Korut akan semakin terisolasi dan terdesak hingga akhirnya menyerah.

China menolak permintaan tersebut. Alasannya, jika kondisi Korut tidak stabil, mereka akan menanggung resikonya. Semakin banyak warga Korut yang akan mengungsi ke China dan ini akan mengganggu kestabilan sosial dan ekonomi China yang harus mengurus 1,3 miliar warganya. Pada 2001 saja terdapat sekitar 200-300 ribu pengungsi Korut yang masuk ke China.³⁹ Adanya kepentingan yang berbeda dari berbagai pihak dalam perundingan enam negara ini membuat masalah Korut tak kunjung mencapai kesepakatan.

III. 5. Hubungan China-AS Pasca Serangan 911

Ada dua pandangan mengenai hubungan AS China pasca serangan 911 ini. Pandangan pertama menilai hubungan AS dan China mengalami peningkatan pasca serangan 911. Kelompok ini diwakili Menlu AS Collin Powell. Pada November 2003 ia mengatakan hubungan AS dan China berada dalam kondisi

³⁶ Timothy Hildebrandt, *Uneasy Allies: Fifty Years of China-North Korea Relations* dalam http://wwics.si.edu/topics/pubs/asia_rpt115b.pdf.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ John J. Tkacik, Jr., *Getting China to Support a Denuclearized North Korea*, dalam www.heritage.org/research/asiaandthepacific/bg1678.cfm

³⁹ Timothy Hildebrandt, *Op. cit.*

terbaik sejak kunjungan Nixon pertama kali.⁴⁰ Ada beberapa alasan yang mendasari pernyataan ini⁴¹

- Sejak serangan 9/11, terjadi enam kali pertemuan antara Bush dengan pejabat tinggi China seperti Presiden Jiang Zemin dan Hu Jintao.
- Keduanya memandang perang melawan terorisme sebagai masalah strategis jangka panjang karena itu mereka membentuk kerangka kerja bersama. Kerjasama intelijen meningkat, FBI mendirikan kantor perwakilan di Beijing, China terlibat dalam Container Security Initiative (CSI) pada 2003 soal bea cukai dan pemeriksaan kontainer yang menuju dan keluar dari pelabuhan di Shenzhen, Shanghai dan pelabuhan di AS.
- China aktif berperan dalam menangani ancaman senjata nuklir Korut. Tanpa campur tangan China, Korut mungkin menjadi pusat perang setelah Iraq. China memprakarsai upaya terbentuknya perundingan tiga negara pada April 2003 dan perundingan enam negara pada Agustus 2003.

Sedangkan pandangan yang kedua menilai hubungan kedua negara tidak mengalami peningkatan karena beberapa masalah mendasar yang masih ada antara AS dan China seperti modernisasi militer China, defisit perdagangan dan Taiwan. Karena itu hubungan AS dan China pada dasarnya masih rapuh. Alasannya,⁴²

⁴⁰ Colin L. Powell, "Remarks at the Elliot School of International Affairs," George Washington University, Washington, DC. September 5, 2003.

⁴¹ Yuan Peng, "U.S.-China Relations: Two Possibilities, One Option", Brookings Northeast Asia Survey 2003

⁴² Yuan Peng, *Op. Cit.*

- Masih adanya benturan ideologi, nilai dan budaya. Perbedaan ini terus berlangsung meskipun AS dan China melakukan kerjasama dalam melawan terorisme dan Korut.
- China yang terus berkembang tetap akan menjadi ancaman bagi AS terutama status quo yang diciptakan AS di Selat Taiwan. Aaron Friedberg, penasehat Wapres AS Cheney, menyatakan "AS dan China mempunyai kepentingan tertentu dalam satu tahap, satu masalah dan satu waktu tertentu. Namun itu tidak akan berjalan lama. Serangan 911 tidak begitu saja menghilangkan sumber utama ketegangan AS China." bahkan ia memprediksikan jika suatu saat nanti terorisme internasional sudah mulai luntur dari prioritas utama kebijakan luar negeri AS, ketegangan AS China akan muncul kembali.
- Adanya dilema mengenai Taiwan. Meskipun Bush Jr. menyatakan AS dan China mempunyai kepentingan dalam menjaga status quo di selat Taiwan namun masalahnya menjadi kompleks dan serius. China merasa sikap AS terhadap Taiwan tidak berubah meskipun hubungan AS China membaik.

BAB IV

KESIMPULAN

Kerjasama yang dilakukan China dan AS dalam perang melawan terorisme internasional tidak berhasil menggeser kecurigaan AS terhadap China. Secara bilateral, China telah memberikan kerjasama yang cukup bagus sehingga beberapa kali Menlu AS Colin Powell ataupun Presiden AS Bush Jr., menyebut China sebagai mitra dalam perang melawan terorisme internasional.

Arti penting China dalam strategi keamanan nasional AS yang berwujud dalam tiga agenda, perang Afghanistan, perang Iraq dan perundingan enam negara yang membahas masalah perlucutan senjata nuklir Korut, memiliki tingkat yang berbeda-beda.

Peranan China dalam perang Afghanistan sangat terbatas karena tidak mengirimkan personel militernya. Selama perang ini berlangsung, peran serta China yang paling krusial adalah meminta Presiden Pakistan Pervez Musharraf untuk bekerjasama dengan China. Tindakan ini malah jadi bumerang karena Pakistan akhirnya lebih dekat dengan AS. Keterbatasan peranan China dalam agenda kali ini disebutkan dalam laporan yang merilis ucapan terima kasih AS kepada negara-negara yang membantunya baik secara militer maupun tidak. Dari 50 negara, China tidak termasuk didalamnya.

Posisi strategis China terasa saat AS berusaha melucuti senjata pemusnah masal milik Korut. AS menggunakan China sebagai mediator sekaligus tuan rumah perundingan enam negara yang juga melibatkan Korsel, Jepang dan Rusia.

AS menilai China bisa membujuk Korut untuk melucuti senjatanya karena memiliki kedekatan baik secara politik maupun sosial. Karena itu, AS berkali-kali meminta agar China mau memotong bantuannya kepada Korut agar bersedia menyerah tapi China menolak karena bila ini terjadi, kepentingan nasional mereka akan terganggu.

Dalam jangka panjang, perang melawan terorisme internasional yang dilakukan AS akan membuat strategi geopolitik di Asia mengalami perubahan akibat terbentuknya koalisi anti terorisme. Dengan perang melawan terorisme, AS mempunyai alasan untuk menempatkan kembali kekuatannya di Asia. Ini membuat lingkungan strategis di Asia mengalami perubahan. AS semakin dekat dengan negara-negara seperti India, Pakistan dan Rusia yang notabene dulu tidak begitu harmonis. Hal ini membuat China menganggap perang melawan terorisme internasional hanyalah alasan AS untuk mengisolasi dari negara-negara lain disekitarnya.

Dalam penelitian ini, penemuan diatas tidak dibahas lebih lanjut, karena itu penemuan ini bisa dijadikan landasan untuk dikembangkan dalam penelitian berikutnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Artikel Dalam Buku

- Carlsnaes, Walter, "Foreign Policy", *Handbook of International Relation*, London: Sage Publication, 2002
- Coplin, William D. *Pengantar Politik Internasional Suatu Telaah Teoritis*, Edisi Kedua terj. Marsedes Marbun, Bandung: Sinar Baru, 2003
- Effendi, Sofyan, "Unsur-Unsur Pncelitian survay," *Metode Penelitian Survay*, Jakarta: LP3ES, 1989.
- Frankel, Joseph, *National Interest*, New York : Praeger, 1970, David V. Edwards, *The American Political Experience : An Introduction To Government*, USA: Prentice Hall, 1985.
- Holsti, K. J. *International Politics: A Framework for Analysis, Seventh Edition*, New Jersey: Prentice-Hall International Inc, 1995.
- Lovell, John, *Foreign Policy in Perspective*, Holt, Rinehart Windston, 1970.
- Mahaly, Abdul Halim, *Membongkar Ambisi Global Amerika Serikat*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003.
- Mas'oe'd, Mohtar *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, Jakarta : LP3ES, 1990.
- Mas'oe'd, Mohtar, *Studi Hubungan Internasional Tingkat Analisa dan Teoritisasi*, Yogyakarta: PAU-SS UG, 1989
- Nuchterlein, Donald E. *National Interest and Presidential Leadership : The Setting of Priorities*, Boulder,Co., 1978
- Rudi, T. May, *Studi Strategi dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin*, Bandung: Refika Aditama, 2002.
- Spanier, John W. *Games Nation Play*, 7th Washington : C.Q. Press Inc., 1990.
- Sprout, Harold & Margareth, *Foundation of International Politics*, Princetown New Jersey, D. Van Bestrod Company Inc., 1962.
- Sunga, Lyal, "US Anti Terrorism Policy and Asia's Option", *September 11 & Political Freedom-Asian Perspectif*, 2004

Sutjipto, Ani Windyani, "Masalah Taiwan dalam Hubungan Cina-Amerika," *Perkembangan Studi Hubungan Internasional dan Tantangan Masa Depan*, Jakarta: PT. Dunia Pustaka Jaya, 1996.

Thomas W. Robinson, "National Interest", *International Politics and Foreign Policy*, New York : The Free Press, 1969.

Jurnal dan Artikel

Acharya, Amitav, *Security and Security Studies After September 11: Some Preliminary Reflection*, Singapura : International Strategy Studies, 2002.

Canrong, Jin, "The US Global Strategy in The Post Cold War Era and Its Implication for China-United States Relations", *Journal of Contemporary China*, Carfax Publishing, 2001

Campbell, Kurt "The United States and Asia Pacific Security", *Journal Of The United States Information Agency, US Foreign Policy Agenda*, Volume 3, Januari 1998

Cohen, William S. *Report of the Quadrennial Defense Review* Washington D.C., May 1997

Dalpino, Catharin E. & Minxin Pei, *Beijing's Chance to Forge True Alliance*, South China Morning Post, 19 September, 2001

Ewing, Richard Daniel & David Lampton, *US-China Relationship Facing International Security Crisis*, Washington DC., The Nixon Centre 2003.

Ewing, Richard & Daniel David M. Lampton, *U.S.-China Relations In A Post-September 11th World*, Washington D.C.: The Nixon Center, 2002.

Etzioni, Amitiai, *Implications of The American Anti Terroirsme Coalition for Gobal Architectures*, European Journal of Political Theory, 2002

Hoge, James F. "A Global Power Shift in the Making," *Foreign Affairs*, Juli/Agustus 2004

Huntington, Samuel, *The lonely Superpower*, Foreign Affairs Maret/April 1999 Vol 78 No. 2

Kakihara, Kuniharu, *The Post-9/11 Paradigm Shift and Its Effects on East Asia*, Tokyo: Institute For International Policy Studies, 2003.

Peng, Yuan, "U.S.-China Relations: Two Possibilities, One Option", Brookings Northeast Asia Survey 2003

Perry, William J., *Annual Report to the President and the Congress*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1995.

Pritchard, Charles L. *The Korean Peninsula and The Role of Multilateral Talks*, UNIDIR 2005

Powell, Colin, *A Strategy of Partnerships*, Foreign Affairs, January/February 2004

Rice, Condoleezza *A Balance of Power that Favours Freedom, U.S. National Security Strategy: A New Era - U.S. Foreign Policy Agenda*, Department of State, International Information Programs, Desember 2002

Rice, Condoleezza "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Januari/Februari 2000.

United State Departement of Defense, *Fact Sheet on Coalition Partners' Contributions in War on Terrorism, Efforts Include Diplomatic, Military, Financial Support*, 26 Februari 2002

Kamus

Evans, Graham & Jeffrey Newham, London: Penguin Books, 1998.

Plano, Jack C.& Roy Olton *Kamus Hubungan Internasional*, Edisi Ketiga terj. Wawan Juanda, Bandung: Putra Abardin, 1990.

Terrorism, Microsoft Encyclopeda Encarta, 2002

Ziring, Lawrence *International Relation, a Political Dictionary 1995*,

Wikipedia, Electronic Encyclopedia dalam <http://en.wikipedia.org/wiki/WMD>

Internet

BBC, *Terorism Unites Bush and Jiang*, 19 Oktober 2001 dalam <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/1606986.stm> diakses 23 April 2004

Biddle, Stephen D. *American Grand Strategy after 911: An Assesment*, dalam <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB603.pdf>

Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington D.C.: September 2001), dalam <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>

- Dillon, Dana Robert, *The Shape of Anti-Terrorist Coalitions in Southeast Asia* dalam <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/hl773.cfm> diakses 16 Agustus 2004
- Ewing, Dan *China's Changing Security Calculus*, Korea Herald, 21 Januari 2002. Center for Defense Information, "The Fragile International Counterterrorism Coalition," September 24, 2001 diakses <http://www.cdi.org/terrorism/fragilecoalition.html>
- Gill, Bates, *September 11 and Northeast Asia Change and Uncertainty in Regional Security*, dalam www.csis.org/china/02Summerygill_BR.pdf diakses 1 Oktober 2004
- Gill, Bates & Sue Anne Tay, *Partners and Competitors Coming to terms with the US-China economic relationship*, April 2004 dalam http://www.csis.org/china/0404_partners.pdf
- Hildebrandt, Timothy, *Uneasy Allies: Fifty Years of China-North Korea Relations* dalam http://wwics.si.edu/topics/pubs/asia_rpt115b.pdf
- Kan, Shirley *U.S.-China Counter-Terrorism Cooperation: Issues for U.S. Policy* dalam www.fas.org/irp/crs/RS21995.pdf
- Layne, Christopher *China's Role In American Grand Strategy: Partner, Regional Power, Or Great Power Rival?* dalam www.fas.org/irp/crs/IB95112.pdf
- Lieberthal, Kenneth, *The War in Iraq and Implications for Asia*, 8 Juli 2003 dalam <http://www.csis.org/> diakses 16 Agustus 2004.
- Operation Enduring Freedom-Afghanistan* dalam <http://www.globalsecurity.org/military/ops/enduring-freedom.htm> diakses 26 Juli 2005
- Patterns of Global Terrorism, 2003, Released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism 29 April 2004, appendix b dan c. diakses dari <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2003/31611pf.htm> pada 17 Juni 2004
- Perl, Raphael, *Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy*, April 11, 2003 dalam www.fas.org/irp/crs/IB95112.pdf diakses 16 Agustus 2004
- United State Department of Defense, *Patterns of Global Terrorism 2001* dalam <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2001/> diakses 23 April 2004
- Report To Congress Of The U.S. - China Security Review Commission - The National Security Implications Of The Economic Relationship Between The