

DAMPAK PEMBERLAKUAN AIR DEFENSE IDENTIFICATION ZONE (ADIZ) CINA TERHADAP KEAMANAN ASIA PASIFIK

THE IMPACT OF CHINA'S ENFORCEMENT OF AIR DEFENSE IDENTIFICATION ZONE (ADIZ) TOWARDS THE ASIA PACIFIC SECURITY

Safril Hidayat¹

Pamen Kostrad
(safrilhidayat95@yahoo.com)

Abstrak – *Air Defense Identification Zone (ADIZ) atas Pulau Diaoyu/Senkaku oleh Cina pada tanggal 23 November 2013 menimbulkan persoalan tumpang tindih kedaulatan dan mengakibatkan multilateralisasi isu keamanan di Laut Cina Timur. Sebagai konsekuensi atas tindakan Cina tersebut, maka Jepang meningkatkan nasionalisme dan remilitarisasi pasukan bela dirinya. Keputusan dan kebijakan politik luar negeri Cina tersebut dipengaruhi oleh lingkungan internal dan eksternalnya. Kebijakan politik luar negeri memiliki sumber daya internal sebagai input bagi pembuat keputusan yang meliputi determinan internal dan determinan eksternal. Kebijakan Cina ini akan dieksplorasi melalui model pembuatan keputusan dalam rangka memahami para pembuat keputusan dan determinan luar negeri yang mempengaruhi dalam proses pengambilan keputusan. Sebagai hasilnya, maka konflik ADIZ yang dilakukan oleh Cina akan menjadi suatu isu 'gun race' (perlombaan senjata) atau 'tit-for-tat' (gayung bersambut) antara kekuatan-kekuatan dominan dalam sistem internasional. Kebijakan Cina ini juga akan mewujudkan suatu perimbangan kekuatan (*balance of power*) yang baru dan dilema keamanan (*security dilemma*) di Laut Cina Timur. Lebih lanjut bila kompromi tidak dapat dicapai di kawasan tersebut, maka Laut Cina Selatan dan Asia Pasifik akan menjadi lapangan konflik yang baru di masa mendatang.*

Kata Kunci - Kebijakan Luar Negeri, ADIZ Cina, keseimbangan kekuatan, keamanan Asia Pasifik.

Abstract – *Air Defense Identification Zone over Diaoyu/Senkaku Island by Republic Democratic of China on 23rd November 2013 contributes overlapping of sovereignty and multilateralisation of security issues in East China Sea. As a consequence, Japan encourage its nationalism and remilitarisation of its own self defense force. Decision and foreign policy of China have been influenced by both internal and external environment. Foreign policy has internal sources as input to decision makers such as external determinant and domestic determinant. China policy can be explored by decision making model in order to understand the decision makers and foreign determinants which impact on decision making process. As a result, the conflict of ADIZ by China would be a new 'gun race' or 'tit-for-tat' business between dominant powers. This policy also will form a new balance of*

¹ Penulis adalah Mahasiswa Pasca Sarjana (S3) Hubungan Internasional Universitas Padjadjaran. Bertugas di Kostrad. Jabatan Pamen Kostrad. Pangkat Letnan Kolonel Czi. Alumni Akademi Militer 1995. Meraih M.Sc dibidang *Defense and Strategic Studies* dari University of Madras dan *Defense Services and Staff College (DSSC)*, Wellington, India tahun 2010.

power and security dilemma in East China Sea. Furthermore, if any compromises cannot be achieved in that region, The South Cina Sea and Asia Pasific will be a new field of future conflict.

Keywords: ADIZ China, foreign policy, external determinant, internal determinant, decision making model, balance of power, security dilemma.

Pendahuluan

Pasca perang dingin masih tersisa persoalan di beberapa belahan dunia. Persoalan yang berakar pada geopolitik dan geostrategis tersebut menimbulkan perlombaan baru dalam rangka menunjukkan eksistensi dan kepentingan nasional setiap negara. Dimana pada masa perang dingin, percaturan geostrategi dan geopolitik secara regional maupun global, saling memperebutkan pengaruh ideologi antara dua kekuatan besar yaitu Amerika Serikat dan Uni Soviet. Namun, pasca perang dingin dan runtuhnya blok komunis, hampir seluruh negara terikat secara ekonomi. Sebagai dampaknya, kalkulasi keamanan yang semula berdasarkan *balance of power* dengan persaingan dua kekuatan besar (bipolar), bergeser menjadi multipolar. Pergeseran ini menyulitkan bagi siapa saja aktor internasional (negara, kelompok maupun individu) dalam sistem internasional.

Gambar 1. Sengketa teritorial antara Cina dan Jepang



Sumber: www.reuters.com

Pembentukan ADIZ (*Air Defense Identification Zone*) oleh Cina pada tanggal 23 November 2013 tidak hanya menimbulkan persoalan tumpang tindih dengan kedaulatan wilayah beberapa negara, namun juga menimbulkan akibat multilateralisasi keamanan di Asia Timur. Melalui ADIZ ini, Cina berhak untuk mendapatkan laporan atas penerbangan yang melintasi ADIZ di atas Laut Cina Timur. Cina dapat melakukan langkah langkah IFF (*Identification of Friend or Foe*) dan VID (*Visual identification*), sehingga memungkinkan Cina untuk mengambil tindakan militer atas obyek yang dianggap musuh/*foe*. Kondisi ini membuat Jepang melakukan penguatan nasionalisme dan re-militerisasi. Dewan Keamanan Nasional Jepang mengkaji ulang konstitusi damai Jepang. Konstitusi damai Jepang yang dikaji ulang adalah pasal 9 sehingga memungkinkan Jepang untuk melaksanakan '*bela diri kolektif*'. Demikian pula dengan Amerika Serikat, semakin menunjukkan penolakan atas ditetapkannya ADIZ Cina secara sepihak melalui pernyataan Joe Biden, John McCain dan Chuck Hagel.

Gambar 2. Peta ADIZ China yang diumumkan pada tanggal 23 November 2013



Sumber: www.xinhuanet.com

ADIZ dikemukakan pasca Perang Dunia II seiring dengan kemajuan teknologi atas penemuan pesawat bermesin jet propeler dalam menjaga ruang udara. Amerika Serikat

merupakan negara pertama yang menerapkan ADIZ di wilayah teritorialnya. Selanjutnya diikuti oleh Jepang tahun 1962. Signifikansi ADIZ adalah deteksi dan intersep atas penyusupan di wilayah teritorial udara serta memberikan waktu yang cukup bagi negara untuk memberikan peringatan dan inisiatif dalam berdialog dengan penyusup.

Pasca Perang Dunia II, Jepang menempatkan dirinya dalam konstitusi damai dan secara ekonomi dan politik sebagai kekuatan strategis sehingga merupakan salah satu negara yang juga menentukan globalisasi dunia. Pertumbuhan ekonomi Jepang sangat masif dan impresif. Di sisi lain, di wilayah Tiongkok terjadi juga perkembangan yang sama yang berbasis pada revolusi industri baru teknologi manufaktur, sektor jasa dan ekspansi pada riset dan pengembangan.

Dengan perkembangan tersebut, Jepang telah bergeser kebijakan strategi keamanan pasifiknya dengan menjadi “mitra” AS dengan strategi mengepung Tiongkok yang menyediakan peluang payung keamanan multilateral di kawasan. Walaupun masih dianggap jauh dari kenyataan, bukan tidak mungkin ekspansionisme Tiongkok tersebut akan menjadi keniscayaan. Besar kemungkinan akan berkembang ke arah Asia Tenggara. Hal ini dapat dianggap logis karena tidak mungkin perkembangan ekonomi yang pesat dan segala kepentingannya tanpa diiringi penguatan di bidang keamanan (militer).

Jika ini terjadi, maka dampak dari ekspansi Tiongkok ini akan melibatkan beberapa negara di kawasan Asia Tenggara khususnya bagi negara yang memang terlibat pertikaian politik berkaitan dengan Kepulauan Spratly dan Laut Cina Selatan. Indonesia sebagai negara yang berada jauh di luar daerah sengketa tersebut, tentunya akan menerima pengaruh bila terjadi konflik berkepanjangan baik secara ekonomi, politik dan keamanan.

Kerangka Teoritis Analisis

Sumber-sumber Input Politik Luar Negeri

Keputusan dan tindakan politik luar negeri dipengaruhi oleh beberapa faktor yang berasal dari lingkungan eksternal (*external environment*) maupun lingkungan internal (*internal environment*). Faktor-faktor yang menjadi dasar dalam menentukan rencana dan pilihan yang dibuat oleh *decision makers* sangat variatif. Berbagai teori dikembangkan oleh Holsti (1992), Lovell (1970), Lentner (1974) maupun Rosenau (1980). Guna lebih memudahkan

dalam melakukan analisis, maka penulis menggunakan pengelompokan faktor-faktor yang dituliskan oleh Howard Lentner dalam bukunya yang berjudul *Foreign Policy Analysis: A Comparative and Conceptual Approach* (1974). Howard Lentner mengklasifikasikan sumber-sumber input politik luar negeri dalam dua kelompok yaitu determinan luar negeri dan determinan domestik.

Determinan Luar Negeri

Determinan luar negeri mengacu pada keadaan sistem internasional dan situasi pada suatu waktu tertentu. Sistem internasional didefinisikan sebagai pola interaksi diantara negara-negara yang terbentuk/dibentuk oleh struktur interaksi diantara pelaku-pelaku yang paling kuat (*most powerful actors*). Sistem internasional yang dimaksud dapat berbentuk bipolar, multipolar maupun unipolar. Sedangkan konsep situasi diartikan sebagai pola-pola interaksi yang tidak tercakup/mencakup keseluruhan sistem internasional. Sebagai contoh pola hubungan di antara negara-negara di kawasan Asia Tenggara (ASEAN) merupakan contoh suatu situasi. Sehingga situasi dapat digunakan sebagai suatu alat analisis (*analytical tool*) karena dapat memberikan alat dalam menentukan lingkungan eksternal yang memiliki relevansi bagi para pembuat keputusan. Konsep ini juga dapat digunakan sebagai alat untuk menghubungkan dua unit analisis lainnya yaitu negara dan sistem internasional.

Penggunaan kedua konsep di atas (sistem internasional dan situasi) dimaksudkan sebagai upaya teoritis untuk menyederhanakan lingkungan internasional (eksternal) yang demikian kompleks ke dalam model-model deskripsi yang sistematis dan utuh. Manfaat penggambaran kondisi lingkungan eksternal ini, yaitu dapat memberikan *setting* (latar belakang) munculnya peristiwa-peristiwa dalam politik luar negeri, serta dapat membantu peneliti memunculkan faktor-faktor yang menghambat (*constraining factors*) dan mendukung (*facilitating factors*) dalam interaksi antar negara.²

²Yanyan Mochamad Yani, Drs., MAIR., Ph.D, *Politik Luar Negeri*, 2007. Bahan Ceramah yang disampaikan pada acara Ceramah Sistem Politik Luar Negeri bagi Perwira Siswa Sekolah Staf dan Komando Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara (Sesko TNI AU) Angkatan ke-44 TP 2007. Bandung, 16 Mei 2007, dalam <http://www.unpad.go.id>, diunduh pada 3 Desember 2013.

Determinan Domestik

Determinan domestik menurut Lentner merupakan keadaan di dalam negeri yang terbagi ke dalam tiga kategori berdasarkan waktu untuk berubah yaitu:

- 1) *Highly stable determinants* yang terdiri atas luas geografi, lokasi, bentuk daratan, iklim, populasi, dan sumber daya alam.
- 2) *Moderately stable determinants* yang terdiri atas budaya politik, gaya politik, kepemimpinan politik, dan proses politik.
- 3) *Unstable determinant* yang meliputi sikap dan persepsi jangka panjang serta faktor-faktor ketidaksengajaan.

Perspektif yang Digunakan dalam Analisis Politik Luar Negeri

Decision Making Model

Dalam melakukan analisis kebijakan luar negeri, maka beberapa perspektif dapat digunakan. Namun dalam tulisan ini, penulis akan melakukan analisis kebijakan luar negeri “*the decision making model*”. Dalam *decision making model*, asumsi untuk menganalisis kebijakan luar negeri adalah bahwa manusia tidak bisa lepas dari proses politik luar negeri, dan faktor apapun yang dapat menjadi determinan dalam politik luar negeri maka akan diperhatikan dan dipertimbangkan oleh para pembuat keputusan (*decision makers*).³ Demikian pula menurut Jensen, walaupun sedikit berbeda dengan menyebutkan kebijakan luar negeri sebagai tindakan internasional. Jensen menyatakan tindakan internasional merupakan sekumpulan keputusan-keputusan yang dibuat oleh unit-unit politik domestik yang diakui, dimana para pemimpin negara (individual maupun kelompok) bertindak sebagai aktor-aktor utama dalam proses pengambilan keputusan.⁴

Fokus

Sementara itu, fokus dalam model ini adalah menganalisis jaringan organisasi birokrasi yang rumit/kompleks.⁵ Jaringan birokrasi yang kompleks ini mencakup dengan prosedur-

³James N. Rosenau, *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, (New York: The Free Press, 1969), hlm. 199-205.

⁴Lloyd Jensen, *Explaining Foreign Policy*, (New Jersey: Prentice Hall Inc, 1982), hlm. 7.

⁵Graham T Alison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, (Boston: Little Brown, 1971).

prosedur kelembagaannya.⁶ Menurut Lovell, fokus ini juga meliputi struktur dan proses dari pengambilan keputusan politik luar negeri sampai kepada analisis keputusan-keputusan tertentu, sehingga aktivitas analisisnya berada pada pembukaan “kotak hitam” atau *black box*.⁷ Sementara itu, menurut Hermann analisis kebijakan luar negeri model ini fokus pada peranan kepemimpinan.⁸ Para pengambil keputusan harus mempertimbangkan persepsi dan sistem kepercayaan.⁹ Selain itu perlu pula diperhatikan arus informasi (jaringan informasi) yang terwujud antar aktor pengambil keputusan.¹⁰ Analisis kebijakan luar negeri juga melihat pada karakteristik situasional (*occasion for decision*) ketika proses pengambilan keputusan sedang berlangsung. Karakteristik situasional tersebut dapat misalnya apakah proses pengambilan keputusan dibuat dalam suatu situasi yang tertekan, krisis dan beresiko.

Analisis ADIZ Cina Bagi Keamanan Asia Pasifik

Analisis Lingkungan, Jumlah dan Prioritas Aktor yang Terlibat dalam Sengketa ADIZ di Laut Cina Timur

Pertentangan yang terjadi di wilayah laut Timur Cina telah menggiring beberapa negara dalam ketegangan yang terjadi pasca diberlakukannya ADIZ secara sepihak oleh Cina. Jepang yang memiliki Pulau Senkaku/Diaoyu mengklaim bahwa keputusan Cina tersebut telah mengganggu *sovereignty* atas wilayah daratnya. Jepang akhirnya merevisi pertahanan diri kolektifnya sehingga berkesan lebih ‘*ofensif*’ dalam menjaga kedaulatannya.

⁶Paul A. Anderson, “What Do Decisions Makers Do When They Make A Foreign Policy Decision? The Implications for the Comparative Study of Foreign Policy”, dalam James N. Rosenau, et al., (eds), *New Direction in the Study of Foreign Policy*, (Boston: Unwin, 1987), hlm. 285-308.

⁷John P. Lovell, *Foreign Policy in Perspective: Strategy, Adaptation, Decision Making*, (New York: Holt, Reinhart and Winston Inc., 1970), hlm. 59.

⁸Margaret Hermann, “Explaining Foreign Policy: Using Personal Characteristics of Political Leaders”, *International Studies Quarterly*, Vol.24, No. 1, 1980, hlm. 7-46, dalam <http://www.bookre.or>, diunduh pada 3 Desember 2013.

⁹Ole Holsti, “The Believe System and National Images: A Case Study”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol.6 No.3, 1962, dalam <http://www.bookre.or>, diunduh pada 3 Desember 2013; R. Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1976).

¹⁰Richard C. Snyder, H.W. Bruck & Burton Sapin (eds), *Foreign Policy Decision Making: An Approach to the Study of International Politics*, (New York: The Free Press, 1962); Hudson, et al, *Foreign Policy Decision Making (Revisited)*, (New York: Palgrave Macmillan, 2002).

Demikian pula dengan Korea yang memiliki Pulau Karang *Leodo/Suyan Rock* merasa terganggu dengan kebijakan ADIZ tersebut. Korea menganggap Pulau karang ini merupakan basis strategis dengan membangun pusat penelitian sains kelautan. Pasca Perang Korea 1951, Korea Selatan tidak memasukkan wilayah udara Pulau Leodo dalam teritorialnya terutama *Air Defense Identification Zone*. Sekalipun Korea dalam KADIZ (Korea ADIZ) tidak mencantumkan wilayah udara namun Republik Korea (dulu Korsel) melakukan *lobby* internasional dengan Amerika Serikat dan Jepang berkaitan dengan pulau ini dalam kebijakan pertahanannya sejak tahun 1963 yang dilakukan sudah lebih dari 10 kali negosiasi antara Republik Korea, Jepang dan Amerika Serikat dengan harapan KADIZ dapat diterima oleh dunia internasional.

Gambar 3. Kepulauan Diaoyu (Cina) atau disebut Senkaku (Jepang) yang menjadi sengketa atas wilayah kedaulatan udara yang tumpang tindih antara Jepang dan Cina.



Sumber: www.xinhuanet.com

Peran Aktor dalam Persengketaan ADIZ di Laut Cina Timur

Peran yang dilakukan masing-masing aktor sangat dipengaruhi oleh kepentingan nasionalnya (*national interest*). Jepang dan Cina sangat memerlukan penguasaan atas wilayah ini karena kekayaan sumber daya alamnya. Hasil penelitian yang dilakukan oleh *United Nation Commission on Asia* tahun 1969 menunjukkan bahwa Senkaku/Diaoyu memiliki kekayaan alam besar. Selain itu, Cina dengan kebijakan pertahanannya yang

terbaru¹¹ juga menginginkan kedaulatan yang kualitas wilayah udaranya yang beradadi Laut Cina Timur (*East China Sea*) dan Laut Cina Selatan. Jepang selain mengedepankan kepentingan ekonomi atas wilayah ini juga telah mengalihkan fungsi tradisional pasukan militernya menjadi lebih aktif dalam menjaga integritas wilayahnya. Kementerian Pertahanan Cina menyatakan ADIZ Cina sebagai berikut:

“...The government of the People's Republic of China announces the establishment of the East China Sea Air Defense Identification Zone in accordance with the Law of the People's Republic of China on National Defense (March 14, 1997), the Law of the People's Republic of China on Civil Aviation (October 30, 1995) and the Basic Rules on Flight of the People's Republic of China (July 27, 2001). The zone includes the airspace within the area enclosed by China's outer limit of the territorial sea and the following six points: 33°11'N (North Latitude) and 121°47'E (East Longitude), 33°11'N and 125°00'E, 31°00'N and 128°20'E, 25°38'N and 125°00'E, 24°45'N and 123°00'E, 26°44'N and 120°58'E...”¹²

Berbeda dengan kedua negara yang bertikai secara langsung maka Amerika dan Rusia sebagai dua kekuatan dunia yang dominan tidak melepaskan begitu saja keadaan yang berkembang di wilayah Asia Pasifik. Rusia semakin menjalin kemitraan yang strategis dengan Cina melalui kunjungan perdana Menteri Rusia dan Pelaksanaan Penerbangan pengangkut Rusia berjenis Tu95 (sama dengan B52 AS) di wilayah ADIZ.

Demikian pula dengan Amerika Serikat yang memiliki kemitraan strategis dengan Jepang dan Australia telah melakukan pembicaraan tertutup tentang perkembangan Cina dalam *Trilateral Strategic Dialogue/TSD* yang merupakan program berkelanjutan sejak tahun 2002, 2006 dan 2009 semakin hangat membicarakan situasi di Laut Cina Selatan dan perkembangan Cina. Amerika Serikat mendorong Jepang merubah paradigma

¹¹ Cina merubah paradigma pertahanannya dengan tidak lagi fokus pada penguatan Angkatan Darat namun juga telah menguatkan Angkatan Laut dan Angkatan Udaranya dengan melakukan modernisasi peralatan dan peningkatan kemampuan Sumber Daya Manusianya. Baca pernyataan Shen Dingli dari Universitas Fudan melalui Zachary Keck, *The Diplomat Flashpoint*, “*Why is China Isolating Japan and the Philippines?*” dalam <http://thediplomat.com/2013/10/why-is-china-isolating-japan-and-the-philippines/>, diunduh pada 3 Desember 2013.

¹² Tang Danlu, “*Special: China Establishes Its First Air Defense ID Zone*” dalam http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-11/26/c_132917708.htm, diunduh pada 3 Desember 2013.

pertahanannya melalui Menteri Pertahanannya Chuck Hagel.¹³ Hal ini tentu saja disambut baik oleh Jepang. Amerika Serikat memberikan dukungan secara tidak langsung atas upaya Jepang dan Republik Korea mempertahankan wilayah sengketa tersebut.

Disisi lain, Amerika Serikat juga mengajak Indonesia guna membicarakan keadaan yang terkait dengan konflik yang ada di Laut Cina Selatan dan mencari dukungan dalam menghadapi ekspansi Cina pada saat kunjungan Menlu AS Hillary Clinton ke Jakarta. Hal ini sekalipun belum disambut secara terbuka oleh Pemerintah Indonesia namun tidak serta merta menyatakan kebijakannya berkaitan dengan sengketa tersebut. Beberapa negara anggota ASEAN memang bersengketa batas teritorial di Laut Cina Selatan (Kepulauan Spratly) yaitu Vietnam, Thailand, Malaysia dan Filipina. Cina berusaha menekan Filipina karena dianggap sebagai sekutu dekat Amerika Serikat.

Batasan/Arena Potensial Konflik Pasca diberlakukannya ADIZ Cina di Laut Cina Timur

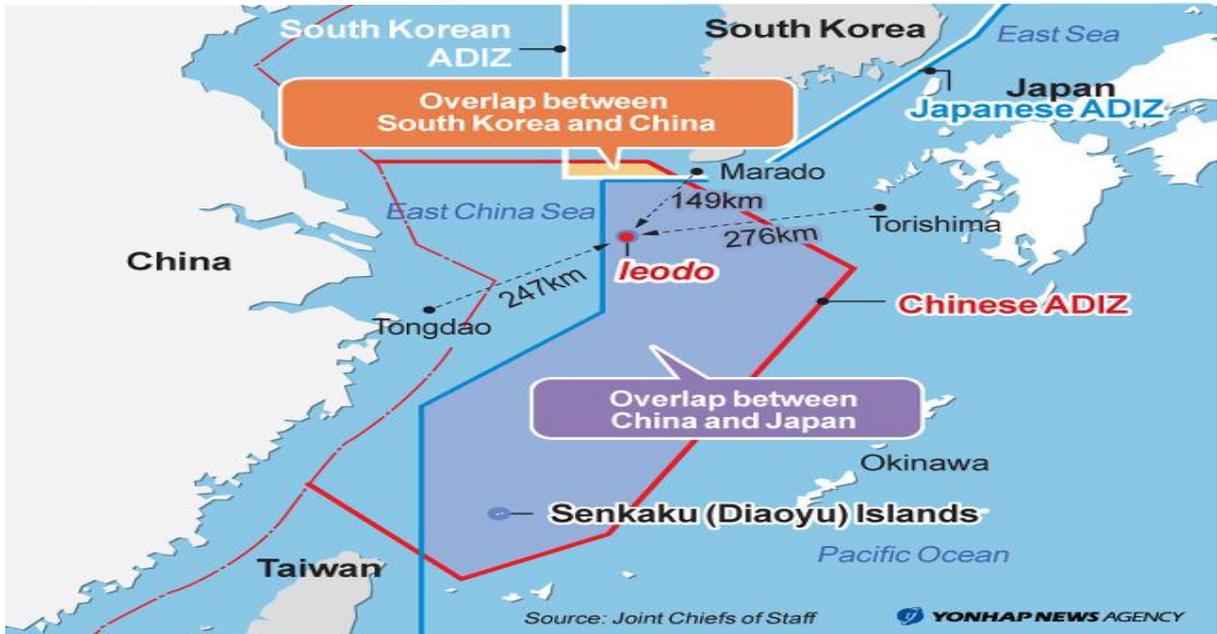
Sekalipun batasan area ini hanya berada di Laut Cina Timur, namun dengan semakin terlibatnya Amerika Serikat, Rusia dan Australia, maka tidak menutup kemungkinan bila sengketa ini berlanjut dapat berkembang ke wilayah yang lebih luas lagi yaitu Kawasan Asia Pasifik sehingga kawasan regional Asia Tenggara akan menjadi bagian dari arena konflik. Sekalipun yang dipersengketakan merupakan kepulauan yang lebih tepat berdimensi pada aspek keamanan (*security*), namun bila kondisi ini memanasi maka *scope* konflik tentunya akan melebar dari segi tempat, negara yang terlibat dan waktu. Lokasi konflik akan berubah dengan munculnya persoalan baru di bidang ekonomi, perdagangan, penguasaan sumber daya alam, teknologi yang tidak saja akan melibatkan negara sebagai aktor legal dalam hubungan internasional namun juga dapat melibatkan kelompok maupun individual di luar aktor negara (*non state actors*).

¹³ Menhan AS Chuck Hagel dan Menhan Jepang Itsunori Onodera (27 November 2013) membicarakan secara bilateral isu keamanan di Laut Cina Timur. Hagel kembali menjelaskan perjanjian pertahanan antara Amerika dan Jepang di kawasan Pulau Senkaku. Sehari sebelumnya, dua pesawat B52 AS memasuki kawasan ADIZ Cina. Hal ini menunjukkan bahwa tindakan penerbangan pesawat militer dari pangkalan militer AS di Guam sebagai pesan bahwa Washington tidak mengakui ADIZ Cina tersebut. Selengkapnya baca pada VOA

Indonesia, "Pentagon: Pakta AS-Jepang Meliputi Kepulauan Sengketa", dalam <http://www.voaindonesia.com/content/pentagon-pakta-as-jepang-termasuk-pulau-sengketa/1799232.html>, diunduh pada 3 Desember 2013.

Gambar 4. ADIZ yang Tumpang Tindih antara Cina-Jepang-Republik Korea.

Air Defense Identification Zones (ADIZ) and leodo



Sumber: www.yonhap.com

Struktur Interaksi

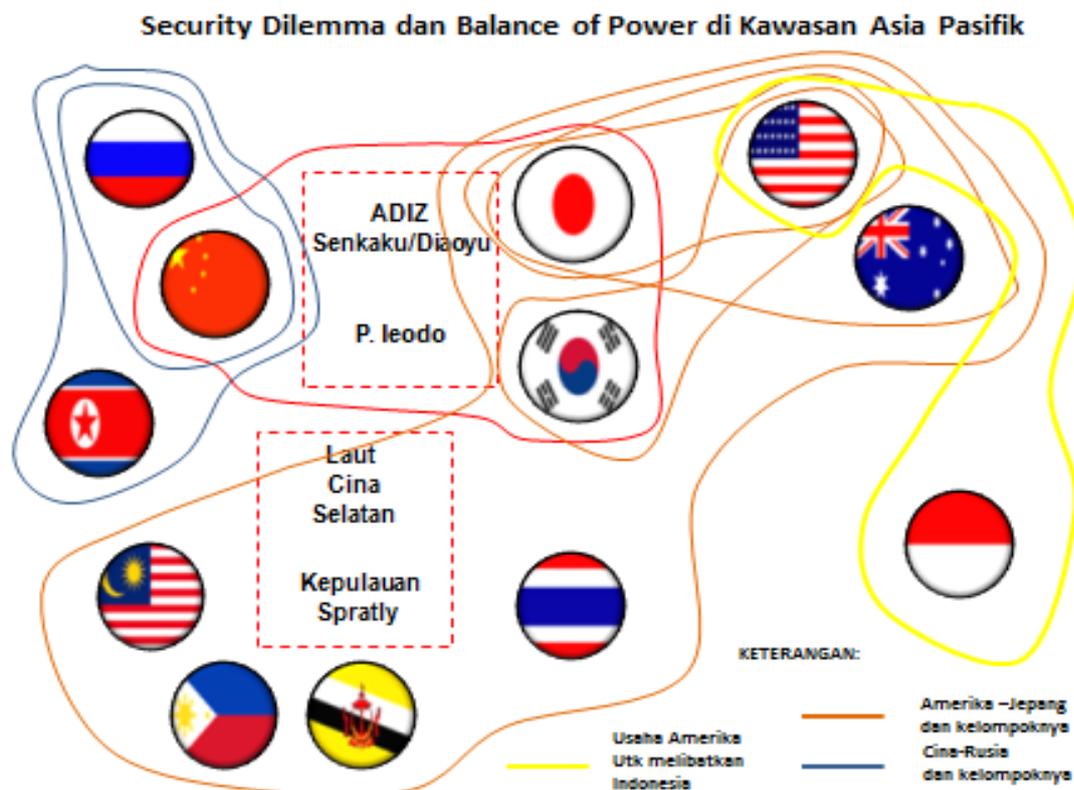
Struktur interaksi antar negara yang terjadi meliputi hubungan bilateral (Amerika-Jepang; Amerika-Republik Korea; Amerika-Australia; Rusia-Cina), hubungan trilateral (Amerika-Jepang-Korea) atau (Amerika-Jepang-Australia) dan hubungan multilateral (Cina-Jepang-Korea-Amerika Serikat-Rusia) serta lambat laun bila perkembangan permasalahan ini bergeser atau memanasnya isu Laut Cina Selatan maka beberapa negara lain di kawasan Asia Tenggara akan terbawa pada konflik seperti Vietnam, Filipina, Malaysia, Singapura bahkan Indonesia.

Kondisi Interaksi

Kondisi interaksi antara Cina dan Jepang tentunya konflik. Sebaliknya antara Cina dan Rusia, kondisinya adalah kerja sama dan saling memperkuat dukungan politik antar negara dalam mencapai kepentingan nasional masing-masing. Sekalipun antara Rusia dan Cina masih ada persoalan atas Kepulauan Kuril, namun kedekatan ini sangat kuat antara

lain dengan pernyataan PM Rusia bahwa Cina adalah mitra kooperatif strategis komprehensif Rusia di kawasan Asia Pasifik.¹⁴

Gambar 5. Konfigurasi kerja sama dan potensi konflik sebagai wujud *balance of power* dan *security dilemma* di kawasan Laut Cina Timur yang dapat berimbas ke Laut Cina Selatan dan Asia Tenggara. (Modifikasi Penulis).



Tidak jauh berbeda hubungan antara Jepang dan sekutunya (Amerika Serikat) adalah kerjasama. Sekalipun hubungan antara Amerika Serikat dan Rusia belum dapat dikatakan konflik namun sudah memiliki potensi untuk mengarah kepada konflik dengan saling mendukung mitra masing-masing. Dengan demikian apa yang disebut oleh Morgenthau (1945) sebagai *security dilemma* akan terjadi di wilayah ini. Walaupun belum menunjukkan perlombaan secara fisik dalam aspek keamanan namun dalam aspek *intangible sources of power* akan terbentuk saling merangkul dan menggalang mitra guna memperoleh legitimasi internasional. Amerika, Jepang dan Australia menggalang

¹⁴Baca dalam artikel, Zachary Keck, The Diplomat Flashpoints, "To Hedge Its Bets, Russia Is Encircling China", dalam <http://thediplomat.com/2013/11/to-hedge-its-bets-russia-is-encircling-china/>, diunduh pada 3 Desember 2013.

kekuatan dengan merangkul Filipina, Vietnam, Malaysia, Indonesia, Australia dan Thailand sebagai *balance of power* atas dominansi Cina yang didukung Rusia dan Korea Utara.

Tujuan yang Ingin Dicapai Aktor

Tujuan yang ingin dicapai aktor adalah tentunya kepentingan nasional masing-masing negara. Bagi Jepang dan Cina adalah menjaga keutuhan wilayah dan kedaulatan serta sumber daya alamnya di Pulau Diaoyu/Senkaku. Sebaliknya bagi Rusia dan Amerika Serikat tentunya adalah menjaga kepentingan ekonomi dan politiknya dalam rangka menanamkan pengaruhnya di kawasan Asia Pasifik. Sedangkan bagi Cina, Pulau Diaoyu merupakan kenangan sejarah dan kepentingan ekonomi jangka panjang.

Determinan Luar Negeri yang Mempengaruhi Kebijakan ADIZ Cina di Laut Cina Timur

Kebijakan *containment* yang dilakukan AS atas Cina selama Perang Dingin telah membuat Cina merubah kebijakan luar negerinya. Penguasaan dan eliminasi atas sengketa di Pulau Diaoyu (Cina menyebutnya demikian) atau Pulau Senkaku (versi Jepang) telah menggiring Cina untuk menetapkan ADIZ di atas wilayah Pulau ini. Hal ini tentunya dalam rangka 'mengingat' internasional bahwa kawasan tersebut masih sengketa. Bukan sepenuhnya telah menjadi hak Jepang pasca perjanjian San Fransisco Agreement (1971). Selain itu nasionalisme Cina yang semakin tumbuh seiring dengan pertumbuhan ekonomi yang pesat juga pengalaman sejarah antara Jepang dan Cina pada tahun 1930 masih tetap mewarnai kebijakan luar negeri Cina. Cina mengalami penindasan yang kejam oleh Jepang pada tahun 1930.

Sistem Internasional Pasca Perang Dingin

Sistem internasional yang telah mengalami perubahan pasca runtuhnya Uni Soviet telah menggeser sistem internasional menjadi multipolar yang sejalan dengan waktu memunculkan unipolaritas dimana Amerika Serikat sebagai kekuatan *super power*. Sekalipun Uni Soviet, sekarang menjadi Rusia, masih memiliki aliansi dengan negara

beraliran sosialis dan bekas Pakta Warsawa. Namun, dominasi blok Timur ini sudah berkurang dibandingkan dengan Amerika Serikat dan sekutunya.

Perkembangan Cina pasca Reformasi dalam negerinya di bawah kepemimpinan Hu Jin tao mengalami perubahan signifikan. Kebijakan Cina menerapkan *soft power* sangat dominan di kawasan Asia, walaupun masih jauh dari kemungkinan dianggap menjadi kekuatan *super power*. Kebijakan luar negeri dengan “*charm offensive*” tetap diperhitungkan oleh Amerika Serikat dalam mempertahankan hegemoninya di kawasan Asia.

Situasi Cina dan Sistem Internasional Pasca Perang Dingin

Amerika Serikat dan Jepang tetap memandang Cina sebagai kekuatan potensial yang perlu diperhitungkan khususnya di kawasan Asia Pasifik. Pasca Perang Dingin AS melakukan kebijakan *containment* terhadap Cina. Hal ini tergambar dalam buku Lanteigne (2009) sebagai berikut:

“The issue of engagement versus containment was the core of this debate, which developed along with the ‘China Threat’ school in the US. The containment option was viewed as a way of halting Chinese growth in power by adapting regional policies designed to deter China from developing a stronger regional and international power base.”¹⁵

Determinan Domestik yang Mempengaruhi Kebijakan ADIZ Cina di Laut Cina Timur

Highly Stable Determinants

Secara Geografis, wilayah daratan dikuasai oleh Jepang sesuai dengan San Fransisco Peace Agreement (1971) tentang Pulau Diaoyu/Senkaku. Hasil perjanjian ini memutuskan bahwa Jepang memiliki hak atas pelaksanaan administrasi, legislasi dan yurisdiksi di wilayah pulau ini. Namun Jepang tidak memasukkan wilayah udara sebagai bagian dari ADIZ Jepang. Lokasi sengketa berada di Laut Cina Timur yang berbatasan langsung antara Cina, Jepang dan Republik Korea. Pulau ini berbentuk batu karang, namun memiliki sumber daya alam yang besar.

¹⁵ Marc Lanteigne, *Chinese Foreign Policy: An Introduction*, (New York: Routledge, 2009), hlm. 97.

Moderately Stable Determinant

Budaya politik yang dipegang oleh pemimpin politik Cina merupakan warisan dan turunan dari pemimpin Cina terdahulu. Mao dan Deng sebagai generasi pertama politik Cina telah mewariskan budaya politik yang kental dengan sistem komunis dan totaliter. Sekalipun telah terjadi perubahan pasca Tiananmen, gaya politik tradisional masih ada yang bertahan yang dikombinasikan dengan gaya yang lebih ramah dengan gaya politik “*smile to the East.*” Kepemimpinan politik dibawah kepemimpinan Hu Jin Tao telah membawa Cina ke arah perubahan besar dalam kebijakan politik luar negerinya dengan lebih banyak terlibat dalam organisasi di kawasan seperti ARF dan ASEAN+3. Proses politik masih tetap menggunakan kombinasi antara *state actors* dan *non-state actors*.

Unstable Determinants

Sikap dan persepsi jangka panjang Cina atas penguasaan teritorial di Laut Cina Timur adalah Ekonomi. Faktor-faktor ketidaksengajaan yang terwujud adalah munculnya konflik kepentingan karena tingginya arus penerbangan internasional yang melintasi kawasan ini yang dilakukan oleh Maskapai Penerbangan Sipil. Hal ini tentu saja membuat ancaman Cina atas penerbangan yang dilakukan di Kawasan ADIZ China merupakan suatu hal yang sangat tidak mungkin untuk ditaati sepenuhnya. Sehingga akhirnya Amerika Serikat tetap melanggar dengan menerbangkan 2 pesawat B-52 (29 November 2013) di kawasan tersebut dalam latihan “*Coral Lightning*”. Amerika menolak melaporkan penerbangan yang dilakukannya di kawasan ini kepada otoritas Cina.

Analisis Politik Luar Negeri Cina dalam Penentuan ADIZ di Laut Cina Timur.

Dalam perspektif *Decision Making Model* maka *decision makers* Cina melihat aspek luar negeri dan domestiknya. Walaupun kebijakan politik luar negeri dilakukan oleh aktor MoFA sebagai *vocal point*, namun sangat dipengaruhi oleh PLA. Hal ini dinyatakan oleh Lantaigne :

“The PLA’s voice in foreign affairs is seen to be rising, partially as a result of the diversification of the decision-making process in Beijing. Unlike Mao and Deng, today’s Chinese leaders cannot claim personal ties to the military, and therefore new

leaders must cultivate relations with the PLA in order to maintain their positions. The PLA is also viewed as a major element of nationalist thinking in China, and can often affect decisions involving economics.”¹⁶

Sekalipun Cina dengan perkembangannya yang masif telah menjadikan Cina sebagai “tiger” atau “dragon”, namun sistem internasional khususnya Barat masih menyepelekan Cina. Di sisi lain, Jepang pasca membeli pulau Senkaku/Diaoyu melakukan kegiatan administrasi berupa patroli keamanan dan lain-lain. Tindakan nasionalisasi ini memicu sentimen nasional di Cina. Selain itu, Jepang sendiri telah membuat ADIZ sejak tahun 1962 di atas wilayah teritorialnya yang lain. Sehingga Cina menganggap apa yang dilakukannya saat ini (ADIZ China) adalah sesuatu yang tepat dan wajar sebagai negara berdaulat.

Jaringan Birokrasi dan Prosedur Kelembagaan

Kepemimpinan Cina merupakan kepemimpinan komunis yang sangat otoriter dan sulit dipengaruhi oleh sistem internasional. Malah keputusan Cina di panggung politik internasional cenderung tidak populer dan mendapatkan penentangan dari berbagai aktor baik negara, individu maupun kelompok (*non state actors*). Persepsi dan sistem kepercayaan yang dianut oleh pemimpin Cina tidak terlepas dari kejayaan masa lalu Cina dan keteguhannya memegang prinsip-prinsip ajaran Cina Sun Yat Sen maupun Mao Tse Tung.

Struktur dan Proses Pengambilan Keputusan

Pengambilan keputusan tentang ADIZ Cina ini dilakukan oleh CMAP dan MoFA guna kepentingan nasional Cina. Kepentingan nasional Cina jangka pendek di kawasan ini adalah mengurangi dominasi Jepang. Cina memberikan kebebasan warga sipilnya untuk melakukan aktivitas di pulau ini. Namun demikian, Jepang sebagai pemilik melakukan penangkapan terhadap pendatang ilegal di wilayah teritorialnya. Pada tahun 2010, Jepang menangkap seorang Kapten kapal Cina yang memasuki wilayah tersebut. Jepang

¹⁶*Ibid.*, hlm. 79.

selanjutnya pada tahun 2012 membeli kepulauan ini dengan membayar ganti rugi kepada Cina senilai US\$25 milyar. Pada tahun 2012 pula Jepang melakukan *intercepts* udara dengan pesawat sipil Cina.

Tujuan strategis jangka panjang di wilayah sengketa ini tentunya adalah menarik legitimasi AS atas kawasan ini sehingga Cina memiliki kekuatan untuk memperjuangkan ADIZ di atas kawasan ini pada dunia internasional. Strategi ini dianggap oleh Amerika Serikat sebagai “*Lawfare Strategy*”.¹⁷

Peranan Kepemimpinan

Dalam perspektif Jepang dan Amerika Serikat, Cina melakukan kebijakan “*Divide and Rule*” yang akan menjadi potensi konflik bila telah melibatkan angkatan bersenjata kedua negara seperti yang telah diperkirakan oleh Samuel Huntington dalam bukunya *The Clash of Civilisations* (1996) yang membuat sebuah hipotesa skenario militer yang melibatkan AS melawan Cina pasca Beijing memerintahkan invasi atas Vietnam dan John Mearsheimer dalam *The Tragedy of Great Power Politics* (2001) yang menguji Teori Hubungan Internasional realisme ofensif, yang mengarah pada pertumbuhan kekuatan ekonomi Cina, yang secara nyata dapat berubah menjadi kekuatan militer yang dapat menjadi sebuah tantangan bagi sistem internasional.¹⁸

Persepsi dan Sistem Kepercayaan

Cina mengembangkan ajaran yang telah dianut oleh sebagian besar masyarakatnya dan menularkannya kepada negara lain tentang persepsi dan sistem kepercayaannya. Melalui *Confucius Institutes* (*Kongzi Xueyuan*), Cina mempromosikan bahasa dan kebudayaan Cina di luar negaranya. Kegiatan institusi ini mirip dengan *British Council* (Inggris), *Alliance*

¹⁷*Lawfare strategy* adalah strategi yang menggabungkan antara kekuatan militer (*military power*) dan kekuatan hukum internasional (*International Law*). Istilah ini pertama kali dikemukakan oleh marsekal Udara (Pensiunan) Amerika Serikat Charles Dunlap dalam esainya pada tahun 2011 yang berjudul “*The Use of Law as A Weapon War.*” Tulisan ini muncul sebagai tanggapan atas buku yang diterbitkan oleh Perwira Cina pada tahun 1999 tentang “*Unrestricted Warfare.*” Dimana dalam buku ini dijelaskan bahwa “...*law is a nation’s use of legalized international institution to achieve strategic ends.*” Qiao Liang dan Wang Xiangsui. 1999. *Warfare beyond Bounds*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, hlm. 121-131.

¹⁸ Lanteigne, *op.cit.*, hlm. 97.

Française (Perancis) dan *Goethe Institute* (Jerman). *Confucius Institutes* telah berdiri lebih dari 200 institusi di berbagai negara sejak tahun 2004. Tahun 2004 institusi ini pertama kali dibuka di Seoul, Republik Korea.¹⁹

Selanjutnya budaya ini ditransformasikan dalam sistem politik domestik maupun kebijakan luar negerinya. Pemikiran internasional Cina berubah dari suatu pencarian kekuatan menengah dalam mempertahankan status quo melalui revolusi menjadi sebuah negara yang mencari stabilitas sekaligus *prestige* yang lebih besar dengan menjadi sebuah negara dengan kekuatan besar (*great power*). Cina menyatakan bahwa status *great power* harus berdasarkan pada kekuatan pertumbuhan pasar (*market*) dan kemajuan dalam kemampuan militer dan meningkatkan pengaruh dalam rezim internasional serta kemauan dan kemampuan dalam promosi kepentingan nasionalnya kepada negara lain.²⁰

Dewasa ini Cina telah meninggalkan filosofis yang diajarkan Mao khususnya pada bidang ekonomi. Partai Komunis yang berkuasa memelihara kedudukannya sebagai aktor politik kunci dalam negeri. Selain itu juga mempertahankan demokrasi yang sentralistik. Demokrasi sentralistik ini memiliki arti bahwa setiap individu merupakan bawahan dari organisasi dan minoritas merupakan bawahan dari CC (*Central Committee*)²¹. Dengan demikian sulit dikatakan bahwa Cina menganut paham demokratis seutuhnya seperti apa yang dimaksud oleh Barat dengan ujung tombaknya adalah AS. Keputusan politik atas ADIZ di Laut Cina Timur merupakan salah satu kebijakan luar negeri Cina yang kontroversial di mata Barat.

Arus Informasi antar Aktor Pengambil Keputusan

Dengan sistem pemerintahan komunis yang otoriter Cina telah membuat sistem yang terbuka bagi lingkungan domestiknya. Demikian pula halnya dengan lingkungan eksternalnya Cina saat ini sudah lebih terbuka. Hal ini didorong oleh semakin banyaknya aktor non negara yang terlibat dalam kebijakan luar negeri Cina, semakin banyaknya ahli dalam ilmu hubungan internasional yang telah belajar di luar Cina dan tetap memelihara hubungan baik dengan mitranya di luar negeri serta arus informasi dunia maya yang

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 29.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 22.

²¹ *Ibid.*, hlm. 24.

semakin umum digunakan oleh masyarakat Cina. Walaupun demikian pembatasan terhadap media tetap dilakukan terutama isu-isu yang berkaitan dengan Tibet, Taiwan dan lain lain yang dilakukan dengan kebijakan “*The Great Wall of China*”.

Demikian pula hubungan antara NPC (*National Party Congress*) dengan CC (*Central Committe*), CMAC (*Central Military Affairs Comission.*), *Ministry of Foreign Affairs* (MoFA/Weijiaobu) dan PLA (*People Liberation Army*) yang mewakili aktor negara. Sementara itu aktor non negara juga menjadi *think tank* kebijakan luar negeri Cina seperti *Chinese Academy of Social Sciences (CASS)*, *China Institute of International Studies (CIIS)* dan *Shanghai Institute of International Studies (SIIS)*.²²

Karakteristik Situasional Saat Pengambilan Keputusan ADIZ

Cina dewasa ini telah berkembang menjadi kekuatan yang diperhitungkan dalam percaturan politik dunia. Dengan kebijakan luar negeri “*donghai fangkong shibie qu*” (Zona Identifikasi Pertahanan Laut Tiongkok Timur/ADIZ) pada tanggal 23 September 2013, kalkulasi strategis dilakukan Cina dengan menerapkan dua lapisan penting guna membentuk Strategi Pembangunan Maritim Tiongkok.²³ Lapisan tersebut adalah: *pertama*, perpanjangan penyatuan badan maritim dengan membangun pusat administrasi di kepulauan Spratly pada bulan Maret 2013; dan *kedua*, ekspansi badan tersebut menjadi ADIZ dengan prinsip memperkuat perlindungan dan pengawasan lingkungan maritim.

Pengambilan keputusan dalam menentukan ADIZ tidak mengalami tekanan dari dunia internasional. Namun keputusan yang diambil lebih melihat pada pengalaman sejarah antara Cina dan Jepang tahun 1930-an. Cina mengalami situasi yang sangat berat di bawah kolonisasi kekaisaran Jepang. Demikian pula pasca Jepang membeli kepulauan yang menjadi sengketa menimbulkan kekhawatiran atas penguasaan kedaulatan Cina di Laut Cina Timur.

Pengambilan keputusan ini memang sangat tidak populer dan menjadi cemoohan dunia internasional di dunia maya. Pengambilan keputusan sepihak ini malah semakin

²²*Ibid.*, hlm. 29.

²³ Rene L. Pattiradjawane, “Pax Tiongkokisasi: Kalkulasi Strategi Keamanan Asia”, *Kompas*, 2 Desember 2013, hlm. 10.

memperlemah kredibilitas Cina di kawasan. Namun Cina tetap pada kebijakan awalnya dengan terus menekan Jepang dan negara lain yang melintasi daerah tersebut dengan memperketat regulasi bagi penerbangan asing. Sekalipun regulasi ini tidak berjalan dengan efektif namun Cina tetap mengambil resiko tersebut guna menjaga keutuhan wilayah udara yang berada di Diaoyu/Senkaku.

Kesimpulan

Sekalipun Cina tidak mengarah pada bentuk negara pembasmi “*jackal state*” dalam melindungi kekayaannya, meraih kekuasaan maupun sumber daya alam yang lebih besar. Namun lebih tepat disebut sebagai “*lion state*” yang berarti memiliki hasrat yang kuat untuk menjaga apa yang telah dimilikinya namun tidak memiliki kemauan untuk mengambil resiko dalam menguasai yang lebih banyak sumber daya alam dan kekuasaan.

Namun demikian, pasca diberlakukannya ADIZ Cina di atas wilayah sengketa Pulau Diaoyu/Senkaku Laut Cina Timur telah menuai efek kontraproduktif atas politik luar negeri Cina. Pertumbuhan ekonomi dan penduduk yang besar telah mendorong Cina menguatkan eksistensi militernya dalam menjaga kedaulatan teritorialnya. Kepemilikan senjata nuklir secara legal (menandatangani NPT) membuat Cina menjadi kekuatan yang diperhitungkan di kawasan Asia Pasifik yang menjadi *interest* bagi AS. Kebijakan ADIZ ini sekalipun mengalami penolakan namun terus dilanjutkan oleh Cina.

Sebagai sengketa warisan maka beberapa pemikiran pakar hubungan internasional kembali mengingatkan bahwa penyelesaian sengketa antara Cina dan Jepang dilakukan oleh kedua negara dan melalui diplomasi rahasia (*secret diplomacy*) guna mencegah campur tangan asing yang dapat memperkeruh suasana dan juga mengurangi sentimen nasionalisme masing-masing negara. Hal ini pernah dilakukan pada masa Presiden Cina Deng Xiaoping dan PM Jepang Takeo Fukuda pada tahun 1978 dalam sengketa Senkaku/Diaoyu.²⁴ Jika tidak maka akan terjadi ‘*gun race*’ atau bisa juga ‘*tit-for-tat*’ dalam rangka *balance of power* yang berujung pada *security dilemma* di kawasan Laut Cina Timur yang mungkin dapat berimbas pada kawasan lainnya seperti Laut Cina Selatan

²⁴ Jin Kai, *The Diplomat Features, Structural Distrust: Undermining a Senkaku/Diaoyu Solution*, dalam <http://thediplomat.com/2013/10/structural-distrust-undermining-a-senkakudiaoyu-solution/>, diunduh pada 3 Desember 2013.

bahkan Asia Tenggara. Bila persaingan ini berkelanjutan dapat diperkirakan akan kawasan Asia Pasifik menjadi arena persaingan dan peperangan baru.

Daftar Pustaka

Buku

- Alison, Graham T. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.
- Anderson, Paul A. 1987. "What Do Decisions Makers Do When They Make A Foreign Policy Decision? The Implications for the Comparative Study of Foreign Policy", dalam James N. Rosenau, et al., (eds). 1987. *New Direction in the Study of Foreign Policy*. Boston: Unwin.
- Hudson, et al. 2002. *Foreign Policy Decision Making (Revisited)*. New York: Palgrave Macmillan.
- Jensen, Lloyd. 1982. *Explaining Foreign Policy*. New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Lovell, John P. 1970. *Foreign Policy in Perspective: Strategy, Adaptation, Decision Making*. New York: Holt, Reinhart and Winston Inc.
- Lanteigne, Marc. 2009. *Chinese Foreign Policy: An Introduction*. New York: Routledge.
- Liang, Qiao dan Wang Xiangsui. 1999. *Warfare beyond Bounds*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House.
- Rosenau, James N. 1969. *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*. New York: The Free Press.
- Snyder, Richard C. H.W. Bruck & Burton Sapin (eds). 1962. *Foreign Policy Decision Making: An Approach to the Study of International Politics*. New York: The Free Press.

Surat Kabar

- Pattiradjawane, Rene L. "Pax Tiongkokisasi: Kalkulasi Strategi Keamanan Asia", *Kompas*, 2 Desember 2013.

Website

- Dingli, Shen, dalam Zachary Keck, *The Diplomat Flashpoint*, "Why is China Isolating Japan and the Philippines?" dalam <http://thediplomat.com/2013/10/why-is-china-isolating-japan-and-the-philippines/>, diunduh pada 3 Desember 2013.
- Danlu, Tang "Special: China Establishes Its First Air Defense ID Zone" dalam http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-11/26/c_132917708.htm, diunduh pada 3 Desember 2013.
- Kai, Jin, *The Diplomat Features*, *Structural Distrust: Undermining a Senkaku/Diaoyu Solution*, dalam <http://thediplomat.com/2013/10/structural-distrust-undermining-a-senkakudiaoyu-solution/>, diunduh pada 3 Desember 2013.
- VOA Indonesia, "Pentagon: Pakta AS-Jepang Meliputi Kepulauan Sengketa", dalam <http://www.voaindonesia.com/content/pentagon-pakta-as-jepang-termasuk-pulau-sengketa/1799232.html>, diunduh pada 3 Desember 2013.
- Yani, Yanyan Mochamad Drs., MAIR., Ph.D, *Politik Luar Negeri*, 2007. Bahan Ceramah yang disampaikan pada acara Ceramah Sistem Politik Luar Negeri bagi Perwira Siswa Sekolah Staf dan Komando Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara (Sesko TNI AU) Angkatan ke-44 TP 2007. Bandung, 16 Mei 2007, dalam <http://www.unpad.go.id>, diunduh pada 3 Desember 2013.

