

ANALISIS KEPENTINGAN DIBALIK KEGIGIHAN CINA UNTUK MENJADI ANGGOTA MTCR

Totok Sudjatmiko

Peneliti Bidang Pengkajian Kedirgantaraan Internasional

ABSTRACT

The collapse of the Soviet Union Empire ends the cold war and changes global political scheme from bipolarism into multipolarism. The multipolarism scheme is characterized by the global distribution of power including weapon proliferation that is not easily controlled. Due to this, the United States and its alliances have established a deterrent policy based on a Confidence Building Measure concept: the Missile Technology Control Regime (MTCR). This regime provides procedures and penalties with regard to transfer technology including weapons of mass destruction.

One of the rising new powers is the Peoples Republic of China (PRC) that masters advanced aerospace technologies including rocket and manned aerospace vehicles technologies. It should be noted that aerospace technology has its dual uses character: civil and military and both of them have its special market. The PRC development in this business is assumed to be treated as treads toward the interest of the United States and its alliances. This assumption could be developed from the USA political practices such as penalties given to each PRC demonstration of its significance development on aerospace technology. However, in response to such treatments, the PRC has declared adhere to the Regime and is preparing to fulfill the MTCR membership requirements. This paper investigates on what is behind of such policy.

ABSTRAK

Hancurnya Uni Soviet telah mengakhiri perang dingin dan merubah skema politik global dari bipolarisme menjadi multipolarisme. Karakter dari multipolarisme adalah distribusi kekuatan global termasuk proliferasi persenjataan yang sulit diawasi. Untuk itu Amerika Serikat dan sekutunya menerapkan kebijakan penangkalan yang didasarkan kepada konsep *Confidence Building Measure* (CBM): the *Missile Technology Control Regime* (MTCR). Regime ini memberikan prosedur dan hukuman terkait transfer teknologi termasuk senjata pemusnah masal.

Salah satu kekuatan baru yang muncul adalah Republik Rakyat Cina (PRC) yang memiliki teknologi antariksa yang maju termasuk teknologi roket dan wahana tak berawak. Seperti diketahui bahwa teknologi antariksa memiliki karakter *dual-use*: sipil dan militer, dan kedua hal tersebut memiliki pasarnya masing-masing. Perkembangan Cina dalam kegiatan tersebut diasumsikan sebagai ancaman terhadap kepentingan Amerika Serikat dan sekutunya. Pandangan tersebut dapat dilihat dari praktek-praktek politik yang dilakukan oleh Amerika Serikat seperti pemberian hukuman terhadap setiap perkembangan teknologi antariksa yang didemonstrasikan Cina. Kemudian untuk merespon perlakuan tersebut, Cina mendeklarasikan untuk tunduk pada regime dan mempersiapkan diri untuk memenuhi persyaratan keanggotaan MTCR. Tulisan ini untuk menganalisa kepentingan apa dibalik kebijakan Cina untuk menjadi anggota MTCR.

1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Missile Technology Control Regime (MTCR) adalah sebuah rezim internasional di bidang non-proliferasi yang memuat suatu kebijaksanaan pembatasan atau pengendalian penyebaran misil dan teknologi misil. Pembentukan MTCR pada tahun 1987 oleh negara G7 (Amerika Serikat, Kanada, Jerman, Perancis, Italia, Jepang, dan Inggris) dan dimotori oleh Amerika Serikat (AS) ini dilatarbelakangi adanya kekuatiran AS terhadap antara lain uji coba misil ballistik Korea Selatan tahun 1978, upaya Irak membeli roket-roket bertingkat (yang tidak digunakan lagi) dari Italia tahun 1979, uji coba Satelit Launch Vehicle (SLV-3) oleh India tahun 1980, dan uji coba roket oleh perusahaan Jerman Barat di Lybia tahun 1981 (Deborah A. Ozga, 1994).

Tujuan dari rezim ini pada awal penetapannya pada tahun 1987 tersebut adalah untuk mengurangi resiko proliferasi nuklir dengan cara mengawasi alih peralatan dan teknologi yang dapat berperan dalam pengembangan sistem pengangkut atau peluncur persenjataan nuklir yang bukan berupa pesawat udara berawak. Rezim ini tidak membatasi atau melarang berlangsungnya kegiatan alih ilmu dan teknologi seperti pertukaran pendidikan, program penelitian bersama, dan perjanjian yang bersifat pelayanan. Dan rezim juga tidak berlaku pada penggunaan damai teknologi misil, program antariksa negara-negara untuk maksud damai, ataupun program kerja sama antariksa internasional sejauh program-program tersebut tidak berkontribusi pada pengembangan sistem pengangkut persenjataan nuklir. Selanjutnya tujuan dari MTCR ini diperluas pada pertemuan Pleno keempat anggota MTCR di Tokyo pada tanggal 19-20 Maret 1991 (Deborah A. Ozga, hal 78), tidak hanya untuk membatasi penyebaran persenjataan nuklir, tetapi semua persenjataan pemusnah masal seperti senjata kimia dan biologi. Kemudian sebagai upaya penyesuaian

terhadap perkembangan dan kemajuan ilmu dan teknologi maka ruang lingkup dari rezim ini diperluas pada tanggal 7 Januari 1993 dengan dilakukan pemutakhiran dan penetapan terhadap ketentuan MTCR yang tidak hanya diarahkan pada sistem pengangkut nuklir tetapi juga senjata pemusnah massal lainnya (senjata nuklir, kimia, dan biologi), serta *Unmanned Aerial Vehicles* (UAVs).

Sampai dengan tahun 2008 MTCR beranggotakan 34 negara (MTCR, *Fact Sheet Bureau of Nonproliferation* Washington DC, 2008). Adapun negara-negara yang belum bergabung dengan MTCR antara lain adalah Cina, India, Indonesia, Iran, Pakistan, Israel, Korea Utara, dan Lybia. Pada umumnya, alasan negara-negara untuk bergabung pada rezim ini adalah, untuk mendukung dipatuhinya aturan-aturan non-proliferasi global, Namun, contoh berikut ini menunjukkan adanya alasan riil yang tersembunyi yaitu kepentingan politik dan ekonomi. Negara-negara anggota MTCR khususnya penganut garis keras seperti AS, Inggris dan Kanada, mereka tidak hanya menerapkan ketentuan MTCR dalam alih teknologi dari negaranya ke negara non-MTCR, tetapi juga mencampuri urusan alih teknologi di antara sesama non-anggota MTCR dengan melakukan berbagai bentuk sanksi (Deborah A., Ozga, 1994). Sedangkan alasan bagi negara-negara yang industri teknologi misilnya belum maju adalah untuk mencegah negaranya tidak dijadikan sebagai suatu titik pemindahan (*transshipment*) (Deborah A., Ozga, 1994). Alasan lain yang berkembang di antara negara-negara yang ingin bergabung dalam MTCR adalah bahwa setelah menjadi anggota MTCR maka mereka akan memperoleh kemudahan akses terhadap teknologi guna ganda yang diawasi (Deborah A. Ozga, 1994). Untuk anggota yang memiliki status penuh, mereka dapat mempromosikan beberapa bentuk kerja sama teknologi. Kemudian muncul pula persepsi lain yaitu bahwa keanggotaan dalam MTCR dan rezim-rezim pengawasan ekspor lainnya memberikan konsekuensi bagi negara yang melakukan

impor akan dianggap memperhatikan ketentuan pengawasan pengembangan misil, sehingga negara tersebut dipandang kurang atau tidak terlibat dalam proliferasi, dan mereka akan mendapat kemudahan akses terhadap teknologi guna ganda (Deborah A. Ozga, 1994).

Dalam perjalanan penerapan MTCR tersebut kemudian dimaknai sebagai suatu pembentukan *Confidence Building Measures* (CBM) di antara negara-negara maju dan negara-negara anggota lainnya. Konteks CBM ini kemudian menjadi penting khususnya pasca perang dingin yang ditandai dengan bubarnya imperium Uni Soviet di Eropa Timur yang kemudian menghancurkan struktur bipolar yang ada. Kondisi tersebut kemudian berubah dan berkembang menjadi multipolar dengan munculnya beragam aktor non-negara yang bahkan lebih berpengaruh dibandingkan negara. Kemunculan aktor-aktor tersebut semakin mendorong AS dan sekutunya untuk melakukan *deterrent policy* dengan memperkuat konsep CBMnya dan penekanan-penekanan melalui rezim MTCR (Deborah A. Ozga, 1994).

Upaya-upaya tersebut di atas dilakukan oleh AS karena meyakini bahwa ada kecenderungan baru yang berkembang, dimana terjadi proses transnasional di dalam penyebaran teknologi yang dilakukan tidak saja oleh negara tetapi juga perusahaan-perusahaan dengan melalui perdagangan atau bahkan penyelundupan. Sebagaimana ditekankan oleh Joseph's Nye, Jr (2000) terkait dengan maraknya proliferasi pasca jatuhnya Uni Soviet, bahwa: Masalah proliferasi semakin memburuk dengan kejatuhan Uni Soviet yang membuat masalah proliferasi dan aliran teknologi semakin sulit dikontrol seperti pada masa lalu.

Kontrol terhadap distribusi teknologi antariksa menjadi kunci penting bagi keamanan internasional. Hal ini disebabkan sifat teknologi antariksa khususnya yang berkaitan dengan wahana pengangkut seperti roket adalah *dual-use* (militer dan non militer). Tipe roket yang biasa untuk mengangkut muatan ilmiah teknis, dapat

diisi muatan *warhead* maka jadilah roket senjata. Apabila teknologi roket dalam penguasaan aktor-aktor hubungan internasional yang agresif dapat menimbulkan ancaman bagi keamanan internasional.

Pada konteks CBM, keanggotaan pada MTCR jelas bernuansa politik, di mana keterlibatan suatu negara akan berkonsekuensi kepada dapat diterimanya mereka dalam kelompok negara-negara maju dan mendapat kepercayaan yang baik dalam pergaulan masyarakat internasional. Dengan menjadi anggota MTCR diharapkan dapat mengurangi munculnya tekanan politik dan menghilangkan sanksi atas kebijaksanaan ekspornya.

Cina termasuk salah satu negara di Asia yang memiliki kemampuan dalam peroketan dan persatelitan (teknologi keantariksaan). Ironisnya Cina tampak secara sungguh-sungguh ingin menjadi anggota MTCR, padahal sebagian besar tujuan sebuah negara menjadi anggota MTCR adalah untuk memperoleh kemudahan alih teknologi di antara sesama anggota MTCR, yang tidak diperoleh oleh negara non-anggota MTCR (Deborah A. Ozga, 1994). Pada bulan September 2003 Menteri Luar Negeri Cina, Li Zhaoxing mengirim surat kepada Ketua MTCR yang pada saat itu, dijabat oleh Mr. Mariusz Handzlik, yang menyatakan secara tegas bahwa Cina siap mempertimbangkan untuk bergabung dengan rezim (MTCR) (China Profile: Missile Overview, 2008, hal 8). Kemudian pada tahun 2004 Cina mengajukan permohonan untuk bergabung dalam rezim tersebut (China Profile: Missile Overview, 2008, hal 8). Fakta ini menunjukkan keinginan Cina yang sungguh sungguh untuk ikut serta sebagai anggota MTCR.

1.2 Maksud dan Tujuan

Tulisan ini disusun dengan maksud memberikan suatu gambaran perkembangan ketaatan Cina terhadap MTCR dan kemampuan Cina dalam teknologi antariksa dalam rangka memahami kebijakan Cina sebagai negara yang telah memiliki dan mampu di bidang keantariksaan namun

pemerintah Cina tetap memandang perlu untuk bergabung dalam MTCR. Sedangkan tujuannya adalah diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian atau referensi lebih lanjut terkait dengan kepentingan Cina dalam MTCR, dan pada gilirannya dapat dijadikan bahan masukan dalam kajian perumusan kebijakan Indonesia terhadap MTCR.

1.3 Metodologi dan Kerangka Pikir

Metodologi yang diterapkan dalam kajian ini berlandaskan kepada suatu cara pandang realis (Morgenthau, 1985) yang merupakan salah satu cara pandang dalam hubungan internasional yang melihat interaksi antar negara dalam mengejar kepentingannya didasarkan pada kekuatan (*power*).

Untuk mengetahui berbagai kepentingan yang tersembunyi dibalik keinginan Cina menjadi anggota MTCR, analisis akan dipusatkan kepada mengapa suatu negara melakukan kebijakan luar negeri dan melakukan tindakan tertentu (motivasi). Telah diketahui bahwa Cina merupakan negara yang telah memiliki teknologi tetapi di dalam interaksi internasionalnya Cina tetap berkeinginan untuk bergabung dalam MTCR. Sejauh ini yang menjadi alasan negara-negara yang telah bergabung dalam MTCR yaitu untuk memperoleh kemudahan mendapatkan alih teknologi.

Dalam melihat kebijakan luar negeri (*foreign policy*), kepentingan nasional merupakan hal yang krusial mewarnai interaksi negara. Dan kebijakan luar negeri dapat didekati dengan menggunakan perspektif realis. Perspektif ini mengasumsikan bahwa *power* menjadi sentral dari interaksi antar negara yang berdaulat (*sovereign states*), dan kekuasaan (*power*) adalah kunci untuk memahami perilaku internasional dan motivasi negara (Jill Steany and Lloyd Pettiford, 2001). Dengan asumsi tersebut maka yang menjadi kunci dari perspektif realis kemudian adalah bahwa negara yang didasari *power* akan selalu mengejar kepentingan nasionalnya.

Teori turunan dari perspektif realis untuk menjelaskan terkait kebijakan Cina tersebut adalah teori kebijakan luar negeri. Teori tersebut akan menjelaskan mengapa negara yang memiliki peran sebagai aktor dalam hubungan internasional memilih suatu kebijakan dan melakukan tindakan tertentu. Salah seorang tokoh sentral realis dalam hubungan internasional adalah Hans J. Morgenthau, dimana pemikiran-pemikirannya mengenai negara menitikberatkan kepada *power*.

Beranjak dari posisi *power* yang melekat kepada negara, dalam pandangan realis, *power* merupakan keniscayaan yang menjadikan kekuasaan negara sebagai "sumber hukum" dalam hubungan antar negara. Orientasi dalam hubungan antar negara kemudian adalah usaha-usaha untuk memperoleh dan memperbesar kekuasaan. Dalam pergulatan tersebut aktor negara berada pada posisi *struggle for power*. Sebagaimana hakikat dari hubungan internasional yaitu kerja sama dan kompetisi, maka kemudian menjadi pilihan yang logis bagi suatu negara sebagai subyek hubungan antar negara yang ingin survive untuk melakukan hal tersebut. Menurut Thomas Hobbes kondisi ini dapat dibaca sebagai cerminan pola *survival for the fittest* dimana hal tersebut terjadi pada struktur hubungan masyarakat internasional yang dikatakan anarkis, sebagaimana dijelaskan oleh Hobbes dalam bukunya "*Leviathan*": Jika seseorang sudah memiliki sebuah tempat yang nyaman dari hasil jerih payahnya, maka hal itu akan menimbulkan keinginan dari orang lain untuk merebutnya dan memaksa orang tersebut untuk keluar dari tempat tersebut. Hal ini tidak saja terkait dengan hasil jerih payahnya tetapi juga meliputi hidup dan kebebasannya. Dan pelanggaran ini akan menimbulkan potensi ancaman bagi orang lain (Thomas Hobbes, 1960). Sehingga dalam konteks *power*, Hobbes kemudian mengatakan bahwa *power* adalah nyata, dimana selama manusia hidup tanpa kekuatan yang dapat membuat mereka tetap diperhitungkan oleh pihak lain, maka mereka berada dalam kondisi

yang disebut perang sebagaimana perang pada umumnya dimana semua orang saling berhadapan (Thomas Hobbes, 1960).

Terkait dengan kebijakan luar negeri Cina, kondisi yang mewarnai adalah seperti yang disebut oleh Hobbes sebagai suatu persaingan, dimana dalam tataran hubungan antar bangsa di dunia dorongan kuat bagi bangsa Cina adalah penggunaan kekuasaan atau kekuatan *power* yang dimiliki. Sebagaimana pendapat Hobbes bahwa kehidupan manusia akan selalu diwarnai oleh persaingan dan konflik kekuasaan (Michael Lessnoff, 1986). Hal ini menunjukkan bahwa untuk survive, manusia atau bangsa sebagaimana doktrin Hobbes harus agresif karena dengan agresif maka manusia atau suatu bangsa tersebut akan dapat bertahan hidup. Pada konteks keagresifitasan suatu bangsa, hal ini adalah sikap yang dihasilkan dari suatu proses interaksi yang terjadi di antara aktor-aktor hubungan internasional, proses ini yang kemudian dikenal dengan politik internasional. Dan hal tersebut merupakan bagian dari definisi kebijakan luar negeri yang diberikan oleh K.J. Holsti (1977, Hal 92.) dengan pemaknaan kebijakan luar negeri melalui pembedaan dengan politik internasional (*International Politics*), dimana *foreign policy* diarahkan pada formulasi dari aksi-aksi tersebut. Menurut pemikiran Holsti tersebut terdapat empat komponen utama dalam suatu kebijakan luar negeri dari yang bersifat umum sampai yang khusus, yaitu : (i) Orientasi kebijakan luar negeri, (ii) Peran nasional, (iii) Tujuan nasional, dan (iv) Tindakan nasional.

Orientasi kebijakan luar negeri menurut Holsti adalah tingkat keterlibatan suatu negara dalam berbagai isu internasional, dimana hal tersebut adalah ekspresi dari orientasi umum terhadap bagian dunia yang lain. Sedangkan peran nasional adalah output kebijakan luar negeri yang hanya dihubungkan dengan aktor negara yang terlibat dalam masalah yang meliputi suatu sistem atau kawasan. Berlanjut pada tujuan nasional masih menurut Holsti (1977 hal: 110-111) bahwa tujuan nasional suatu negara dituangkan

dalam tujuan politik luar negeri yang bersifat spesifik dan disesuaikan dengan kebutuhan negara. Yang terakhir dari pemikiran Holsti (1977, Hal 110-111) terkait dengan komponen dari kebijakan luar negeri adalah tindakan, yaitu suatu bentuk komunikasi yang dimaksudkan untuk mengubah atau mempertahankan tingkah laku pihak-pihak yang dikenai tindakan oleh suatu negara dan tergantung pada keberhasilan dalam mencapai sasarannya.

Apabila dilihat dari pola kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh Cina, maka dapat digolongkan sebagai model kebijakan yang adaptif sebagaimana yang dipaparkan oleh Lyod Jensen, (1982, Hal. 5-11.) bahwa model ini menekankan pada anggapan bahwa perilaku politik luar negeri hendaknya difokuskan pada bagaimana negara merespon hambatan dan peluang yang ada dalam lingkungan internasional. Kemudian konsekuensi selanjutnya adalah pilihan politik luar negeri yang pragmatis, dimana kondisi yang ada tidak terbatas tetapi lebih terbuka terhadap segala pilihan yang ada.

2 REZIM NON-PROLIFERASI MTCR

2.1 MTCR dan pengaturannya

Bila dikaitkan dengan pengaturan, terdapat dua hal penting yang membagi MTCR yaitu yang meliputi :

- ketentuan (*Guidelines*), yang memuat prinsip-prinsip umum, dimana prinsip ini merupakan pedoman dalam mengendalikan ekspor atau perdagangan terkait dengan item-item yang dimuat pada annex. Dan keseluruhan prinsip tersebut kemudian dikenal dengan "*Guidelines for Sensitive Missile-Relevant Transfer*".
- *annex* yang didalamnya meliputi *Equipment, Software, dan Technology*.

Prinsip-prinsip yang dimuat pada *Guidelines for Sensitive Missile-Relevant Transfer* pada garis besarnya memuat beberapa hal yaitu: (i) selama program keantarkas nasional atau kerja sama internasional tidak ditujukan untuk sistem pengangkut senjata pemusnah masal,

maka MTCR tidak akan menghambat program tersebut, (ii) tujuan dari dasar pengendalian transfer adalah untuk yang termasuk kategori I dan kategori II, (iii) adanya pengkajian kasus per kasus atas seluruh transfer yang terdapat dalam *annex*, (iv) dalam penerapan *Guidelines* diperlukan adanya saling tukar menukar informasi antar pemerintah, dan (v) pemerintah melakukan implementasi *Guidelines* sesuai dengan *national legislation*-nya.

Berkaitan dengan *annex* pada MTCR, pada saat penetapannya memuat 16 kelompok item peralatan dan teknologi tertentu yang perlu diawasi. Adapun *annex* tersebut dibagi dalam dua kategori item, yang menjadi dasar dari pembagian kategori tersebut adalah tingkat sensitivitasnya. *Annex* MTCR ini mengalami revisi dan pemutakhiran sejalan dengan perkembangan yang ada. *Annex* yang dimutakhirkan memuat definisi-definisi dan istilah-istilah dengan maksud lebih mengklarifikasi item-item dan juga sekaligus memberikan deskripsi yang lebih spesifik untuk menentukan sampai di mana sebuah item digunakan terhadap aplikasi misil. *Annex* yang direvisi dan disahkan pada bulan Maret 1993 (Pleno Ketujuh MTCR) memuat 20 kelompok item dan mulai diberlakukan pada bulan Juli 1993. Pada tahun 2002, negara-negara anggota MTCR sepakat untuk memutakhirkan kembali *Annex* MTCR yaitu menjadi *equipment, software, and technology annex*. Dalam *annex* yang dimutakhirkan, setiap itemnya diuraikan ke dalam 5 bagian, yaitu (i) *Equipment, Assemblies and Components*, (ii) *Test and Production Equipment*, (iii) *Materials*, (iv) *Software*, dan (v) *Technology*.

Kategori I terdiri dari 2 kelompok item yang sangat besar kepekaannya yaitu *Complete Subsystems Usable for Complete Delivery Systems* dan *Complete Delivery Systems*, termasuk peralatan dan teknologi produksi yang dirancang secara khusus untuk sistem-sistem tersebut. Sedangkan kategori II terdiri dari 18 kelompok item yang terdiri dari komponen dan teknologi yang kurang sensitif yang pada umumnya mempunyai aplikasi ganda. Dua parameter pengawasan kritis yang dimuat

dalam Kategori I dari *annex* ialah batasan jarak jangkauan 300 km dan daya angkut muatan 500 kg. Artinya bahwa item-item dalam *annex* akan dikenakan ketentuan MTCR, apabila item-item tersebut dapat berperan dalam membuat sistem pengangkut atau peluncur yang mempunyai jarak jangkauan 300 km atau lebih, dan daya angkut muatan 500 kg lebih. Pembatasan muatan hingga 500 kg ini didasarkan pada pertimbangan bahwa negara-negara nuklir akan mengembangkan senjata-senjata nuklir yang relatif berat dan besar. Sedangkan batasan jangkauan 300 km berkorelasi terhadap jarak dari cakupan strategi wilayah konflik, dimana penggunaan misil nuklir masih dipertimbangkan.

2.2 Implikasi MTCR Bagi Pengembangan Teknologi Keantariksaan

Melihat implikasi dari pengaturan MTCR terhadap perkembangan teknologi khususnya antariksa tidak dapat dipisahkan dari tujuan awal pembentukan dan perkembangannya hingga posisi terakhir yang telah melalui penyesuaian tujuan MTCR dan penambahan kelompok item yang pada intinya berisi pelarangan dengan berbagai cara terhadap semua pihak (negara non anggota) untuk memperoleh dan mengembangkan teknologi antariksa, seperti roket dan materialnya. Berdasarkan tujuan pembentukan dan item pengaturan tersebut, maka dapat dimaknakan bahwa terdapat *barrier* dalam proliferasi teknologi yang sangat dibutuhkan oleh negara-negara yang ingin mengembangkan teknologi antariksa.

Dewasa ini kepemilikan dan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi antariksa terpusat pada negara-negara maju, dimana negara-negara maju ini sebagian besar telah tergabung dalam MTCR dan sangat protektif dalam transfer teknologi ke negara non-anggota MTCR. Upaya negara-negara yang protektif ini merupakan suatu hal yang menjadi konsekuensi logis dari berakhirnya era perang dingin yang mengakhiri bipolarisme dan kemudian mengarah kepada multipolarisme yang membuat distribusi kekuatan dunia sulit diprediksi, sehingga

potensi proliferasi persenjataan dan teknologi kemudian menjadi ancaman bagi kepentingan AS dan sekutunya.

3 KEANTARIKSAAN CINA DAN MTCR

3.1 Kebijakan Keantariksaan Cina

Pembangunan keantariksaan Cina telah memiliki dasar yang kokoh, sehingga Cina kemudian dapat bertransformasi menjadi salah satu kekuatan antariksa dunia. Hal ini menjadi kenyataan dikarenakan sebagai hasil dari suatu perencanaan dan tindakan pemerintah Cina yang tercermin dalam *White Paper* tanggal 22 November 2000 (China's Space Activities, 2000) tentang kebijakan keantariksaan Cina. Dalam *White Paper* tersebut dijelaskan tujuan dan prinsip pembangunan *space technology*, dan target pembangunan ke depan.

Adapun yang menjadi tujuan dan prinsip kebijakan keantariksaan pemerintah Cina adalah bahwa pemerintah Cina menjadikan industri antariksa sebagai satu bagian yang terintegrasi dari strategi pembangunan yang menyeluruh, dan menegaskan bahwa pengembangan dan eksplorasi antariksa dilakukan untuk tujuan damai dan bermanfaat untuk seluruh umat manusia. Sedangkan yang menjadi prinsip dari kegiatan antariksa Cina adalah bahwa kegiatan antariksa Cina diarahkan untuk kepentingan Cina dan ditujukan untuk melindungi kepentingan nasional serta mengimplementasikan strategi pembangunan negara. Dan yang menjadi tujuan kegiatan antariksa Cina adalah untuk melindungi kepentingan nasional dan membangun kekuatan nasional secara menyeluruh.

Target pemerintah Cina dalam teknologi antariksa adalah wahana peluncur atau roket. Untuk bidang peroketan Cina dengan mandiri telah mengembangkan satu seri varian dari roket *Long-March* yang berisikan 12 tipe wahana peluncur yang mampu meluncurkan satelit ke *orbit near-earth*, *geo-stationary* dan *sun-synchronous*. Kapasitas terbesar yang dimiliki oleh wahana peluncur roket *Long-*

March ini mampu mencapai 9.200 kg untuk *near-earth orbit*, dan 5.100 kg untuk *geo-stationary transfer orbit* (GTO). Dan sejak tahun 1985, pada saat pemerintah Cina mengumumkan telah menempatkan roket *Long-March* ke dalam pasar peluncuran internasional, Cina telah meluncurkan 27 satelit asing ke antariksa. Kemudian hingga kini roket *Long-March* telah berhasil melakukan 63 peluncuran dan sukses melakukan 21 penerbangan secara bergiliran mulai Oktober 1996 sampai Oktober 2000.

Selanjutnya sebagai target pembangunan ke masa depan, untuk jangka menengah pemerintah Cina menekankan kepada peningkatan kapasitas wahana peluncur pada seluruh tingkatan. Hal ini dapat dicapai dengan meningkatkan kinerja dan keandalan seri *Long-March*, membangun wahana peluncur generasi selanjutnya dengan *non-toxic, non-polluting, high-performance* dan *low-cost qualities*, dan membentuk seri baru wahana peluncur serta memperkuat kemampuan penyediaan jasa peluncuran komersial internasional.

Kebijakan keantariksaan Cina yang telah dituangkan pada *white paper* tersebut kemudian mengalami penguatan-penguatan yang tercermin pada *China Space Activities* tahun 2006 (China Space Agency, 2006). Khususnya pada target pembangunan kemampuan roketnya. Dimana pemerintah Cina terus melanjutkan penerbangan roket *Long March* hingga akhir tahun 2005, dan tercatat sejak tahun 1996 hingga akhir 2005 tersebut roket *Long March* telah berhasil melakukan 46 kali penerbangan.

3.2 Kemampuan Teknologi Antariksa Cina

Kemampuan sebuah negara dalam teknologi antariksa dapat dikaitkan sejauhmana sebuah negara mempunyai kemampuan dalam militernya. Hal ini dikarenakan sifat dari teknologi antariksa yang *dual-use*. Sebuah negara yang mempunyai kemampuan meluncurkan satelit ke orbit LEO, artinya negara tersebut mempunyai kemampuan untuk membuat

misil balistik IRBM (*Intermediate-range Ballistic Missile*) yang mempunyai daya jangkau sekitar 3.000-4.800 km, sedangkan apabila mampu meluncurkan satelit hingga ke GSO, artinya negara tersebut mempunyai kemampuan membuat misil balistik ICBM (*Intercontinental-range Ballistic Missile*) yang mempunyai daya jangkau di atas 8.000 km.

Terkait dengan kemampuan tersebut, Cina telah mampu mengembangkan misil balistik dengan berbagai macam daya jangkau mulai dari jarak pendek hingga antar benua, yaitu: misil balistik kategori *Short-range Ballistic Missile* (SRBM) dengan daya jangkau di bawah 1.000 km, *Medium-range Ballistic Missile* (MRBM) 1.000-3.000 km, *Intermediate-range Ballistic Missile* (IRBM) 3.000-4.800 km, *Long-range Ballistic Missile* (LRBM) 3.000 -8.000 km, dan *Intercontinental-range Ballistic Missile* (ICBM) di atas 8.000 km. Peningkatan kekuatan misil Cina dapat dikatakan sebagai sebuah evolusi alam dan memodernisasi arsenal (gudang senjata) yang ada di Cina. Sebagian besar dari sistem pengangkut yang ada di Cina dirancang pada tahun 1960-an dan 1970-an dan telah digunakan untuk beberapa dekade.

Cina secara aktif memodernisasi sistem pengangkut nuklirnya yang mencakup misil balistik, pembom dan *sub-marine* generasi baru. Buku putih pertahanan Cina tahun 2006 (*China's Space Defence 2006*, Hal 7) menggambarkan secara keseluruhan doktrin nuklir Cina, yang mengatakan bahwa "Cina menjunjung tinggi prinsip-prinsip serangan balasan dalam mempertahankan diri dan membatasi pengembangan senjata nuklir, dan bertujuan membangun sebuah kekuatan nuklir yang secara efektif mampu memenuhi kebutuhan keamanan nasional. Cina melakukan upaya keras untuk menjamin keamanan dan keandalan senjata nuklirnya dan memelihara kekuatan penangkis nuklir yang kredibel".

Terkait dengan misil balistik, Cina telah memproduksi dan menyebarkan misil balistik yang mempunyai jangkauan jarak jauh, dengan cakupan mulai dari misil dengan jangkauan pendek sampai misil jangkauan antar benua *Intercontinental*

Ballistic Missiles (ICBMs). Misil Cina yang dioperasikan oleh *Second Artillery Corps* meliputi sekitar 650 DF-11 (M-11) dan DF-15 (M-9). Cina juga melakukan langkah transisi dalam mengembangkan misil yang relatif tidak akurat dengan berbahan bakar cair (DF-3, DF-4, DF-5) ke misil yang lebih akurat dengan berbahan bakar padat (DF-11, DF-15, DF-21, ICBM/DF-31 dan SLBM/JL-2) yang sedang dikembangkan. Untuk kelas misil DF-5 yang lama Cina sedang berupaya menggantikannya dengan varian DF-5A yang baru. Varian baru DF-5A dengan segera akan dilengkapi dengan berbagai *warhead*.

Kemampuan Cina dalam meningkatkan jumlah dan kemampuan misil jelajah dan balistiknya nampak pada laporan pihak Pentagon pada tahun 2007 (*China Profile: Missile Overview*, 2008, Hal 1) tentang kekuatan militer Cina yang menyatakan bahwa jumlah SRBM Cina sekitar 900 dan akan meningkat rata-rata mendekati 100 pertahun. Hal tersebut sebagian besar dari gudang senjata yang terdiri dari SRBM (*Short Range Ballistic Missiles*) yang tersebar di provinsi Fujian sampai menyeberang selat Taiwan. Lebih jauh, laporan mencatat bahwa Cina telah mengembangkan beberapa varian misil DF-25.

Cina memiliki 6 jenis misil balistik berbasis darat yang operasional dan mempunyai kemampuan nuklir yaitu: DF-3A, DF-4, DF-5/5A, DF-11, DF-15, dan DF-21/21X. Jenis misil balistik yang paling tinggi dan terbaru adalah ketika pada tanggal 11 Januari 2007 Cina berhasil melakukan sebuah pengujian penembakan secara langsung senjata ASAT, dengan menggunakan wahana peluncur antariksa (SLV) KT-1 yang dimodifikasi menjadi misil balistik berbahan bakar padat dengan jangkauan menengah (MRBM) DF-21 dari pusat peluncuran Xichang di Provinsi Sichuan untuk menghancurkan satelit cuaca Fengyun-1C di orbit dengan ketinggian sekitar 500 mil di atas permukaan bumi (*China Profile: Missile Overview*, 2008, Hal 2). Selain menimbulkan kekhawatiran AS dan negara-negara Asia lainnya akan

tujuan militer Cina, pengujian ASAT tersebut juga membahayakan satelit-satelit yang berada di LEO yang disebabkan jumlah yang luar biasa dari debris (diperkirakan 950 pecahan dengan ukuran lebih besar dari 4 inci dan ribuan dengan pecahan lebih kecil) yang ditimbulkan pengujian ASAT tersebut (China Profile: Missile Overview, 2008, Hal 2).

Pada bulan Agustus 1999 Cina melakukan uji terbang ICBM DF-31 dan laporan Pentagon tahun 2007 (China Profile: Missile Overview, 2008, Hal 2) tentang kekuatan militer Cina menyatakan bahwa DF-31 telah mencapai tahap "adanya ancaman awal", yang berarti bahwa sistem saat ini tersedia tetapi mungkin belum secara penuh beroperasi. Misil dengan jangkauan terjauh, versi road mobile-DF-31A- juga dalam tahap pengembangan, dengan sebuah harapan kapasitas beroperasi tahun 2007-2009.

Misil DF-41 sedang dalam pengembangan tetapi menurut laporan kegiatan ini telah dihentikan dan kemungkinan digantikan dengan DF-31A. Walaupun laporan sebelumnya mengindikasikan bahwa pengembangan MRBM DF-25 dalam pertengahan tahun 1990-an dibatalkan, terdapat spekulasi baru-baru ini bahwa Cina sedang melanjutkan pekerjaan misil ini.

Untuk misil yang diluncurkan dari laut/submarine (SLBM: *Submarine-Launched Ballistic Missile*), Cina hanya memiliki satu jenis misil balistik yang operasional, yaitu Julang-1. Sebanyak 12 Julang-1 ditembakkan di atas *Cina's single Xia-class ballistic missile nuclear submarine* (SSBN). Hulu ledak Julang-1 diyakini disimpan di basis submarine Jianggezhuang. Cina sedang mengembangkan sebuah SLBM jangkauan yang lebih jauh yang dikenal JL-2 yaitu versi berbasis laut dari DF-31. Pada tanggal 16 Juni 2005, Cina melakukan pengujian dengan menembakkan SLBM yang diyakini JL-2. Menurut berbagai laporan, misil ditembakkan dengan sebuah submarine nuklir dekat pantai dari kota pelabuhan Qingdao, dan mendarat di sebuah gurun pasir Cina beberapa ribu km

jauhnya. Namun, JL-2 tidak diharapkan untuk beroperasi antara tahun 2008-2010. Pada tanggal 3 Mei 2007 citra satelit yang tersedia di *google earth* (China Profile: Missile Overview, 2008, Hal 2) menunjukkan 2 buah SSBN kelas Jin menempel kepada galangan kapal Bohai di Huludao. Diyakini bahwa SSBNs kelas Jin yang baru memiliki 12 peluncur dalam setiap tabungnya.

Sebagian besar dari kekuatan misil Cina yang mempunyai kemampuan nuklir adalah berbasis daratan, dan banyak modernisasi sistem pengangkut nuklir Cina ada dalam area ini. DF-31 dan DF-31A dimaksudkan untuk menggantikan misil tua DF-3, DF-4, dan DF5/5A. Keduanya dirancang untuk menjadi misil yang bergerak di jalan, berbahan bakar padat dan mempunyai waktu persiapan peluncuran yang pendek. Dari beberapa laporan mengatakan bahwa Cina diharapkan dapat membuat misil MRV (*multiple re-entry vehicles*) atau MIRV (*multiple independently targeted re-entry vehicles*). Selain itu, terdapat spekulasi pemikiran (China Profile: Missile Overview, 2008, Hal 3) bahwa Cina dapat menggunakan wahana yang *re-entry* jenis DF-31 untuk muatan MRV dan dalam waktu dekat untuk jenis DF-5. Untuk meningkatkan ketelitian pada DF-31 dan JL-2 digunakan teknologi GPS.

3.3 Ketaatan Cina Terhadap Aturan MTCR

Sampai saat ini Cina belum menjadi anggota MTCR, tetapi pada tahun 1991 telah menyepakati untuk mentaati *Guidelines* dan *Paramater* MTCR tahun 1987. Pada awalnya yaitu pada perundingan antara *Secretary of State James Baker* dan Menlu Qian Qichen pada bulan November 1991, Cina berjanji secara lisan akan mentaati MTCR. Janjinya ini kemudian secara resmi dinyatakan melalui suratnya pada Februari 1992 yang disampaikan kepada Pemerintahan Bush. Lebih lanjut Cina mengklarifikasi sifat dari ketaatannya kepada MTCR tersebut dalam sebuah pernyataan bersama dengan AS pada bulan Oktober 1994. Dalam dokumen

tersebut, Cina membuat 2 komitmen kunci. Pertama, Cina menyepakati untuk melarang sama sekali mengekspor misil *ground-to-ground*; janji ini melebihi persyaratan ekspor yang dimuat dalam MTCR dimana hanya menghendaki sebuah "*strong presumption of denial*". Kedua, Cina menyepakati konsep "*inherent capability*", yang menyatakan bahwa "misil tersebut akan dilarang apabila dapat menimbulkan energi yang mampu mengangkut masa seberat 500 kg dengan jangkauan sedikitnya 300 km, tanpa memperhatikan kombinasi jangkauan dan muatan tersebut". Kedua komitmen dari Cina ini penting terutama karena komitmen ini bertujuan pada pencegahan ekspor misil yang dapat melanggar MTCR apabila jangkauan dan muatannya diatur. Sebagai contoh, di masa lalu Cina membantah bahwa ekspor misil M-11 ke Pakistan tidak melanggar MTCR karena jangkauan dan muatan misil yaitu 290km dan 800kg tidak memenuhi secara tegas parameter MTCR yaitu 300km dan 500 kg. Lebih lanjut, dalam pernyataan bersama tanggal 29 Oktober 1997, AS dan Cina menyatakan bahwa kedua pihak menyepakati "Pernyataan Bersama tentang Non-proliferasi Misil, di mana mereka menegaskan kembali komitmen mereka masing-masing terhadap MTCR". Janji secara resmi Cina untuk mentaati MTCR (pada tahun 1991/1992 dan tahun 1994) disampaikan kepada AS dalam rangka pertukaran pencabutan sanksi-sanksi AS.

Cina adalah negara yang tidak termasuk dalam perundingan awal MTCR pada tahun 1980-an. AS dan anggota MTCR lainnya telah menentang partisipasi Cina dalam proses pembuatan *guidelines*, hal ini dikarenakan kekhawatiran mereka terhadap Cina yang akan mendapat akses terhadap informasi terkait dengan rancangan misil yang sensitif. Oleh sebab itu Cina menyatakan bahwa seharusnya batasan MTCR tidak diberlakukan kepada Cina mengingat Cina tidak mengambil bagian dalam pembentukan MTCR tersebut. Namun kemudian pada tanggal 27 Mei 1991, Presiden Bush mengumumkan bahwa AS

akan mengenakan sanksi kepada Cina atas penjualan komponen dan teknologi misil M-11 ke Pakistan. Sanksi ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan nasional AS, yaitu *Arms Export Control Act* dan *Export Administration Act* yang dikenakan terhadap *China Great Wall Industry Corporation* dan *China Precision Machinery Export-Import Corporation*. Sanksi berupa pelarangan ekspor teknologi antariksa tertentu AS, larangan peluncuran satelit buatan AS dengan roket Cina, dan penghentian penjualan komponen satelit tertentu dan komputer berkecepatan tinggi untuk misil ke Cina.

Menanggapi ancaman sanksi tersebut, Cina menyatakan bahwa penjualan M-11 ke Pakistan tidak melanggar MTCR, karena jarak jangkauan M-11 tidak lebih dari 186 mil (300 km), walaupun sebelumnya *Precision Machinery Import-Export Corporation* dalam rangka pemasaran M-11 telah menyebarluaskan brosur yang memuat deskripsi kemampuan M-11, yaitu mampu membawa beban 800 kg dengan jarak jangkauan 180 mil (290 km). Saat itu sanksi direncanakan akan diberlakukan pada 16 Juni 1991. Argumen ini digunakan untuk menangkis perlawanan penjualan misil Dongfeng-3 (DF-3) Cina ke Saudi Arabia dan Syria, Iran dan Pakistan.

Di masa lalu Cina juga mengkritik MTCR karena bersifat diskriminasi, di mana membatasi *ground-attack aircraft*, yang menurut Cina sama dengan sistem yang mampu mengangkut senjata pemusnah masal *Weapon Mass Destruction* (WMD). Selain itu Cina menganggap bahwa MTCR mencampuri urusan dalam negeri suatu negara atau kedaulatan negara. Seorang peneliti mengenai pengendalian senjata Cina Liu Huaqiu dalam makalahnya bulan November 1995, menyatakan bantahannya bahwa:

"Misil Balistik sendiri adalah bukan senjata pemusnah masal, tetapi lebih kepada sebuah wahana pembawa. Demikian juga, pesawat tempur udara juga bukan sebuah wahana pembawa yang dapat membawa senjata nuklir, biologi, dan kimia. Dengan membatasi ekspor misil tanpa membatasi

ekspor pesawat tempur jelas merupakan sebuah standar ganda”

Lebih lanjut Cina menjelaskan posisi resminya terhadap MTCR dalam *white paper*-nya bulan Juli 1998 yang disebut *China's National Defense*, yang menjelaskan:

“Cina secara konsisten berhati-hati dan bertanggungjawab terkait dengan transfer misil. Cina bukanlah anggota MTCR dan tidak bergabung dalam perumusan dan revisi MTCR, tetapi sesuai dengan posisi yang konsisten dari Cina tentang non-proliferasi dan prinsip-prinsip mengenai ekspor senjata, pada Februari 1992 pemerintah Cina berjanji untuk menghormati guidelines dan parameter MTCR. Pada bulan Oktober 1994, Cina menegaskan kembali janjinya dan menjalankan kewajibannya untuk tidak mengekspor misil *ground-to ground* yang secara melekat mempunyai kemampuan mencapai jangkauan dan muatan masing-masing sekurang-kurangnya 300 km dan 500 kg. Sejalan dengan kebijakan di atas, Cina menjalankan pengendalian dengan keras dan efektif terhadap ekspor misil dan material terkait, serta tidak pernah melakukan hal apapun yang melanggar janjinya tersebut”.

Pada November 1991, untuk yang pertama kali Cina memberikan jaminan secara lisan kepada AS bahwa Cina akan mentaati MTCR, sebaliknya AS mencabut sanksi tersebut. Kesepakatan ini difinalisasi pada bulan Februari 1992, ketika Cina memberikan jaminan tertulis dimana Cina akan mentaati MTCR.

Kemudian pada bulan Agustus 1993, AS kembali menjatuhkan sanksi kepada Cina karena diduga menransfer teknologi misil M-11 ke Pakistan. Cina menanggapi dengan mengatakan sanksi tersebut tidak berdasar dan mengancam untuk membatalkan janjinya untuk mentaati MTCR. Kebuntuan telah berakhir pada bulan Oktober 1994, ketika Cina sepakat untuk melarang seluruh ekspor misil sekelas MTCR, dan AS sepakat untuk mencabut sanksi. Komitmen 1994 dari Cina melampaui prinsip yang dimuat

dalam MTCR yaitu *strong presumption of denial*. Cina juga menyepakati prinsip *inherent capability* dalam menetapkan suatu misil sekelas MTCR.

Dalam kesaksian bulan April 1997, *Deputy Assistant Secretary of State*, Robert Einhorn menyatakan, bahwa sejak pernyataan bersama tahun 1994:

“Kita tidak mempunyai alasan untuk mempercayai bahwa Cina telah melanggar janjinya untuk tidak mengekspor misil tersebut. Namun, kekhawatiran akan transfer komponen, teknologi dan teknologi produksi terkait misil tetap ada, yang menimbulkan masalah serius akan sifat komitmen Cina untuk mentaati MTCR”

Lebih lanjut dikatakan bahwa:

“Sedikitpun Cina tidak kelihatan untuk menginterpretasikan tanggungjawabnya sesuai dengan MTCR setegas yang kita lakukan, atau seperti yang anggota MTCR lakukan. (Walaupun Cina menyatakan bahwa Cina mentaati guidelines MTCR, Cina bukan anggota MTCR). Lebih jauh, sebagaimana kita telah belajar banyak mengenai prosedur Cina saat ini untuk pengendalian barang dan jasa terkait misil, kita menjadi lebih ragu-ragu akan kemampuan sistem pengendalian Beijing untuk mengimplementasikan batasan misil secara efektif. Kita akan terus mendesak Cina untuk berbuat sesuai dengan komitmennya pada Oktober 1994, untuk mengartikan komitmen tersebut sepenuhnya dan menempatkan regulasi dan prosedur pengendalian yang memungkinkan mereka untuk memenuhi dengan sungguh-sungguh. Selain itu, kita perlu mengkaji ulang kegunaan ketentuan hukum AS yang relevan.”

Pada tanggal 21 November 2000, Kementerian Luar Negeri Cina menerbitkan pernyataan kebijakan yang paling keras dan khusus mengenai non-proliferasi misil. Untuk pertama kalinya, pemerintah Cina berjanji menerbitkan perundang-undangan pengendalian ekspor yang mencakup teknologi misil. Di masa lalu, secara resmi Cina telah menyatakan bahwa pengendaliannya tentang ekspor misil diatur oleh dokumen internal dan hukum bukan

publik. Cina berjanji bahwa pada aturan yang baru akan mencakup regulasi tersebut, seperti *clausul aplikasi* dan *review lisensi*, *end-user certifications*, dan *catch-all*. Namun, pernyataan Cina tersebut tidak secara khusus merujuk kepada MTCR atau daftar pengendaliannya, dan pernyataan tersebut tidak menyebutkan kapan Cina akan menerbitkan aturan pengendalian ekspor yang baru tersebut. Pemerintah Cina juga menolak bahwa Cina telah terlibat dalam perdagangan yang tidak sah baik dengan Iran maupun dengan Pakistan. Juru bicara Menlu Cina Sun Yuxi, dalam harian Cina melaporkan menyangkal terhadap tuduhan AS dimana Cina telah memasok misil ke Iran dan Pakistan. Sun melaporkan tuduhan tersebut sebagai "rumor dengan motif yang tersembunyi". Sun mengatakan bahwa Cina telah melakukan pengendalian terhadap ekspor teknologi misil dengan tepat.

Pada hari yang sama, pihak Deplu AS mengumumkan bahwa AS mencabut sanksi terhadap entitas di Cina yang di masa lalu menjual teknologi misil ke entitas di Iran dan Pakistan. Ekspor ini, yang telah dilakukan sejak tahun 1992, melanggar *Missile Control Act* 1990 yang menghendaki sanksi terhadap entitas yang terlibat dalam ekspor item-item yang diawasi MTCR. AS juga berjanji untuk memulai kembali diskusi dengan Cina sesegera mungkin mengenai perluasan *Agreement on International Trade in Commercial Launch Services* 1995. Sesuai persetujuan ini, perusahaan AS dapat mengekspor satelit ke Cina untuk peluncuran dengan roket Cina.

Kemudian muncul kesepakatan pada bulan November 2000, tetapi kesepakatan ini tidak berlangsung lama. Karena pada tanggal 1 September 2001 pemerintah AS menjatuhkan sanksi ekonomi kepada perusahaan Cina karena mengirim teknologi misil ke Pakistan yang melanggar persetujuan bilateral November 2000 dan hukum AS. Pemerintah AS mengatakan bahwa *China Metallurgical Equipment Corporation* pada akhir tahun 2000 dan awal tahun 2001

mengirimkan teknologi misil ke Pakistan yang akan digunakan untuk membantu program Shaheen 1 dan Shaheen 2. Sanksi tersebut, sesuai dengan *Missile Control Act* 1990, melarang perusahaan AS untuk melakukan bisnis dengan entitas Cina selama 2 tahun. Pemerintahan Bush juga meminta suatu larangan tentang lisensi baru bagi perusahaan Cina untuk menempatkan satelitnya dengan roket Cina atau transfer teknologi satelit. Transfer ini ditegaskan kemudian pada laporan CIA bulan September mengenai pengembangan proliferasi global.

Pemerintah Cina menolak dengan tegas atas tuduhannya terhadap sebuah perusahaan Cina yang telah mengirim teknologi misil ke Pakistan. Dan untuk itu juru bicara Menlu Cina mengatakan: Selama beberapa periode, berdasarkan informasi intelijen AS telah berulang kali menuduh bahwa MECC terlibat dalam kegiatan proliferasi misil. Dalam penyelidikan yang mendalam oleh pihak Cina mengindikasikan bahwa MECC tidak pernah terlibat dalam kegiatan apapun sebagaimana tuduhan AS dan tuduhan AS tersebut tidak berdasar. Namun, pihak AS cenderung/bertekad untuk membuat keputusan yang keliru berdasarkan informasi inteligennya yang salah, tidak memperdulikan posisi konstruktif dan penyelidikan yang dihasilkan oleh pihak Cina. Gerakan AS tersebut sama sekali tidak berdasar dan tidak bertanggungjawab, dimana pihak Cina tidak akan pernah menerima.

Kementerian Luar Negeri Cina menghendaki pihak AS untuk segera mencabut sanksi tersebut. Dan Cina mengancam akan ada akibat dari tidak dicabutnya sanksi tersebut. Seperti yang ditegaskan oleh pihak Cina bahwa "Cina dengan tegas membantah pihak AS untuk segera menarik keputusannya yang salah, hal ini semata-mata untuk menghindari memburuknya stabilitas hubungan kerja sama Sino-Amerika Serikat dalam non-proliferasi. Jika tidak, maka pihak AS harus menanggung seluruh tanggungjawab dari konsekuensi atas hal tersebut"

Sebagai akibat serangan teroris 11 September, hubungan AS-Cina menunjukkan tanda peningkatan. Beijing memperluas dukungannya terhadap kampanye AS untuk melawan teroris global. Namun, pemerintahan Bush terus menekankan perlunya isu non-proliferasi dan pengendalian ekspor dalam peningkatan hubungan bilateral lebih lanjut. Dalam sebuah upaya untuk menyelesaikan ketegangan bilateral, pada bulan Agustus 2002 Beijing mengumumkan regulasi pengendalian ekspor yang baru dan sebuah daftar pengendalian yang diperluas, hal itu dilakukan oleh Cina untuk memenuhi janjinya bulan November 2000 bahwa Cina akan menerbitkan hukum pengendalian ekspor yang mencakup teknologi misil. Pengumuman bersama itu dilakukan pada saat kunjungan *Deputy Secretary of State* Richard Armitage ke Beijing, dan itu menjadi aspek penting dari persiapan kunjungan Presiden Jiang Zemin berikutnya ke AS pada bulan Oktober 2002.

Pada pertemuan bulan Oktober 2002 tersebut menghasilkan suatu regulasi baru yang mencakup pendekatan "*presumption of denial*" MTCR, *end-user certifications*, dan pasal "*cath-all*". Regulasi baru tersebut nampak untuk menandai realisasi dalam kepemimpinan Cina akan bahaya proliferasi WMD dan sistem pengangkutnya terhadap keamanan negaranya, serta menempatkan isu ini sebagai upaya Cina dalam menjembatani hambatan kerja sama bilateral. Regulasi dan daftar pengendalian tahun 2002 tersebut sudah komprehensif dan mengikuti regulasi MTCR. Apabila kemudian muncul ketidaksesuaian dengan MTCR hal itu dijelaskan oleh diplomat senior Cina Liu Jieyi sebagai berikut:

"Apabila dibandingkan daftar ini dengan MTCR, akan ditemukan bahwa kategorisasi sedikit berbeda, hal ini adalah untuk kemudahan secara administrasi. Terdapat item-item yang tidak dimuat dalam MTCR, tapi dimuat dalam Daftar ini (regulasi Cina). Sehingga dalam kaitan itu, Daftar ini mencakup area yang lebih luas dibanding MTCR. Tentu saja juga terdapat sejumlah

item MTCR yang sangat terbatas yang tidak dimuat dalam Daftar karena mereka tidak benar-benar relevan, baik karena kita tidak memilikinya (item dalam MTCR), atau karena mereka tidak pernah menerima gambaran, atau karena para ahli kita tidak mengetahui dengan pasti apa itu (item dalam MTCR)".

Namun, banyaknya ketidaksesuaian itu masih membolehkan untuk ekspor bebas lisensi dari beberapa teknologi yang akan digunakan oleh negara-negara dalam membangun program misil sendiri. AS sendiri menanggapi regulasi Cina tersebut dengan hati-hati, pemerintahan Bush lebih cenderung untuk melakukan pendekatan *wait and see* sebelum membuat sebuah penilaian akhir sampai apakah Beijing telah berjanji sendiri secara penuh untuk mengimplementasikan secara komprehensif regulasi ini. Sebagai contoh dari sikap kehati-hatian ini adalah pernyataan dari jubir Deplu Richard Boucher yang menyatakan bahwa "ini merupakan bagian penting untuk menempatkan regulasi pada tempatnya, dan sama pentingnya untuk melihat mereka menegakkannya."

Pada tanggal 9 Mei 2003, AS menyatakan ketidakpuasan terhadap implementasi Cina akan regulasi pengendalian ekspor dan daftar pengendalian dengan menjatuhkan kembali sanksi pada *North China Industries Corporation* (Norinco) karena tuduhan memasok teknologi misil ke Iran. Sanksi tersebut menghambat seluruh ekspor Norinco ke AS dan subsidiarisnya, dan melarang kontrak apapun antara perusahaan tersebut dengan badan-badan pemerintah AS. Tindakan ini diharapkan akan berdampak dibanding sanksi sebelumnya, dimana dalam tahun 2002 Norinco mengekspor dengan perkiraan produk seharga \$100 juta kepada AS.

Pada bulan September 2003, Menteri Luar Negeri Li Zhaoxing secara tegas mengindikasikan kepada ketua MTCR bahwa Cina telah siap untuk mempertimbangkan keanggotaannya dalam MTCR. Hal ini kemudian diikuti dengan memperkuat peraturan perundang-undangannya mengenai pengendalian

ekspor nasional Cina pada awal tahun 2002 yang sejalan dengan guideline MTCR. Terkait dengan keanggotaannya dalam MTCR ini, Duta Besar Hu Xiao pada pertemuan Pleno sidang *Conference for Disarmament* tahun 2004, menyatakan bahwa Cina akan memulai dialognya yang pertama dengan MTCR di Paris. Pada tanggal 1-2 Juni 2004, Cina dan MTCR menyelenggarakan dialog yang kedua di Beijing. Diskusi difokuskan pada isu-isu seperti pengembangan lebih lanjut hubungan Cina-MTCR, kerja sama internasional dalam pengendalian ekspor non-proliferasi dan penegakan aturan pengendalian ekspor. Pihak Cina menjelaskan bahwa pertukaran pandangan tersebut sangat berarti dalam peningkatan pemahaman dan kepercayaan bersama (*confidence building measures*) dan peningkatan kerja sama internasional dalam non-proliferasi. Dialog tersebut akan bermanfaat bagi kedua pihak untuk saling belajar dan saling memahami antara satu dengan yang lain untuk tetap meneruskan peningkatan rezim pengendalian ekspor masing-masing. Berdasarkan keanggotaan negara-negara di MTCR maka Cina secara resmi mengatakan kembali keinginannya untuk masuk dalam keanggotaan MTCR pada bulan Februari 2008.

4 KEPENTINGAN CINA TERHADAP MTCR

Sebagai akibat dari terjadinya perang dunia, masyarakat internasional mengalami trauma terhadap akibat perang khususnya pada perang dunia kedua (PD II) dimana penggunaan teknologi peroketan dan persenjataan pemusnah massal seperti nuklir dengan sangat intens digunakan oleh negara-negara yang agresif secara destruktif melanggar kedaulatan negara-negara. Belajar dari kerusakan dan kehancuran yang diciptakan oleh teknologi roket dan pemusnah massal lainnya, maka negara-negara pemenang perang dan masyarakat dunia umumnya kemudian menggulirkan suatu komitmen terkait dengan *peaceful making*. Komitmen ini menjadi prioritas utama dalam pergaulan

internasional selanjutnya. Pencitraan sebagai pendukung perdamaian sangat perlu dibangun khususnya di kalangan negara-negara pemilik teknologi roket dan pemusnah massal, termasuk pencegahan penyebarannya. Untuk itu konsep CBM dalam koridor non-proliferasi digulirkan oleh negara-negara pemilik teknologi dan secara agresif dituangkan dalam bentuk rezim internasional non-proliferasi MTCR.

Dengan kemampuan mentransformasi diri dari negara tradisional menjadi negara pemilik teknologi antariksa dan menyesuaikan dengan kekuatan militer dunia melalui penguasaan teknologi khususnya roket, Cina yang agresif menjadi kekuatan yang dipandang, baik oleh masyarakat dunia maupun oleh AS dan sekutunya memiliki potensi menjadi ancaman. Hal ini terjadi karena upaya yang dilakukan oleh Cina secara ambisius untuk menjadi salah satu kekuatan antariksa dunia dan sejajar dengan kekuatan lainnya. Persepsi ancaman tersebut kemudian menjadi agenda utama dalam pandangan komunitas internasional khususnya AS. Sebagai bagian dari komunitas internasional dan agar dapat diterima dalam pergaulan internasional, maka pemerintah Cina mengatisipasinya dengan menjadikan isu tersebut sebagai prioritas utama dalam kebijakan luar negerinya. Motivasi untuk membangun pencitraan diri agar termasuk ke dalam kategori kekuatan dunia yang mendukung perdamaian merupakan bagian penting dalam kebijakan luar negeri Cina yang dituangkan dalam *white paper* kebijakan keantariksaannya. Dengan tegas Cina menyebut bahwa pengembangan eksplorasi antariksa yang dilakukan adalah untuk tujuan damai dan dimanfaatkan untuk seluruh umat manusia. Merujuk kepada hal tersebut maka Cina dalam kebijakan luar negerinya kemudian mengarahkan kepentingan nasionalnya untuk mendapatkan pengakuan internasional. Pengakuan menjadi hal penting bagi Cina mengingat *power* yang dimiliki sebagai modal utama untuk survive dalam pergaulan internasional, sehingga posisi Cina kemudian seperti apa yang dicetuskan oleh Hobbes sebagai

survival for the fittest dapat bertahan dalam kondisi politik internasional yang anarki.

Semangat *survival for the fittest* dipertegas oleh tindakan Cina yang berorientasi kepada tingkat keterlibatannya dalam berbagai isu internasional termasuk isu proliferasi global. Keinginan Cina untuk terlibat dalam rezim proliferasi global seperti MTCR adalah upaya dalam mendapatkan pengakuan dari komunitas internasional sebagai negara yang mendukung perdamaian dan menggunakan kemajuan teknologi antariksa yang dimiliki untuk tujuan damai. Sejalan dengan itu dalam kerangka peran nasional yang dilakukan oleh Cina terlihat dari interaksi-interaksi Cina dengan negara-negara lain dalam isu proliferasi pada *system non-proliferasi* global khususnya pihak AS dan negara-negara anggota lain yang berhaluan keras pendukung MTCR. Dimana dalam interaksi tersebut dapat dilihat adanya dinamika dari kepatuhan Cina terhadap MTCR yang sangat berfluktuasi khususnya terkait dengan pemberian sanksi oleh AS.

Berlanjut pada tujuan nasional Cina, sebagaimana dikatakan oleh Holsti (Holsti, *International Politic: Frame Work of Analysis*, hlm. 137) bahwa tujuan dari politik luar negeri suatu negara itu bersifat spesifik dan tentu disesuaikan dengan kebutuhan negara tersebut. Dari keinginan Cina untuk menjadi anggota MTCR dapat dilihat bahwa terkait kemampuan Cina dalam teknologi antariksa yang sudah dalam tataran *advance*, keinginan Cina menjadi suatu hal yang sangat spesifik mengingat alasan negara-negara untuk menjadi anggota MTCR pada umumnya adalah kemudahan transfer dan akses teknologi. Oleh sebab itu keinginan Cina kemudian dipahamai tidak pada konteks tersebut melainkan pada konteks riil politik dan ekonomi. Wadah MTCR bagi pemerintah Cina merupakan suatu kesempatan bagi Cina untuk membuka akses dalam mendapatkan teknologi baru dan berpartisipasi dalam proyek-proyek antariksa baru dimana hal tersebut tidak dimungkinkan oleh pihak-pihak yang berada di luar rezim. Dan Beijing juga

mencari peluang perdagangan dan konsesi yang tidak secara langsung terkait dengan kegiatan antariksa dan misil.

Melihat kebutuhan Cina terhadap keanggotaan di MTCR sulit dilepaskan dari kepentingan politik dan ekonomi. Bagi Cina teknologi antariksa sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan peningkatan postur pertahanan yang melekat pada tentara pembebasan rakyat atau *people liberation army* (PLA). Di mana dengan kepemilikan teknologi antariksa pertahanan Cina mengalami pergeseran paradigma dari pertahanan yang dikenal dengan paradigma *people war* menjadi pertahanan yang berbasis teknologi antariksa. Dengan postur pertahanan PLA yang didukung teknologi antariksa mampu meningkatkan prestise Cina di mata dunia internasional sekaligus menjadikan Cina sebagai potensi ancaman bagi keamanan internasional dalam pandangan komunitas internasional. Oleh sebab itu Cina secara kasat mata sudah bukan lagi negara yang butuh teknologi khususnya antariksa.

Dalam serangkaian runtutan pelaksanaan kebijakan luar negeri menurut Holsti hal terakhir yang dilaksanakan adalah wujud riil kebijakan luar negeri yaitu tindakan. Tindakan Cina untuk mengaplikasikan keanggotaan MTCR merupakan suatu bentuk komunikasi dalam kerangka kebijakan luar negeri sebagai upaya untuk mengubah tingkah laku pihak-pihak yang dikenai tindakan oleh Cina. Hal ini dipahami sebagai upaya Cina berkomunikasi dengan para pihak yang menjadi promotor MTCR seperti AS dan para sekutunya. Komunikasi terkait dengan keinginan Cina ini sudah terjadi walaupun sekaligus diwarnai dengan ketidakpatuhan Cina terhadap MTCR dan pemberian sanksi oleh AS. Bahkan hal ini sampai dengan dialog resmi pertama yang dilakukan di Paris antara Cina dan MTCR kemudian disusul dialog kedua pada tanggal 1-2 Juni 2004 antara Cina dan MTCR di Beijing. Adapun proses-proses komunikasi itu yang disertai dengan tindakan kepatuhan Cina hingga membuat regulasi nasional yang disesuaikan dengan

aturan MTCR dilakukan Cina dengan tujuan untuk mengubah perilaku pihak-pihak yang menentang Cina, sedangkan keberhasilan kebijakan luar negeri Cina ini nantinya dapat dilihat pada kehendak MTCR untuk menerima Cina sebagai anggota.

5 KESIMPULAN

Dari hasil pembahasan dapat disimpulkan hal-hal berikut:

- MTCR merupakan rezim pengawasan ekspor: non-proliferasi misil, yang digunakan pertama : untuk menghambat proliferasi sistem pembawa senjata pemusnah massal, dan kedua: untuk pengawasan ekspor teknologi terkait senjata pemusnah massal. Selama alasan filosofis MTCR sebatas pada kekhawatiran terhadap proliferasi, maka keanggotaan Cina dalam MTCR akan membawanya ke arah pembangunan teknologi antariksa yang benar. Namun, bagi Cina keanggotaan dalam rezim ini memiliki nilai politik dan ekonomi yang penting karena atas keanggotaan tersebut, terbukalah kesempatan bagi Cina untuk (1) mendapatkan teknologi baru, (2) berpartisipasi dalam proyek-proyek antariksa baru (3) membuka peluang usaha perdagangan dan konsesi yang tidak secara langsung terkait dengan kegiatan keantariksaan dan misil,
- Cina menganggap cara yang efektif untuk mengaktualisasikan peran penting di dalam arena internasional dan mendapatkan tempat dalam komunitas internasional adalah melalui integrasi politik ke dalam institusi keamanan dan ekonomi. Pada saat situasi negara-negara di dunia menentang dan melawan proliferasi senjata pemusnah massal dengan menerapkan rezim internasional non-proliferasi MTCR, maka keikutsertaan Cina dalam rezim ini akan dapat menghantarkan Cina memasuki tingkat hubungan saling kepercayaan yang baru dalam koridor CBM dan juga pada tingkat yang baru dalam kerja sama teknologi dengan AS dan negara-negara anggota lainnya,

- Bagi Cina keanggotaan dalam rezim pengawasan ekspor seperti MTCR merupakan suatu target strategis. Keputusan untuk menyampaikan aplikasi keanggotaan dalam rezim ini menandakan pergeseran yang signifikan dalam perilaku Cina terhadap kebijakan non-proliferasi dan prakteknya, serta mengubah pencitraan Cina yang semula 'menjadi bagian masalah 'menuju' bagian dari solusi masalah',
- Dengan melihat keinginan dan upaya yang sangat kuat dari Cina untuk bergabung dengan MTCR menunjukkan bahwa rezim ini bagi Cina tidak saja menjadi wadah untuk mendapatkan teknologi semata-mata. Tetapi oleh Cina dijadikan sebagai wadah untuk mengaplikasikan kepentingan-kepentingan yang bersifat politik dan ekonomi. Upaya yang telah dilakukan oleh Cina juga dapat menjadi pertimbangan bagi Indonesia untuk mengoptimalkan manfaat dari keanggotaan rezim-rezim internasional yang ada sebesar-besarnya untuk kepentingan Indonesia. Sebagaimana Cina, maka kemungkinan bagi Indonesia untuk menjadikan MTCR ini tidak saja untuk kepentingan akses teknologi tetapi juga terbuka untuk akses kepada percaturan politik dan ekonomi internasional.

DAFTAR RUJUKAN

- China Urges U.S. to Ease Tech Export Restrictions, 2004. Grant Full Market Status, Agence France-Presse, April 14.
- David A. Lake, 2005. *Hierarchy in International Relations: Authority, Sovereignty, and the New Structure of World Politics*.
- Deborah A. Ozga, 1994. *A Chronology of the Missile Technology Control Regime*, The Nonproliferation Review : Winter 1994, Volume 1- Number 2, Copyright @ 1994 by Monterey Institute of International Studies.
- Hans J. Morgenthau, 1985. *Politics Among Nations, The Struggle for Power And Peace*, Random House, Inc., New York.

- <http://cns.miis.edu/research/india/Cina/mtrorg.htm>, Missile Technology Control Regime (MTCR).
- <http://www.armscontrol.org/system/files/MTCR.pdf>., ACA Arms Control Association Fact Sheet, The Missile Technology Control Regime at a Glance.
- <http://www.dtrip.dtra.mil/TIC/Synopses/mtrcr.CurrentActivities.htm>, Missile Technology Control Regime (MTCR).
- <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/jks/jkxw/t128963>. Second Round of China-MTCR Dialogue Held in Beijing, 2004/06/03.
- http://www.nti.org/e_research/profiles/China/Missile/index.html , Cina Profile: Missile overview, updated May 2008.
- <http://www.spaceref.com/china/china.white.paper.nov.22.2000.html>.
- <http://www.spaceref.com/news/viewsr.html?pid=22363>.
- <http://www.state.gov/t/isn/rls/fs/101472.html>.
- Information Office of China's State Council, China's Space Activities in 2006, Beijing, Oktober 2006.
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China China's National Defense in 2006, Beijing.
- Jill Steany and Lloyd Pettiford, 2001. *International Relation: Perspectives and Themes*, Longman, England.
- K.J.Holsti, 1977, *International Politics : A Framework for Analysis*, New Jersey: Prentice -Hall, Inc.
- Liu Huaqiu, Xiandai Junshi (Conmilit) (Beijing), 11 November 1995, in *Analysis Of Nuclear Arms Control Policy*, FBIS-CHI-95-246.
- Lyod Jensen, 1982. *Explaining Foreign Policy*. New Jersey, Prentice Hall.Inc.
- May Rudy,T, 2002. *Studi Strategis Dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Michael Lessnoff, 1986. *The Social Contract*. Issues in Political Theory. London:Macmillan Ltd.
- Nye, Joseph, Jr., 2000. *Understanding International Conflict. An Introduction to theory and history*, Longman, New York.
- Thomas Hobbes, 1960. *Leviathan*, Basil Blackwell.
- Vandana, 1996. *Theory of International Politics*, Vikas Publishing, New Delhi.
- Victor Zaborisky, Oktober 2004. *Does China Belong in the Missile Technology Control Regime?*, Arms Control Association, Arms Control Today.