

Anticipating Chinese Reactions to U.S. Posture Enhancements

Askar Sasongkojati dan Samantha Svenska Kendra

Penulis : Kristen Gunnes, Bryan Frederick, Timothy R. Heath, Emily Ellinger, Christian Curriden, Nathan Chandler, Bonny Lin, James Benskowski, Bryan Rooney, Cortez A. Cooper III, Cristina L. Garafola, Paul Orner, Karl P. Mueller, Jeffrey W. Hornung, dan Erik E. Mueller

Penerbit : RAND Corporation

Tahun Terbit : 2021

Halaman : 227

Dilema keamanan mengacu pada situasi ketika tindakan yang diambil sebuah negara untuk meningkatkan keamanannya, seperti membuat aliansi atau memperkuat kemampuan militernya, sehingga mendorong negara lain untuk melakukan hal yang sama dan meningkatkan tensi atau ketegangan di antara mereka. Tiongkok telah menjadi salah satu kekuatan ekonomi terbesar di dunia selama beberapa dekade terakhir. Kondisi ini juga dibarengi dengan peningkatan kebutuhan domestik Tiongkok dan dorongan untuk memperkuat kapabilitas militernya guna mengamankan kepentingan nasional. Kebangkitan Tiongkok tersebut merupakan ancaman bagi Amerika Serikat (AS).

Anticipating Chinese Reactions to U.S. Posture Enhancements merupakan laporan yang diterbitkan oleh RAND Corporation untuk membedah persepsi ancaman Tiongkok terhadap peningkatan postur yang dilakukan oleh AS di kawasan Asia Pasifik. Laporan ini menawarkan analisis yang dapat menjadi pertimbangan para pemangku kepentingan guna melihat isu kunci yang dapat mempengaruhi reaksi dan persepsi Tiongkok terhadap AS. Laporan dimulai dengan bahasan historis atas postur AS di kawasan Asia-Pasifik, kemudian diikuti dengan analisis karakteristik dan faktor kunci

penguatan postur AS yang mampu mempengaruhi tanggapan persepsi ancaman dari Tiongkok.

Melihat sejarahnya, kehadiran signifikan AS di wilayah Asia Pasifik dapat dilihat dari 4 periode ekspansi militer Indo-Pacific Command (INDOPACOM) sejak tahun 1949. Periode pertama dan kedua adalah mobilisasi militer yang dipicu oleh Perang Korea (1950–1953) dan awal Perang Vietnam (1961–1968). Para penulis menyebutkan bahwa mobilisasi pada saat Perang Korea bersifat reaksioner dan spontan, sementara mobilisasi pada awal Perang Vietnam merupakan hasil dari strategi pertahanan baru yang digagas oleh Presiden Kennedy untuk mengganti New Look Strategy milik Presiden Eisenhower. Pergantian strategi tersebut berakibat pada peningkatan divisi AS di INDOPACOM dari 4 menjadi 12 selama tahun 1962–1968. Dua periode lainnya ditandai dengan Strategic Rebalance tahun 2011 yang digagas oleh Presiden Obama, serta National Security Strategy 2017 dan National Defense Strategy 2018 yang bertujuan untuk merespons kebangkitan Tiongkok.

AS juga mengalami 4 periode penarikan pasukan militer INDOPACOM sejak tahun 1949. Periode pertama adalah demobilisasi menyusul berakhirnya Perang Korea (1953–1961) yang dibarengi kebijakan New Look Defense milik Presiden Eisenhower. Kebijakan ini bertujuan guna menghemat anggaran serta menargetkan pengurangan jumlah personel dan penambahan stok nuklir AS. Akibatnya, terjadi pengurangan divisi militer dari 7 divisi menjadi hanya 2 divisi di Korea Selatan, serta dari 4 divisi di Jepang menjadi 1 divisi marinir di Okinawa. Secara keseluruhan, penarikan pasukan dari INDOPACOM menjadikan jumlah personel AS hanya 150,000 dari yang semula 550,000 personel. Periode kedua adalah demobilisasi pada tahun 1969–1975 dari konflik-konflik yang ada di Asia Tenggara. Jumlah personel AS turun sebanyak 86% dari 770,000 personel pada tahun 1968 menjadi kurang dari 100,000 personel pada tahun 1976. Selain dengan berakhirnya perang Vietnam dan pemotongan anggaran militer di masa Presiden

Carter, kebijakan *reapproachment* Presiden Nixon atas Tiongkok turut mempengaruhi keputusan demobilisasi. Dimulainya Perang Teluk dan kampanye War on Terror pasca insiden 9/11 turut mendorong AS untuk mengalihkan perhatiannya ke konflik di belahan dunia lain sehingga mengurangi angka personel AS di INDOPACOM.

Semua negara memantau potensi perkembangan kemampuan militer lawan mereka. Mereka menyesuaikan postur dan tanggapan dalam memersepsikan bahwa kapabilitas ancaman yang dimiliki musuh dapat membahayakan rezim, kepentingan, dan keamanan negara. Tiongkok dalam beberapa tahun terakhir telah menghadapi beberapa peristiwa yang mengancam keamanan negaranya, yakni ancaman yang berasal dari AS sebagai kekuatan hegemon yang merasa kedudukannya di dunia terancam. Sejumlah ancaman yang dimaksud tersebut terdiri dari ancaman militer, ancaman adanya aliansi dan koalisi barat, ancaman terhadap legitimasi rezim, ancaman terhadap perkembangan ekonomi, ancaman terhadap pengaruh kawasan, dan ancaman yang diakibatkan oleh komitmen AS untuk intervensi dalam membela sekutunya.

Penulis menunjukkan bagaimana Tiongkok menanggapi peningkatan postur AS berdasarkan ancaman militer yang dipercaya dapat mereka lakukan. Proksimitas dan kapabilitas AS serta sekutu militernya terhadap objek-objek yang menjadi vital bagi kepentingan nasional Tiongkok akan memantik tanggapan agresif darinya. Selain itu, level kooperasi antara AS dan sekutunya juga menjadi faktor penting dalam meninjau tanggapan Tiongkok terhadap peningkatan postur AS. Kooperasi AS terhadap sekutu-sekutunya yang memiliki sentimen anti-Tiongkok seperti Taiwan, Jepang, serta aliansi Quad juga dapat dipersepsikan sebagai tanda permusuhan dan upaya memberlakukan strategi *containment* terhadap Tiongkok.

Penulis juga berargumen bahwa legitimasi rezim Partai Komunis Tiongkok (PKT) juga menjadi faktor penting dalam melihat reaksi Tiongkok terhadap

peningkatan postur AS. Bagi PKT, legitimasi rezim memiliki kedekatan erat dengan melindungi integritas teritorial Tiongkok dan menjaga pertumbuhan ekonominya guna memenuhi misi Great Rejuvenation Tiongkok. Oleh karenanya, Beijing akan bereaksi sensitif terhadap upaya peningkatan postur yang akan membahayakan rezimnya seperti langkah diplomasi AS dalam mendukung Taiwan atau kelompok separatist Tibet dan Xinjiang. Legitimasi rezim PKT juga dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi Tiongkok yang membutuhkan akses pasar dan sumber daya yang luas untuk mempertahankan pertumbuhan ekonominya. Adanya potensi blokade terhadap akses perdagangan dan perkapalan Tiongkok dapat mengundang tanggapan agresif Tiongkok. Peningkatan postur AS yang dekat dengan area vital bagi perekonomian Tiongkok, seperti pipa gas atau lokasi yang berpotensi memiliki sumber daya alam, dengan demikian juga dapat meningkatkan kekhawatiran Tiongkok.

Terdapat dua jenis tanggapan Tiongkok dalam menyikapi peningkatan postur AS, yaitu jangka pendek dan jangka panjang. Tanggapan jangka pendek yang dilakukan Tiongkok dikategorikan ke dalam lima tingkat dan ditujukan untuk memberikan sinyal ancaman yang menekan guna meraih kesempatan dengan cepat. Tingkat pertama adalah di saat tidak ada tanggapan atau hanya ada tanggapan ringan. Aksi yang mungkin dilakukan ialah kritik melalui pernyataan publik, melakukan protes tertutup kepada kantor diplomatik maupun perusahaan AS, serta meningkatkan pengetahuan terhadap aktivitas militer AS. Tingkat kedua adalah momen yang patut diperhatikan lantaran memiliki durasi yang lebih panjang dan menjadi awal dari tanggapan ke depannya. Tindakan yang diambil dalam aspek politik meliputi kritikan di media domestik maupun internasional; dalam aspek ekonomi meliputi pembatasan kuota turis Tiongkok ke AS, pembatasan aktivitas perdagangan atau investasi dari Tiongkok ke AS, dan pembatasan akses sumber daya milik Tiongkok ke AS; dalam aspek militer meliputi percobaan senjata yang ditargetkan mendekati wilayah AS dan investasi kapabilitas maupun strategi militer baru dalam menghadapi AS.

Tingkat ketiga atau tanggapan tinggi menunjukkan unsur ancaman yang lebih genting dan dapat menyebabkan disrupsi pada hubungan diplomatik maupun ekonomi. Hal ini ditandai dengan pemberian isyarat jelas akan kemungkinan pembatalan perjanjian politik yang sudah dibuat dan konsekuensinya. Tiongkok dapat mengambil langkah-langkah yang melibatkan tindakan diplomatik seperti mengurangi jejak diplomatik dan pengumpulan intelijen AS di Tiongkok atau menyerang kepentingan AS dalam organisasi internasional; tindakan ekonomi seperti mengganggu bisnis AS di Tiongkok; tindakan militer seperti menggunakan operasi siber yang disesuaikan terhadap target militer atau secara agresif menantang kapal dan pesawat negara lain yang transit. Dalam beberapa kasus, Tiongkok lebih mengedepankan kepentingan politik dan ekonomi dibandingkan militer.

Selanjutnya adalah tingkat empat atau tanggapan hebat yang terlihat dari peningkatan secara signifikan atas kemungkinan perang dengan Tiongkok agar benar-benar mendorong AS untuk mengubah keputusannya. Aktivitas politik yang dapat diambil meliputi penutupan kedutaan AS dan pengajuan proposal anti-AS ke PBB; aktivitas ekonomi meliputi pemboikotan produk AS dan gerakan embargo dengan AS; aksi militer meliputi penggunaan kekuatan militer langsung kepada AS. Tingkat terakhir adalah tingkat kelima atau tanggapan maksimal yang dilakukan sebelum perselisihan pecah menjadi perang. Dalam segi politik dan ekonomi, tanggapan maksimal tersebut seperti menyita aset keuangan dan ekonomi AS di Tiongkok.

Tanggapan jangka panjang adalah pilihan yang paling mungkin diambil oleh Tiongkok. Pilihan ini dimaksudkan untuk meningkatkan posisi strategisnya di masa depan dengan mengubah fondasi politik, ekonomi, dan militer atas persaingan AS-Tiongkok. Contoh tindakan tersebut adalah pengembangan sistem pertahanan rudal balistik AS yang mendorong

peningkatan pendanaan Tiongkok pada sistem terkait untuk penangkalan, termasuk kendaraan peluncur hipersonik.

Penulis menganalisis bahwa terdapat empat pola tanggapan Tiongkok terhadap peningkatan postur AS. Pertama, Tiongkok cenderung mengadopsi tanggapan berlapis atau *multilayered* yang artinya memberikan satu rangkaian respons dengan melibatkan lingkup ekonomi, diplomatik, sekaligus militer. Respons demikian sangat memungkinkan saat Tiongkok menerima ancaman terhadap keamanan, legitimasi, serta kedaulatan wilayahnya. Berkaca pada sejarah, Tiongkok mengeluarkan pesan dan peringatan dari media serta pernyataan resmi yang diikuti dengan ancaman ekonomi atau dikombinasikan dengan respons militer. Hal tersebut terlihat saat AS meningkatkan dukungannya kepada Taiwan di antara tahun 2019 dan 2020. Kedua, Tiongkok memiliki kecenderungan untuk memberikan tanggapan yang berfokus pada bidang militer walaupun memiliki pilihan untuk memberi tanggapan berlapis. Contoh pola ini terdapat pada saat Carrier Strike Group (CSG) AS melintasi Laut Tiongkok Selatan (LTS) dan Tiongkok menanggapi dengan menggunakan pesawat tempur Tentara Pembebasan Rakyat (TPR).

Ketiga, Tiongkok mulai mengembangkan respons militer yang tidak terlalu besar. Hal ini memungkinkan Tiongkok untuk merasa nyaman menanggapi respons militer tingkat rendah karena disertai dengan rendahnya kemungkinan eskalasi risiko. Pada kasus LTS, pendekatan Tiongkok terhadap sengketa teritorial tersebut telah berkembang seiring dengan meningkatnya kemampuan zona abu-abu Tiongkok, serta menekankan penggunaan pasukan paramiliter dan siber yang penggunaannya tidak akan melewati ambang batas konflik bersenjata. Terlebih lagi, selama dekade terakhir, tanggapan Tiongkok terhadap sengketa teritorial maritim telah melibatkan lebih sedikit kapal Angkatan Laut TPR dan lebih banyak pasukan Penjaga Pantai Tiongkok dan milisi maritim. Keempat, Tiongkok menggunakan tanggapan diplomatik dan

publik melalui berbagai saluran publik dan swasta guna meningkatkan dukungan terhadap posisinya dalam lingkup politik domestik maupun internasional. Pola ini terlihat pada saat Tiongkok memberikan tanggapan terhadap pengerahan Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) AS dan kebuntuan Tiongkok-Filipina atas Beting Scarborough.

Berdasarkan jenis dan pola tanggapan Tiongkok, lahirlah kerangka pemikiran oleh para penulis yang menjadi dasar analisis untuk memprediksi tanggapan Tiongkok di masa depan. Saat diaplikasikan pada studi kasus kerja sama AS-India di wilayah perbatasan Tiongkok-India, penulis berargumen bahwa tanggapan Tiongkok terhadap peningkatan postur AS dapat dilandasi oleh beberapa alasan utama. Pertama, Tiongkok dapat bertindak lebih agresif akibat lokasi pengembangan kerja sama AS-India yang dekat dengan Tiongkok, yakni di sekitar Laut India serta Tibet. Kedua, India memegang peranan penting dalam aliansi bersama AS karena berkontribusi dalam Quad dan memiliki gerakan anti-Tiongkok yang dapat menjatuhkan pengaruh regional Tiongkok. Dua karakteristik tersebut menggambarkan tingkat perhatian Tiongkok yang berada di posisi ketiga atau tanggapan tinggi. Ketiga, kapabilitas Tiongkok berkurang akibat meningkatnya postur pertahanan India yang didukung oleh AS di perbatasan Tiongkok-India. Berkurangnya tanggapan agresif juga mungkin terjadi saat Tiongkok menganggap bahwa kapabilitas Intelligence, Surveillance, & Reconnaissance (ISR) dapat dimanfaatkan sebagai momen untuk menyerang wilayah perbatasan India dengan cukup banyak kekuatan militer Tiongkok yang sudah dikerahkan. Keempat, perubahan profil seperti keberadaan latihan militer AS-India di sekitar perbatasan yang disengketakan atau Tibet, serta pernyataan komitmen AS-India terhadap wilayah tersebut dapat meningkatkan motivasi Tiongkok untuk memberikan tanggapan agresif. Sebaliknya, penurunan motivasi dapat terjadi jika ada pernyataan yang menandakan keselarasan masalah keamanan AS-India.

Berdasarkan pengembangan postur AS di wilayah Indo-Pasifik, dapat dipahami jika Tiongkok memegang asumsi bahwa mayoritas aktivitas militer AS di wilayah tersebut bersifat agresif terhadap Tiongkok. Tanggapan Tiongkok terhadap peningkatan postur cenderung melibatkan aspek yang berlapis mulai dari perubahan kebijakan politik, ekonomi, dan militer yang bergantung pada situasi dan kondisi. Walaupun demikian, Tiongkok dinilai cenderung memberikan tanggapan militer rendah untuk menunjukkan ketidaksetujuannya. Peningkatan postur AS juga memungkinkan Tiongkok membuat perubahan pada tanggapan jangka panjang yang melahirkan inisiatif ekonomi dan investasi militer. Pada sisi lain, peningkatan postur dapat menjadi alat penting dalam membantu mencegah serangan langsung terhadap AS dan hubungan aliansi AS dapat menghalangi aksi agresif Tiongkok.

Sejumlah rekomendasi juga ditawarkan oleh para penulis kepada pemangku kebijakan dan pihak militer AS. Pertama, keputusan tentang lokasi peningkatan postur harus didasari oleh perhitungan risiko eskalasi konflik karena Tiongkok dapat menekan negara tuan rumah untuk membatasi atau menolak akses AS ke wilayah tertentu. Kedua, guna memperkuat diplomasi antarsekutunya, AS harus menetapkan pemahaman politik yang jelas tentang tempat yang dapat digunakan oleh pasukan atau pangkalan AS di wilayah sekutu dan memberikan sinyal akan hal tersebut ke Tiongkok. Ketiga, pemerintah AS harus mengkoordinasikan rencana tanggapan pemerintah secara menyeluruh sebelum melaksanakan peningkatan postur AS. Keempat, kemampuan ISR jarak pendek hingga menengah dan perjanjian-perjanjian menghasilkan nilai pencegahan yang lebih tinggi dengan kemungkinan lebih rendah untuk mendapatkan tanggapan agresif jangka pendek Tiongkok. Terakhir, perencanaan militer AS harus mempertimbangkan langkah-langkah deeskalasi yang menyertai diluncurkannya kemampuan apa pun yang dapat menargetkan Command and Control (C2) Tiongkok, terutama

dengan cara yang dapat memberikan dampak terhadap kekuatan nuklir Tiongkok atau kelangsungan rezim PKT.