

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam hubungan internasional, negara merupakan salah satu aktor yang penting. Eksistensi sebuah negara dalam hubungan internasional dapat mengindikasikan adanya keinginan negara tersebut untuk dapat berintegrasi dalam komunitas internasional dan sekaligus untuk menjalankan perannya sebagai bagian dari komunitas tersebut. Terintegrasinya sebuah negara dalam komunitas internasional ini dapat diartikan sebagai sebuah kebutuhan, karena pada hakikatnya, tidak ada suatu unit, dalam hal ini sebuah negara yang dapat bertahan hidup sendiri. Selain itu, terintegrasinya sebuah negara juga dapat diartikan sebagai sebuah peran untuk turut memikul tanggung jawab dalam rangka menjaga lingkup komunitas internasional untuk kebaikan bersama. Salah satu negara yang secara konsisten dan dapat dikatakan berhasil dalam mengintegrasikan diri, mempertahankan eksistensinya serta memenuhi perannya sebagai anggota komunitas internasional adalah China.

China atau Republik Rakyat China merupakan sebuah negara yang memiliki eksistensi yang cukup diperhitungkan dewasa ini. Setelah sempat melewati serangkaian peristiwa revolusi dan sempat terisolasi dari komunitas internasional, China perlahan mulai membuka diri terhadap tuntutan globalisasi. China perlahan mulai melakukan interaksi dengan banyak negara dan turut mengambil peran dalam pusran politik internasional. Dalam pelaksanaannya, China

menggunakan segenap kebijakan yang sesuai dengan prinsip-prinsip yang tertuang dalam *Five Principles of Peaceful Coexistence*. Rangkaian prinsip ini merupakan dasar dari pembuatan kebijakan luar negerinya. Kemudian, China menggunakan kebijakan luar negerinya sebagai instrumen untuk berinteraksi dengan berbagai negara di beberapa kawasan, salah satunya adalah kawasan Asia Selatan.

Asia Selatan merupakan sebuah kawasan yang berhadapan langsung dengan China dan interaksi diantara keduanya pun telah terjadi sejak lama. China menggunakan kebijakan luar negerinya sebagai sarana untuk membangun relasi, melakukan kerjasama dalam berbagai bidang dengan negara-negara di kawasan ini dan termasuk diantaranya untuk merespon sebuah fenomena dalam politik internasional, seperti konflik. Kawasan Asia Selatan, layaknya seperti kawasan lainnya, tentu memiliki berbagai konflik, baik itu konflik domestik maupun konflik antar negara kawasan. Salah satu konflik bersejarah yang saat ini masih menjadi salah satu fokus dari kebijakan luar negeri China terhadap kawasan ini adalah konflik Kashmir.

Konflik Kashmir merupakan konflik yang melibatkan dua negara besar dan paling berpengaruh di kawasan Asia Selatan, yaitu India dan Pakistan. Konflik ini telah berlangsung selama tujuh dekade dan sekaligus menjadi satu-satunya konflik internasional yang hingga kini belum menemui titik terang dalam penyelesaiannya. Konflik ini juga menjadi penyebab menurunnya hubungan bilateral antara India dan Pakistan. Segala upaya penyelesaian konflik, baik melalui jalur *soft diplomacy* hingga jalur *hard diplomacy* masih belum memberikan hasil akhir bagi kedua negara. Seiring berjalannya waktu, konflik ini

menjadi semakin kompleks dengan bertambahnya beberapa masalah, seperti isu keamanan, konflik etnis, terorisme, kekerasan HAM, dan kepemilikan senjata nuklir (Bukhari & Parveen, 2014, hal. 15). Kompleksitas masalah yang terjadi di lembah Kashmir inilah yang telah mengundang perhatian dari beberapa pihak, salah satunya adalah China yang selama ini telah secara konsisten menunjukkan sikapnya terhadap konflik ini.

Sekitar tahun 1950-an, China menunjukkan sikap netral terhadap konflik Kashmir. Hal ini dibuktikan dengan adanya sebuah *joint statement* antara pemerintah China yang pada saat itu diwakili oleh PM Zhou Enlai dengan PM Ceylon (kini bernama Sri Lanka) pada tahun 1957 dimana kedua pihak sepakat bahwa India dan Pakistan harus menyelesaikan konflik Kashmir secara bilateral dan damai. Kemudian sekitar tahun 1960-an, sikap China mulai berubah dengan menunjukkan perhatiannya terhadap penyelesaian konflik Kashmir. Selain itu, hubungan bilateral antara China dan Pakistan semakin dekat. China juga menunjukkan keberpihakannya terhadap Pakistan dengan secara konsisten memberikan dukungan dan asistensi untuk Pakistan, baik secara politik maupun material selama krisis tahun 1965.

Hingga awal tahun 1970-an, China masih menunjukkan keberpihakannya terhadap Pakistan, namun tensi keberpihakannya dalam konflik Kashmir di era ini mulai menurun. China tetap memberikan dukungan namun hanya secara politik kepada Pakistan terhadap dua isu yaitu: konflik di Pakistan Timur dan *self-determination* masyarakat Kashmir. China juga enggan untuk terlibat dalam krisis terbuka (Raghavan S. , 1971). Sikap China di era ini berbeda dengan sikapnya saat krisis antara India-Pakistan tahun 1965

dimana China memberikan dukungan secara secara penuh untuk Pakistan, baik secara politik maupun material. Kemudian sekitar tahun 1980-an, China kembali menerapkan sikap netral. Pada periode ini, China dibawah pemerintahan Deng Xiaoping lebih mengutamakan urusan domestik dan melakukan modernisasi ekonomi. China juga secara bertahap mengurangi keberpihakannya terhadap Pakistan (Salfie Muzafar, 2014). Sikap netral ini berlangsung hingga awal tahun 1990-an, dimana China menyatakan bahwa konflik Kashmir merupakan isu bilateral antara India dan Pakistan serta menolak permintaan Pakistan untuk memfasilitasi negosiasi (Shimer, 2011). Sekitar tahun 1998, uji coba nuklir India dan Pakistan telah memicu eskalasi konflik Kashmir. Hal ini juga sempat menyebabkan penurunan terhadap hubungan bilateral antara China dan India. Meskipun demikian, China masih menunjukkan sikap netral. Tahun 1999, India dan Pakistan kembali terlibat dalam sebuah krisis di wilayah Kargil, namun sikap China dalam konflik ini lebih netral (Hagerty, 2005, hal. 105). China pun enggan untuk memberikan dukungan pada salah satu pihak dan meminta baik pihak India maupun Pakistan untuk menghormati LoC.

Awal abad ke-20, dunia internasional dikejutkan oleh peristiwa 9/11 yang terjadi di Amerika Serikat. Peristiwa ini memang telah meningkatkan isu keamanan global, termasuk di kawasan Asia Selatan. Hal ini juga memberikan pengaruh bagi China untuk memainkan peran yang lebih aktif di level diplomasi global terkait dengan isu keamanan, termasuk dalam konflik Kashmir. Tahun 2001-2002 ketika hubungan India dan Pakistan kembali bergejolak, China mulai aktif menanggapi konflik Kashmir. China tetap menganggap bahwa konflik Kashmir merupakan isu bilateral antara India dan Pakistan, namun China juga

mengupayakan agar India dan Pakistan menyelesaikan masalah melalui jalur damai. Hingga tahun 2006, China menyatakan kepada pihak India dan Pakistan untuk menyelesaikan konflik melalui dialog. Kemudian pada tahun 2009, China juga masih menyatakan sikapnya bahwa konflik Kashmir merupakan isu bilateral dan menyarankan agar kedua pihak mengupayakan penyelesaian konflik melalui dialog dan konsultasi.

Berbeda dengan era-era sebelumnya, respon China dalam menanggapi isu-isu internasional dibawah kepemimpinan Xi Jinping tampak lebih aktif. Hingga tahun 2017, melalui sebuah konferensi pers yang diadakan oleh Kementerian Luar Negeri, China menyatakan bahwa pihaknya tertarik untuk memainkan peran konstruktif dalam rangka untuk membantu meningkatkan hubungan India dan Pakistan, khususnya dalam upaya penyelesaian konflik Kashmir.

“We have noted relevant reports. The situation of Kashmir has drawn the attention of the international community. Both Pakistan and India are important countries in South Asia. The conflict between the two countries along the Line of Control in Kashmir is neither conducive to their own stability and development nor regional peace and tranquility. China hopes relevant parties to do more to help with regional peace and stability and refrain from escalating the tension. China stands ready to play a constructive role to improve the relations between Pakistan and India.” (Ministry of Foreign Affairs of The People's Republic of China, 2017)

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis menarik sebuah rumusan masalah sebagai berikut: *“Mengapa China ingin membantu India dan Pakistan dalam upaya penyelesaian konflik Kashmir?”*

## C. Landasan Teoritik

### 1. Konsep Kebijakan Luar Negeri

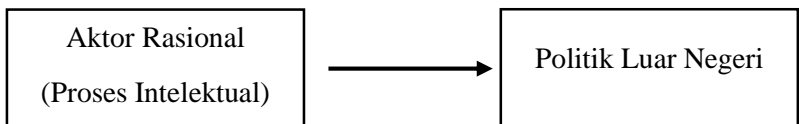
Menurut Holsti, kebijakan luar negeri merupakan gagasan atau tindakan yang dirancang oleh sebuah negara dalam rangka menyelesaikan suatu masalah atau dapat digunakan untuk mempromosikan sebuah perubahan kepada aktor-aktor hubungan internasional, baik itu negara atau non negara. Kebijakan luar negeri juga merupakan gagasan atau tindakan untuk merubah kondisi atau lingkungan di luar kedaulatan sebuah negara (Holsti, 1992). Selain itu, kebijakan luar negeri juga memuat tindakan, yaitu sesuatu hal yang dilakukan oleh sebuah negara terhadap negara lain yang akan menghasilkan *output* berupa pandangan atau orientasi, memenuhi peran atau pencapaian dan sebuah kepentingan atau tujuan. Tindakan yang dimaksud pada dasarnya bertujuan untuk merubah atau mendukung perilaku pemerintah negara lain dimana hal ini akan memberikan dampak terhadap suatu pencapaian sebuah negara.

Dalam kaitanya dengan sikap China dalam konflik Kashmir, di sini China berusaha untuk berusaha memainkan peran yang konstruktif dengan membantu upaya penyelesaian konflik Kashmir. Sikap China ini juga mencerminkan adanya sebuah promosi perubahan dimana dengan terselesaikannya konflik Kashmir, maka hubungan bilateral India dan Pakistan akan meningkat dan menjadi lebih baik. Hal ini tentu akan memberikan beberapa dampak positif untuk banyak pihak, terutama untuk pencapaian kepentingan nasional China, baik kepentingan dengan masing-masing negara yang berkonflik maupun kepentingan China secara luas.

## 2. Model Aktor Rasional

Kemudian, untuk menjelaskan pembuatan keputusan China untuk membantu India dan Pakistan dalam upaya penyelesaian konflik Kashmir, penulis menggunakan model pembuatan keputusan atau kebijakan luar negeri. Dalam karyanya yang berjudul *Essence of Decision: Explaining The Cuban Missile Crisis*, Graham T. Allison mengajukan tiga model untuk mendeskripsikan proses pembuatan keputusan luar negeri, yaitu: Model Aktor Rasional, Model Proses Organisasi, dan Model Politik Birokratik. Untuk mempermudah penjelasan mengenai proses pembuatan keputusan atau kebijakan luar negeri China, penulis menggunakan model yang pertama, yaitu Model Aktor Rasional.

### Model Aktor Rasional (*Rational Choice*)



Dalam bukunya yang berjudul “*Imu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi*”, Mohtar Mas’oed mengatakan:

“.....politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama suatu pemerintah yang monolit, yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan. Pembuatan politik luar negeri digambarkan sebagai suatu proses intelektual. Perilaku pemerintah dianalogikan dengan perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Dalam menerapkan penalaran yang sungguh-sungguh berusaha menetapkan pilihan atas alternatif-alternatif

yang ada. Jadi, unit analisa model pembuatan keputusan ini adalah pilihan-pilihan yang diambil oleh pemerintah. Dengan demikian, analisis politik luar negeri harus memuaskan perhatian pada penelaahan kepentingan nasional dan tujuan dari suatu negara, alternatif-alternatif haluan kebijaksanaan yang bisa diambil oleh pemerintahnya dan perhitungan untung rugi atas masing-masing alternatif itu.” (Mas'ood, 1990)

Model ini sangat terkenal terutama karena asumsi rasionalitas yang dimiliki. Dalam model ini, setiap negara dilambangkan sebagai aktor rasional yang selalu bertindak atas kepentingannya dengan hal yang paling mendasar adalah menjaga kedaulatan dan mencapai kepentingan nasional. Model ini menjelaskan bahwa para pembuat keputusan melakukan alternatif-alternatif kebijakan untuk mendapatkan hasil yang optimal. Asumsi dasar perspektif model aktor rasional yaitu bahwa negara-negara dapat dianggap sebagai aktor yang berupaya untuk memaksimalkan pencapaian tujuan mereka berdasarkan kalkulasi rasional di dalam kancah politik global (Starr, 1998). Setiap kebijakan yang dipilih tidak akan lepas dari resiko-resiko politik dan akan ada konsekuensinya. Negara sebagai aktor rasional akan memilih alternatif kebijakan yang memiliki konsekuensi paling tinggi (menguntungkan) dalam memenuhi tujuan yang ingin dicapai (*goals and objectives*) (Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2011).

Dalam kaitannya dengan keputusan China untuk membantu India dan Pakistan dalam upaya penyelesaian konflik Kashmir, penulis akan mencoba untuk memberikan penjelasan mengenai keuntungan dan kerugiannya. Dari segi keuntungan, apabila China terlibat dalam upaya penyelesaian



konflik Kashmir, maka stabilitas regional dan perdamaian kawasan Asia Selatan akan terjaga, karena China merupakan sebuah negara besar dan cukup berpengaruh di kawasan ini. Hal ini secara otomatis memungkinkan China untuk berperan sebagai agen manajemen krisis untuk India dan Pakistan dalam upaya menyelesaikan konflik Kashmir. Selain itu, dengan percepatan penyelesaian konflik Kashmir, pada akhirnya akan membawa lingkup kawasan yang lebih stabil dan damai. Bagi China, keamanan dan stabilitas kawasan Asia Selatan itu sendiri akan memberikan dampak baik terhadap arus ekspor-impor dan investasi China.

Dari segi kerugian, hadirnya China dalam pusran konflik Kashmir akan menyebabkan penurunan terhadap hubungan bilateral China dengan India. Selama ini, India menekankan bahwa konflik Kashmir merupakan konflik bilateral antara India dan Pakistan serta harus diselesaikan oleh kedua pihak sehingga tidak ada tempat bagi pihak ketiga untuk turut terlibat dalam hubungan bilateral India dan Pakistan tersebut termasuk di dalam konflik Kashmir dan upaya penyelesaiannya.

#### **D. Hipotesa**

China ingin membantu India dan Pakistan dalam upaya penyelesaian konflik Kashmir karena:

1. Isu stabilitas dan perdamaian kawasan Asia Selatan.
2. Kelancaran aktivitas ekspor-impor dan investasi China.

#### **E. Jangkauan Penelitian**

Agar pembahasan tidak meluas dan penyelesaiannya lebih kongkrit, maka penulis menggunakan jangkauan terhadap penelitian ini. Jangkauan penelitian

yang digunakan penulis adalah tahun 2017 ketika China tertarik untuk meningkatkan hubungan bilateral India dan Pakistan dengan membantu mencari upaya penyelesaian konflik Kashmir.

## **F. Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data**

Metode yang digunakan oleh penulis dalam penulisan skripsi ini adalah metode kualitatif yang bersifat deskriptif analisis, yaitu menjelaskan dan menganalisa permasalahan berdasarkan data yang dikumpulkan. Adapun teknik pengumpulan data dalam skripsi ini adalah studi kepustakaan. Melalui teknik ini, data diambil melalui sumber-sumber seperti: buku, jurnal-jurnal, berita dan sumber-sumber lainnya yang relevan dengan pembahasan.

## **G. Sistematika Penulisan**

BAB I Pendahuluan. Bab ini akan membahas latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesa, jangkauan penelitian, dan metode penelitian serta teknik pengumpulan data.

BAB II Kebijakan luar negeri China di kawasan Asia Selatan. Bab ini akan membahas tentang dasar-dasar kebijakan luar negeri China dan dinamika kebijakan luar negeri China di kawasan Asia Selatan.

BAB III Dinamika sikap China dalam konflik Kashmir. Bab ini akan membahas tentang arti penting Kashmir, sejarah awal munculnya konflik Kashmir, dinamika sikap China, dan dinamika hubungan antara China dan pihak-pihak yang berkonflik.

BAB IV Faktor-faktor yang mempengaruhi sikap China. Bab ini akan membahas faktor-faktor yang mendorong sikap China yang ingin agar konflik Kashmir antara India dan Pakistan menemui penyelesaian konflik Kashmir.

BAB V Kesimpulan. Merupakan penutup dari keseluruhan bab dan berisi ringkasan singkat tentang penelitian yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya.