

BAB I

PENDAHULUAN

Satu dari sekian konflik dalam negeri China yang masih terus berkejolak hingga saat ini adalah konflik China-Taiwan. Taiwan sebuah wilayah yang menjadi propinsi ke-23 China ini selalu memicu ketegangan pemerintah pusat di Beijing. Konflik ini merupakan warisan sejarah perang saudara antara Partai Nasionalis China (PNC) dan Partai Komunis China (PKC) tahun 1945-1949 di daratan China. Pada perang tersebut, pasukan PNC di bawah komando Chiang Kaishek menderita kekalahan dan mundur ke pulau Formosa atau yang kita kenal sekarang dengan Taiwan. Sejak saat itu China menempatkan Taiwan sebagai propinsi ke-23 dari wilayahnya.

Seperti yang kita ketahui bahwa China dalam pendekatan *nation building*-nya seringkali menggunakan kekuatan militer untuk menghancurkan elemen-elemen penentangan terhadap pemerintahannya. Seperti apa yang dilakukannya terhadap daerah otonomi Tibet dan Xinjiang. Namun tidak demikian halnya terhadap Taiwan, padahal wilayah ini secara administratif telah terpisah dari pemerintahan pusat di Beijing. Wilayah ini telah memiliki pemerintahan sendiri, wilayah, penduduk dan kedaulatan dari sebagian kecil negara di dunia. Hal inilah yang mendorong penulis ingin meneliti faktor apa yang menyebabkan China tidak menggunakan kekuatan militer dalam pendekatan *nation building* terhadap Taiwan.

Nation building adalah proses pembentukan identitas dan integrasi nasional menggunakan kekuatan negara.¹ Proses ini bertujuan pada penyatuan rakyat, atau rakyat dengan negara agar kondisi politik tetap stabil dan dapat berjalan seterusnya. *Nation building* dapat meliputi penggunaan propaganda, pengakomodasian kepentingan rakyat atau pengembangan infrastruktur untuk membantu perkembangan harmoni sosial dan pertumbuhan ekonomi. Sedangkan untuk mencapai integrasi nasional itu sendiri harus mencakup nilai-nilai masyarakat yang luas dengan lima aspek, yaitu; integrasi bangsa, integrasi wilayah, integrasi elit massa, integrasi nilai dan perilaku integratif.

Dalam pendekatan *nation building* China terhadap Taiwan, China telah berusaha mengakomodasikan kepentingan Taiwan dengan cara memberikan opsi satu negara dua sistem, yakni mengizinkan Taiwan berjalan dengan sistem demokratis yang telah ada. Namun tawaran ini ditolak oleh Taiwan. Kemudian China telah membuka akses bagi rakyat Taiwan untuk berbisnis di daratan China, membuka jalur perdagangan dan penerbangan langsung China-Taiwan serta telah melakukan pendekatan secara damai melalui perundingan-perundingan dengan pihak PNC di Taiwan.

Integrasi nasional dalam konteks *nation building* bisa diciptakan pemerintah dengan cara mengakomodasikan kepentingan rakyatnya dengan latar belakang kelompok sosial yang berbeda guna mencegah konflik horizontal maupun vertikal yang mengarah pada disintegrasi bangsa.² Dan di sini, penggunaan kekuatan militer bukanlah satu-satunya cara untuk mewujudkan integrasi nasional, namun

¹ <http://en.wikipedia.org/wiki/Nation-building>. *Nation Building*. diakses 7 Februari 2009

² <http://TRANS-Vol1-No3-Artikel4-Desember2006.pdf>. Diakses 27 Januari 2009

penggunaan kekuatan militer menjadi perlu dilakukan untuk menekan elemen-elemen yang ingin memisahkan diri dari pemerintahan pusat.

A. Latar Belakang Masalah

Tiga tema pokok dari revolusi China tahun 1966 adalah kemerdekaan dan penyatuan bangsa, pembangunan ekonomi dan sosial, dan integrasi masyarakat dan negara. Persoalan pokok dalam usaha menciptakan kemerdekaan dan penyatuan adalah *nation building* dalam pengertiannya yang paling pokok, yaitu mempertahankan kekuasaan pusat atas apa yang dipandang sebagai wilayah nasional.³ China sekarang, untuk pertama kali dalam masa modern, benar-benar merdeka dan mampu menentang tekanan-tekanan dan penetrasi asing. Akan tetapi, dalam hal penyatuan wilayah nasional masih menemui banyak tantangan dan kesulitan. Seperti tuntutan kemerdekaan Tibet dan Xinjiang.

Pemerintah pusat berhasil mempersatukan semua wilayah penting di China daratan pada akhir tahun 1950 dan dengan mudah China memperoleh kembali Hongkong tahun 1997 dan Makau tahun 1998, yang masing-masing diduduki oleh Inggris dan Portugis. Namun satu penghambat besar bagi penyatuan nasional China adalah Taiwan. Pulau yang menjadi propinsi ke-23 China ini betul-betul merupakan tantangan langsung terhadap wewenang kekuasaan China. Karena PNC yang melarikan diri ke pulau Taiwan akibat dari kekalahan perang saudara tahun 1945-1949 ini tetap mengklaim bahwa pihaknyalah sebagai satu-satunya pemerintahan yang sah dan berdaulat atas seluruh daratan China.

³ Mohtar Mas' oed dan Colin McAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Gadjah Mada University Press 2006. P.197-198

Republik Rakyat China sebagai negara Komunis yang seluruh wilayah kebudayaan, sejarah, dan geografisnya dikenal dengan China masih tetap menjadi pemerintahan satu partai yang dalam pendekatan *nation building*-nya selalu menggunakan kekuatan militer untuk menghancurkan elemen-elemen penentangan terhadap pemerintahannya.

Pemerintah China dalam pandangan politiknya selalu merasa curiga dan mengambil tindakan refresif terhadap setiap langkah siapapun yang dianggap membangkang dari kebijakan politik yang telah ditentukan serta terhadap kekuatan apa saja yang dianggap mengganggu keajegan kekuasaan PKC. Seperti tindakan refresif yang dilancarkan pemerintah China terhadap dua daerah otonom yang dianggap memberontak, yaitu Tibet dan Xinjiang.

China telah menguasai Tibet sejak 1950. Sementara pemimpin spiritual Tibet, Dalai Lama, telah mengasingkan diri ke India setelah kegagalan aksi pemberontakan yang dilakukan pada tahun 1959.⁴ Dan sampai saat ini Tibet masih terus bergejolak. Tentu masih segar dalam ingatan kita ketika kerusuhan baru yang meletus di Tibet, China barat-daya, aksi unjuk rasa di Lhasa yang terjadi sejak 10 Maret 2008, sebagai peringatan 49 tahun perlawanan Tibet terhadap China. Dalam peringatan itu, para biksu memprotes pembatasan kegiatan keagamaan dan penangkapan para biksu yang terjadi Oktober 2007. Aksi protes tersebut berkembang menjadi protes anti China. Kerusuhan juga meluas ke luar Lhasa, di mana para biksu memimpin aksi massa 4000 orang di Xiahe, Provinsi Gansu, yang merupakan salah satu biara penting umat Budha di Tibet. Aksi ini

⁴ <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3193845,00.html?maca=ind-rss-ind-all-1487-rdf>. *Tibet kembali rusuh*. diakses 31 Juli 2008

mengakibatkan 15 warga Tibet tewas setelah polisi melepaskan tembakan ke arah demonstran. Dan 11 warga Tibet lainnya juga tewas selama bentrokan di Kardze, atau Garze, daerah di provinsi Xichuan.

Sikap otoritas China terhadap kaum minoritas muslim Uygur di Xinjiang pun tidak jauh berbeda dengan Tibet. Islam hadir di wilayah ini di tahun 934 dan kota Kashgar menjadi salah satu kota pusat peradaban Islam.⁵ Berabad kemudian, Turkestan Timur jatuh dibawah kekuasaan Kaisar Manchu dari China. Selama tahun 1860an, pemberontakan warga muslim dari seluruh penjuru wilayah China bagian Barat meletus dan meluas. Di tahun 1865 Turkestan Timur memisahkan diri dari genggaman China dan menjadi negeri merdeka. Namun di tahun 1884, China kembali menguasai Turkestan Timur dan menamainya kembali Xinjiang.

Rakyat Uygur terus melakukan aksi pemberontakan melawan pemerintah China, tercatat pada tahun 1933 dan 1944 mereka berhasil membentuk republik independen. Namun pemerintah China kembali berhasil meyakinkan penduduk muslim untuk meninggalkan republik, sebagai gantinya otonomi khusus akan diberikan pemerintah China kepada rakyat Uygur. Tetapi Liga Muslim Uygur menolak pemerintahan China tersebut dibentuk. Namun tragisnya, pada tahun 1949, beberapa pemimpin Liga Muslim meninggal dalam kecelakaan misterius yang menimpa pesawat terbang yang mereka tumpangi dalam perjalanan menemui pemimpin negara China, Ketua Mao. Sehingga sejak saat itu *bargaining power* atau perlawanan rakyat Uygur memperjuangkan kemerdekaan menjadi lemah.

⁵ <http://hizbut-tahrir.or.id/2008/06/18/muslim-menderita-di-bawah-jajahan-cina/>. *Muslim Menderita di Bawah Jajahan Cina*. diakses 31 Juli 2008.

Perlawanan penduduk muslim terus berlanjut hingga awal 1951 ketika pemimpin pemberontak tertangkap dan dieksekusi. Hingga detik ini, China masih menolak untuk melepaskan kontrol dari daerah yang sangat kaya ini dan tetap menjalankan kebijakan brutal untuk melanggengkan kekuasaannya.

Penyiksaan, penangkapan acak, pengadilan kilat, dan eksekusi adalah hal yang lumrah di propinsi yang terlupakan ini. Ini adalah satu-satunya daerah di China dimana tawanan politik masih dieksekusi. Sejak 2001 puluhan ribu penduduk telah ditahan, dan sekitar ratusan atau mungkin ribuan telah dituntut dan dihukum dengan Undang-Undang Kriminal. Serta banyak pula penduduk Uygur yang telah dihukum mati dengan tuduhan separatisme atau terorisme.

Sikap permusuhan juga terjadi antara otoritas China dan Taiwan yang menjadi propinsi ke 23 China namun terpisah secara administratif. Konflik yang sering berkejolak antara China dan Taiwan ini dilatarbelakangi oleh sejarah pertikaian antara PNC dan PKC di daratan China. Pertikaian itu berujung pada perang saudara tahun 1945-1949. Ketika itu pasukan PNC di bawah komando Chiang Kaishek yang didukung Amerika Serikat menderita kekalahan dan melarikan diri ke pulau Formosa atau yang kita kenal sekarang dengan Taiwan.

Setelah PNC mundur ke pulau Taiwan yang terjadi adalah saling klaim kedaulatan. PNC tetap menyatakan dirinya sebagai pemerintah Republik China yang sah dan berkuasa atas seluruh daratan China. Namun sebaliknya, PKC menganggap pihaknya sebagai pemerintahan baru China yang berkuasa dengan nama negara Republik Rakyat China (RRC) atau lazimnya disebut China, dan menempatkan Taiwan sebagai propinsi ke 23 China.

Secara politik, banyak negara di dunia tidak mengakui Taiwan sebagai sebuah negara. Namun faktanya Taiwan mampu berdiri layaknya sebuah negara merdeka, Taiwan mempunyai pemerintahan, wilayah, penduduk dan kedaulatan dari sebagian negara kecil Amerika Latin, Afrika dan Pasifik. Perekonomian Taiwan pun mengalami kemajuan pesat jauh sebelum kemajuan ekonomi China. Pada tahun 1990-an Taiwan terdaftar sebagai New Industrialies Countries (NICs), Taiwan mampu mengubah sebuah wilayah kecil berpenduduk 23 juta jiwa menjadi sebuah kekuatan ekonomi Asia bahkan dunia. Taiwan juga berperan aktif di berbagai organisasi internasional. Saat ini Taiwan merupakan anggota forum Kerja Sama Asia Pasifik (APEC), Bank Pembangunan Asia (ADB).⁶ Taiwan juga anggota Banco Centralamericano de Integración Economico, Kamar Dagang Internasional (ICC), dan pada tahun 2001 menjadi anggota Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) di bawah nama Wilayah Pabean Terpisah Taiwan, Penghu, Kinmen, dan Matsu.

China-Taiwan telah sekian lama membangun suatu hubungan riskan yang mana keduanya saling menanggapi pernyataan dan peristiwa dengan antagonis dan penuh ancaman.⁷ China mengancam akan menyerang Taiwan jika pulau itu sampai memproklamasikan kemerdekaan. Di bawah Lee Teng Hui, Taiwan memperkuat hubungan diplomatiknya dengan negara lain di dunia, termasuk dengan AS. Pada 1995, Lee berangkat ke Washington untuk menjumpai Bill Clinton. Waktu itu hubungan Taiwan dan China memang sedang memanas.

⁶ <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0706/11/ln/3588349.htm>. *Taiwan Tak Henti Meraih Pengakuan Dunia*. diakses 18 Desember 2008

⁷ <http://daniwicaksono.blogspot.com/2006/11>. *Perang Dingin di Daratan China*. diakses 31 Juli 2008

Bahkan, Maret 1996, manakala pemilu semakin dekat, China melakukan uji coba rudalnya di Selat Taiwan. Kabarnya untuk mengganggu dan mempengaruhi proses pemilu di Taiwan. Amerika merespon dengan mengirimkan armada Angkatan Laut secara besar-besaran bahkan disebut sebagai pameran kekuatan laut terbesar setelah Perang Vietnam. Presiden Clinton memerintahkan pesawat militer AS berpatroli di wilayah tersebut. Pemilu pun berlanjut sesuai rencana, dan Lee Teng Hui terpilih untuk kali kedua.

Ketegangan kembali terjadi ketika Inggris menyerahkan Hongkong kepada China pada 30 Juni 1997. Taiwan menanggapi pesta peralihan kekuasaan itu dengan mempertontonkan latihan militer di sepanjang Selat. Maksudnya tentulah untuk menunjukkan bahwa Taiwan tidak pernah berkeinginan mengikuti teladan Hongkong. Lee bahkan dengan senang hati menikmati sebuah hubungan spesial di antara kedua negara. Pernyataan Lee dengan tegas menunjukkan kedaulatan Taiwan. China marah besar, dan pembicaraan bilateral antara pemimpin kedua negara sejak saat itu sama sekali terputus.

Ketegangan kembali muncul pada bulan Juli 1999, akibat pernyataan Lee dalam wawancara dengan wartawan Jerman. Ketika itu Lee menyebutkan, masalah Taiwan-China harus dilaksanakan atas dasar hubungan khusus negara dengan negara.⁸ Kemudian disusul pada tahun 2000, setelah kemenangan Partai Demokratik Progresif pada pemilu pemimpin Taiwan, hubungan keduanya pun kembali memanas. Pemimpin terpilih Taiwan Chen Shui bian dari Partai

⁸ http://www.pattiradjawane.com/index.php?option=com_content&task=view&id=198&Itemid=54.
Taiwan-Cina dan WTO. diakses 25 Desember 2008

Demokratik Progresif cukup berani menyuarakan kemerdekaan Taiwan.

Dengan keputusannya menghapus Dewan Reunifikasi Nasional dan akan mengadakan referendum bagi kemerdekaan Taiwan, dianggap kontra terhadap cita-cita reunifikasi China. Kontan saja ketegangan muncul di antara kedua kubu yang hanya dipisahkan oleh selat tersebut. Tiga hari setelah Chen mengumumkan penghapusan Dewan, negeri Tirai Bambu pun langsung mengirimkan sinyal perang, China langsung menggelar latihan militer yang melibatkan pasukan gabungan. China melakukan simulasi perang modern dengan simulasi penerjunan pasukan sejauh ratusan kilometer serta beberapa kali melakukan latihan invasi udara di Selat Taiwan. China juga telah memasang ratusan rudal yang moncongnya telah dihadapkan ke Taiwan. Yang jika sewaktu-waktu perang pecah, China tinggal dengan mudah meluncurkan rudal-rudal itu untuk menghancurkan Taiwan.

Seperti tak mau kalah, Taiwan pun segera mengumumkan rencana latihan militer terbesar sepanjang sejarah Taiwan. Taiwan mengadakan latihan gabungan yang melibatkan sekitar 50.000 personil militer dilengkapi dengan persenjataan canggih.⁹

China dalam pendekatan *nation buliding*-nya selalu menggunakan kekuatan militer seperti apa yang dilakukan terhadap Tibet dan Xinjiang. Namun dalam kasus Taiwan, aksi brutal militer tersebut tidak pernah terjadi. Padahal ini jelas merupakan suatu pembangkangan kedaulatan satu China. Apalagi Taiwan juga telah mempunyai beberapa negara sekutu yang mengakui entitas Taiwan

⁹ <http://www.kaskus.us/archive/index.php/t-284915.html>. *China menggertak perang*. diakses 16 Juli 2008

sebagai sebuah negara berdaulat sekaligus sebagai satu-satunya wakil China yang sah.

Membiarkan masalah Taiwan berlarut-larut bagaikan memelihara duri dalam daging. Dan bukankah membiarkan duri dalam daging itu justru sangat menyakitkan? Ingat ada pepatah yang mengatakan bahwa “*Shui neng zai zhou, yi neng fu zhou*”, air memang bisa menghanyutkan sebuah rakit, tetapi juga bisa menenggelamkannya. Hal ini tentunya menjadi sebuah masalah yang menarik untuk diungkap.

B. Rumusan Masalah

Melihat dari latar belakang masalah di atas maka peneliti mengajukan pokok permasalahan sebagai berikut :

Mengapa China tidak menggunakan kekuatannya dalam pendekatan nation building terhadap Taiwan, berbeda halnya terhadap Tibet dan Xinjiang?

C. Kerangka Teoritik

Dalam penelitian ini saya akan menggunakan konsep Negara dan model Aktor Rasional dalam teori pembuatan keputusan politik luar negeri.

1. Konsep Negara

Negara dipandang secara internasional, negara bukan hanya pemerintah, negara adalah wilayah berpenduduk dengan pemerintah nasional dan masyarakat. Dengan kata lain, negara (state) adalah negeri (country).¹⁰ Dari sudut tersebut,

¹⁰ Robert Jackson dan Georg Sorensen, *Pengantar Studi Hubungan Internasional*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2005, P. 29

baik pemerintah maupun masyarakat domestik membentuk negara. Jika suatu negeri adalah negara berdaulat, secara umum ia akan diakui merdeka secara politik. Hal itu merupakan aspek eksternal negara dimana pertanyaan utamanya hirau pada hubungan antar negara (interstate relations). Hubungan antar negara yaitu bagaimana pemerintah dan masyarakat negara-negara berhubungan dan berhadapan satu dengan yang lainnya, apa dasar hubungan antar negara tersebut, apa organisasi internasional yang diikuti negara itu, bagaimana masyarakat dari negara-negara yang berbeda berinteraksi dan terlibat dalam transaksi satu sama lainnya, dan seterusnya.

Negara dipandang sebagai institusi legal atau formal dalam hubungannya dengan negara-negara lain, yakni negara sebagai entitas yang diakui berdaulat dan merdeka serta memperoleh keanggotaan dalam organisasi-organisasi internasional. Pengakuan merupakan elemen penting negara yuridis. Pengakuan mensyaratkan negara dalam keanggotaan Masyarakat Internasional, termasuk keanggotaan PBB.

Setelah kekalahan PNC pada perang saudara tahun 1949 dan melarikan diri ke pulau Taiwan, maka yang terjadi adalah saling klaim kedaulatan. PNC tetap menyatakan dirinya sebagai pemerintah Republik China yang sah dan berkuasa atas seluruh daratan China. Sebaliknya, PKC menganggap pihaknyalah sebagai pemerintah baru China yang berdaulat atas nama negara Republik Rakyat China (RRC) atau lazimnya disebut China dan menempatkan Taiwan sebagai propinsi ke 23 China.

Sejak itu kedua belah pihak bersaing memperoleh kedaulatan internasional maupun keanggotaan dalam organisasi-organisasi internasional. Maka di sinilah

konsep negara bisa memandang siapakah diantara China-Taiwan yang memenuhi syarat sebagai sebuah negara merdeka dan berdaulat dilihat dari sudut pandang internasional, pengakuan kemerdekaan secara politik, hubungan antar negara (interstate relations), dasar hubungan antar negara tersebut dan organisasi internasional yang diikuti negara tersebut. Konsep negara juga akan menjawab siapakah diantara China-Taiwan yang telah unggul atau berada pada posisi yang menguntungkan secara politik sesuai dengan apa yang mereka pertentangkan dan perjuangkan sejak tahun 1949.

Secara politik, sebagian besar negara di dunia tidak mengakui Taiwan sebagai sebuah negara. Mayoritas negara di dunia hanya mengakui China sebagai satu-satu wakil pemerintahan China yang sah dan menempatkan Taiwan sebagai propinsi dari China.

Dominasi kedaulatan internasional China ini diawali dengan Sidang Majelis Nasional PBB ke-26 yang meluluskan resolusi nomor 2758 pada Oktober 1971, yang intinya memulihkan semua hak sah China dan memberikan hak Veto dalam PBB, serta mengusir wakil pihak penguasa Taiwan. *Lihat lampiran.*¹¹

Setelah kursi Taiwan di PBB digantikan oleh China, pengakuan diplomatik dari ratusan negara menyusut drastis sampai hanya tinggal 21 negara saja. Selebihnya sekitar 171 negara mengakui kedaulatan China.¹² Saat ini, 21 negara yang masih menjalin hubungan diplomatik dengan Taiwan adalah negara-negara kecil di Amerika Latin, Afrika dan Pasifik yang tidak mempunyai pengaruh besar

¹¹ [http://www.undemocracy.com/A-RES-2758\(XXVI\).](http://www.undemocracy.com/A-RES-2758(XXVI).) *Resolution 2758*. Diakses 7 Februari 2009

¹² [http://wapedia.mobi/id/Daftar_anggota_Perserikatan_Bangsa-Bangsa.](http://wapedia.mobi/id/Daftar_anggota_Perserikatan_Bangsa-Bangsa) *Daftar Negara Berhubungan Diplomatik Dengan China*. diakses 7 Februari 2009

di percaturan politik internasional. Sedangkan 171 negara yang mengakui kedaulatan China pada umumnya adalah negara-negara besar yang mempunyai pengaruh di dunia internasional.¹³

Jika kita merujuk pada konsep negara dilihat dari sudut pandang internasional maka Taiwan berada pada posisi yang tidak menguntungkan secara politik. Sebab Taiwan tidak diakui oleh PBB ataupun sebagian besar negara di dunia sebagai negara merdeka dan berdaulat. Hanya 21 negara yang mengakui Taiwan. Sekalipun Taiwan mempunyai hubungan dengan negara-negara sekutu China, namun hubungan itu adalah hubungan ekonomi bukan politik. Keanggotaan Taiwan dalam organisasi-organisasi internasional sangat terbatas, sekalipun ada namun hanya dalam organisasi internasional yang bergerak di bidang ekonomi, itu pun tidak boleh mengatasnamakan negara karena tekanan China.

Keadaan ini merupakan sebuah kemenangan politik bagi China yang mana masalah kedaulatan menjadi hal yang dipertentangkan dan diperjuangkan China-Taiwan sejak tahun 1949. Sehingga pendekatan *nation building* dengan menggunakan kekuatan militer secara terbuka belum akan dilakukan selama pihak Taiwan tidak memaksa memproklamasikan kemerdekaan secara terbuka.

2. Model Aktor Rasional dalam Pembuatan Keputusan Politik Luar Negeri.

Menurut Graham T. Allison ada tiga model dalam pembuatan keputusan diantaranya:

¹³ http://id.wikipedia.org/wiki/Negara-negara_berhubungan_diplomatik_dengan_Taiwan. *Negara-negara berhubungan diplomatik dengan Taiwan. diakses 18 Desember 2008*

a. Proses Organisasi

Model ini menggambarkan politik luar negeri sebagai hasil kerja suatu organisasi besar yang berfungsi menurut suatu pola perilaku.¹⁴ Pembuatan keputusan politik luar negeri bukan semata-mata proses intelektual, tetapi lebih merupakan proses mekanis. Yaitu, pembuatan keputusan dilakukan dengan secara mekanik merujuk pada keputusan-keputusan yang telah dibuat dimasa lalu, pada preseden, prosedur rutin yang berlaku, atau pada peran yang ditetapkan bagi unit birokrasi itu. Inilah pola perilaku yang disebut prosedur kerja baku (*standard operating procedure*).

Di sini digambarkan bahwa semua organisasi pemerintahan memiliki catatan tentang perilakunya di masa lalu yang selalu bisa ditengok dan diulang kembali. Organisasi itu pada dasarnya juga bersifat konservatif dan jarang yang mau mencoba-coba sesuatu yang baru, umumnya cukup senang dengan perubahan-perubahan kecil dan inkremental saja terhadap keputusan dan perilakunya di masa lalu. Salah satu cara mengurangi kompleksitas dan ketidakpastian masalah yang dihadapi adalah dengan melakukan tindakan seperti tindakan-tindakan yang telah dilakukan sebelumnya. Organisasi juga cenderung memiliki pedoman, buku petunjuk, atau semacam itu yang berisi cara bagaimana organisasi seharusnya menyelesaikan persoalan.

¹⁴ Mohtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin dan Metodologi*, PT. Pustaka LP3S Jakarta, 1990, P. 235

b. Politik Birokratik

Dalam model ini politik luar negeri dipandang bukan sebagai hasil dari proses intelektual yang menghubungkan tujuan dan sarana secara rasional.¹⁵ Politik luar negeri adalah hasil dari proses interaksi, penyesuaian diri dan perpolitikan diantara berbagai aktor dan organisasi. Ini melibatkan berbagai permainan tawar-menawar (*bargaining games*) di antara pemain-pemain dalam birokrasi dan arena politik nasional. Dengan kata lain, pembuatan keputusan politik luar negeri adalah proses sosial, bukan proses intelektual.

c. Aktor Rasional

Dalam model ini politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama suatu pemerintah yang monolit, yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan.¹⁶ Pembuatan keputusan politik luar negeri digambarkan sebagai suatu proses intelektual. Perilaku pemerintah dianalogikan dengan perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Dalam analogi ini individu itu melalui serangkaian tahap-tahap intelektual, dengan menerapkan penalaran yang sungguh-sungguh berusaha menetapkan pilihan atas alternatif-alternatif yang ada. Jadi, unit analisis model pembuatan keputusan ini adalah pilihan-pilihan yang harus diambil pemerintah. Dengan demikian, analisis politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada penelaahan kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa, alternatif-alternatif haluan kebijaksanaan yang bisa diambil oleh pemerintahnya, dan perhitungan

¹⁵ *Ibid.* P. 236

¹⁶ *Ibid.* P. 234.

untung-rugi atas masing-masing alternatif itu.

Dalam model ini digambarkan bahwa para pembuat keputusan dalam menentukan pilihan atas alternatif-alternatif itu menggunakan kriteria optimalisasi hasil. Para pembuat keputusan itu digambarkan sebagai selalu siap untuk melakukan perubahan atau penyesuaian dalam kebijaksanaannya. Mereka juga diasumsikan bisa memperoleh informasi yang cukup banyak sehingga bisa melakukan penelusuran tuntas terhadap semua alternatif kebijaksanaan yang mungkin dilakukan dan semua sumber-sumber yang bisa dipakai untuk mencapai tujuan yang mereka tetapkan.

Model ini sangat terkenal terutama karena asumsi rasionalitas yang dikandungnya. Dalam model itu para pembuat keputusan itu dianggap rasional dan kita umumnya memang cenderung berpikir bahwa keputusan (terutama yang menyangkut politik luar negeri) dibuat secara rasional. Karena itulah, menurut Allison, model ini paling sering diterapkan untuk mendeskripsikan dan menjelaskan politik luar negeri. Memang, kalau kita mencoba menganalisis dan menjelaskan mengapa para pembuat keputusan di negeri lain itu melakukan sesuatu, cara paling mudah adalah berasumsi bahwa mereka rasional dan kemudian menempatkan diri kita dalam posisi mereka. Dalam keadaan ini kita mencoba untuk mengetahui apa kira-kira tujuan mereka dengan melakukan tindakan tertentu itu. Dalam hal ini kita juga berasumsi bahwa pemerintah negara lain itu monolit, tidak terpecah belah, dan bahwa kejadian penting pasti disebabkan oleh sesuatu yang penting juga.

Pemerintah China dalam setiap pengambilan keputusan luar negerinya

cenderung pada penggunaan model Aktor Rasional. Apalagi jika digambarkan, model Aktor Rasional ini cukup sesuai dengan keadaan politik China. Dalam model Aktor Rasional diasumsikan bahwa pemerintah negara itu monolit, tidak terpecah belah. Dan sistem kepartaian China adalah partai tunggal, satu-satunya partai yang berkuasa adalah Partai Komunis China. Dengan sistem partai tunggal ini kekuasaan dan kepentingan pemerintah cenderung monolit, tidak terpecah belah. Di dalam Kongres Rakyat tidak ada pihak lain yang dapat melawan atau setidaknya mempengaruhi Partai Komunis China dalam mengambil sebuah keputusan. Sehingga dalam setiap pengambilan keputusan tersebut tidak ada tawar-menawar antar partai politik karena perbedaan kepentingan. Partai Komunis China sebagai satu-satunya kekuatan politik dianalogikan sebagai perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi dalam setiap pengambilan keputusan. Keputusan PKC untuk tidak menggunakan kekuatan militer dalam pendekatan *nation buliding* terhadap Taiwan tentu melalui serangkaian tahap-tahap intelektual dengan tetap memusatkan perhatian pada pertimbangan untung-rugi demi mencapai kepentingan nasional China itu sendiri.

Pertumbuhan China yang luar biasa tidaklah terlepas dari perkembangan sejak meninggalnya Ketua Mao Tzedong tahun 1976 serta masa pancaroba politik China, hingga tampilnya Teng Xiaoping sebagai pemimpin baru tahun 1978. Berbeda dengan Mao yang kian kolot dan semakin mencurigai rekan-rekannya akan membawa China ke jalan kapitalis, Teng justru mempunyai visi baru

mengenai komunisme China.¹⁷ Sekalipun ia tetap memegang kuat kekuasaan partai, Teng memulai proses liberalisasi ekonomi China.

Teng Xiaoping mengeluarkan kebijakan ekonomi *Gaige Kaifang (reform and opening up policies)*.¹⁸ Reformasi ekonomi ini memberikan suatu proses liberalisasi yang evolusioner atau gradual, termasuk liberalisasi mata uang asing, perdagangan internasional, penanaman modal asing, yang pada intinya perbaikan pada sistem ekonomi dengan menerapkan manajemen yang efisien dengan memisahkan fungsi pemerintah dari fungsi bisnis. Hasilnya sungguh mencengangkan, sebagaimana terlihat sekarang. Liberalisasi Teng justru membuat China kuat. Bukan hanya di bidang industri, namun juga teknologi, perdagangan, keuangan dan militer.

Keputusan China untuk tidak menggunakan kekuatan militer dalam pendekatan *nation building* terhadap Taiwan didasari atas pertimbangan *cost and benefit*. Pertimbangan untung-rugi sangat diutamakan dalam model Aktor Rasional guna optimalisasi hasil. Adapun pertimbangan-pertimbangan tersebut berasal dari analisis dan informasi yang diperoleh pemerintah dari berbagai aspek diantaranya aspek ekonomi, militer, politik, sosial, hubungan luar negeri dan lain-lain. Namun yang akan penulis tekankan di sini adalah pertimbangan dari aspek ekonomi dan militer. Jika China melakukan serangan militer terhadap Taiwan maka yang akan terjadi adalah :

¹⁷ <http://siswanto47.wordpress.com/2007/04/06/15/>. *Ambisi Cina Menjadi Superpower ke tiga di bumi ini*. diakses 24 Desember 2008

¹⁸ Bob Widyahartono, *Bangkitnya Naga Besar Asia*, Yogyakarta, 2004. hal. 45.

Tabel 1.1 Pertimbangan untung-rugi China melakukan serangan militer

terhadap Taiwan

Kerugian	Keuntungan
<p>a. Dapat mengakibatkan kerusakan infrastruktur yang telah dirintis China sejak lama, ini akan mengganggu visi pembangunan trichotomy yang telah dicanangkan China, yakni program pemerataan pembangunan dari timur ke arah inland (kawasan sentral dan barat).</p> <p>b. Dapat menurunkan minat investor yang ingin menanamkan modalnya di China, bahkan investor yang sudah pun bisa mengalihkan usahanya di negara lain mengingat situasi yang tidak kondusif.</p> <p>c. Kekacauan di bidang sosial sehingga aktifitas perekonomian secara keseluruhan menjadi terganggu, seperti aktifitas perdagangan luar negeri yang menjadi sumber pendapatan China.</p> <p>d. Perang dapat menguras anggaran belanja negara yang besar sehingga dapat menghambat usaha pembaharuan kekuatan militer China.</p>	<p>a. Pembangunan infrastruktur berjalan lancar sesuai dengan roadmap visi pembangunan trichotomy.</p> <p>b. Arus investasi lancar karena situasi yang aman.</p> <p>c. Keadaan sosial terkendali sehingga aktifitas perdagangan luar negeri berjalan lancar.</p> <p>d. Anggaran belanja negara dapat dialokasikan untuk biaya pembaharuan peralatan militer.</p>

D. Hipotesa

Dari pemaparan di atas maka hipotesa yang dapat diajukan mengenai faktor yang menyebabkan China tidak menggunakan kekuatan militer dalam pendekatan nation building terhadap Taiwan adalah :

1. China telah mendominasi kedaulatan di dunia internasional, yang mana masalah kedaulatan adalah hal yang menjadi sengketa dasar kedua belah pihak sejak tahun 1949.

2. Pendekatan *nation building* dengan menggunakan kekuatan militer tidak produktif bagi pembangunan ekonomi dan militer China.

E. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui faktor penyebab China tidak menggunakan kekuatan militernya dalam pendekatan *nation buliding* terhadap Taiwan sekaligus sebagai bahan pembelajaran tentang dinamika hubungan politik China-Taiwan.

F. Jangkauan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis memulai penulisan hanya pada rentang waktu di mana kali pertama China diakui oleh PBB sebagai satu-satunya pemerintahan China yang sah tahun 1971 hingga tahun 2000 sebagai puncak di mana dunia mulai merasakan getaran kebangkitan ekonomi China. Tahun-tahun sebelum periode tersebut maupun sesudahnya tetap menjadi perhatian selama masih menyangkut kepentingan analisis dalam menyusun penelitian ini.

G. Metode Pengumpulan dan Analisis Data

Dalam melakukan penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode pengumpulan data yang bersifat studi kepustakaan. Di antaranya penulis mengambil referensi berupa buku-buku materi perkuliahan, jurnal, bulletin, kliping koran dan majalah serta informasi yang didapat dari internet yang mendukung dalam fokus masalah ini.

H. Sistematika Penulisan

Bab I akan memaparkan masalah yang hendak diteliti serta maksud dan tujuan yang hendak dicapai dari penulisan skripsi yang dibuat ke dalam bentuk Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Hipotesa, Metodologi Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II akan membahas tentang pertikaian kubu Nasionalis dan Komunis yang menjadi sumber konflik China-Taiwan.

Bab III akan membahas tentang dominasi kedaulatan China di dunia internasional dan pengalihan pengakuan diplomatik negara-negara sekutu resmi Taiwan kepada China.

Bab IV akan membahas tentang potensi kekuatan militer Taiwan, kemajuan ekonomi dan peningkatan kekuatan militer China serta tujuannya bagi kepentingan-kepentingan China.

Bab V Penutup