

HUBUNGAN INDONESIA—RRC

Bantarto BANDORO*

Masalah hubungan diplomatik Indonesia—RRC yang dibekukan pada tahun 1967 beberapa tahun belakangan ini kembali dibicarakan sehubungan dengan ucapan pemimpin-pemimpin RRC bahwa negara mereka ingin menjalin hubungan diplomatik lagi dengan Indonesia. Sebaliknya masyarakat Indonesia pada umumnya mengakui bahwa normalisasi hubungan itu suatu waktu akan dilaksanakan, tetapi berpendapat bahwa perlu dipecahkan lebih dahulu beberapa masalah seperti bilamana dan dengan syarat-syarat apa hal itu dapat dilakukan. Untuk memecahkan masalah-masalah ini perlu diperhatikan beberapa hal yang akan diuraikan di bawah ini.

PERKEMBANGAN DALAM NEGERI RRC

Sejak meninggalnya Mao Zedong pada tanggal 9 September 1976, RRC mengalami perubahan-perubahan yang fundamental sebagai berikut. Para pemimpin yang berkuasa di RRC menetapkan program empat modernisasi, yaitu modernisasi di bidang pertanian, industri, ilmu pengetahuan dan teknologi serta militer sebagai landasan strategi baru. Program empat modernisasi ini mendapat dukungan yang luas baik dari kelompok Deng Xiaoping yang dianggap kelompok tua dan berhaluan moderat maupun dari kelompok Hua Guofeng yang dianggap generasi lebih muda, lebih revolusioner dan muncul selama Revolusi Kebudayaan. Tetapi pelaksanaan program modernisasi ini mengalami banyak hambatan, karena infrastruktur ekonomi RRC sudah banyak ketinggalan dan Cina kini kekurangan tenaga yang terdidik dan terlatih akibat gejolak-gejolak yang timbul sehubungan dengan pro-

* Staf CSIS

gram Mao tahun 1958 dan Revolusi Kebudayaan tahun 1966-1976. Di samping itu nilai-nilai dari lembaga masyarakat yang diperlukan untuk mendapatkan hasil pembangunan serupa itu membutuhkan infrastruktur politik tertentu di mana rakyat dapat berpartisipasi dan hal ini hanya mungkin kalau ideologi komunis yang ketat mulai dilonggarkan.

Pada akhirnya hasil pembangunan itu sendiri akan membawa perubahan-perubahan drastis dalam masyarakat RRC bukan saja perubahan struktur masyarakat secara keseluruhan tetapi juga perubahan nilai-nilai komunis. Masalahnya adalah apakah hasil tersebut akan membawa kestabilan untuk RRC di masa mendatang? Yang jelas diharapkan ialah bahwa hasil-hasil modernisasi itu akan menciptakan suatu RRC yang cukup stabil di masa yang akan datang sehingga dapat mendukung kestabilan kawasan Asia-Pasifik.

Di samping itu pertentangan di antara kelompok-kelompok, yaitu kelompok yang mengkritik ajaran-ajaran Mao dan kelompok yang membelanya,¹ merupakan hambatan lain dalam melaksanakan modernisasi ini. Kelompok Hua tersebut akan banyak menentukan apakah usaha modernisasi kelompok Deng akan berhasil atau tidak karena kelompok itu timbul selama Revolusi Kebudayaan dan terdiri dari generasi penerus. Mereka rupanya mendukung usaha-usaha Deng, tetapi harus diakui bahwa kelompok tersebut terdiri dari orang-orang yang revolusioner dan bukan dari orang-orang ahli atau teknokrat sehingga dalam modernisasi nantinya tidak mustahil timbul pertentangan.

Keberhasilan usaha modernisasi Deng pasti akan mempengaruhi dukungan kelompok-kelompok, karena dengan dibukanya lembaran modernisasi itu, maka akan timbul suatu situasi yang tidak akan mudah diubah oleh siapapun yang berkuasa di Beijing, terutama karena Mao sendiri sudah tidak ada.

Hambatan lain adalah apati yang ditimbulkan oleh sedemikian banyak gejala politik selama Mao Zedong berkuasa untuk lebih dari dua puluh lima tahun. Pengalaman selama itu telah menimbulkan keengganan pada kader-kader partai dan birokrat menengah untuk mendukung sepenuhnya setiap usaha baru dari Komite Sentral atau Kongres Nasional karena takut bahwa mereka akan dipersalahkan lagi apabila terjadi gejala politik seperti yang sudah-sudah. Di samping itu, akibat gejala-gejala yang terjadi selama dua puluh lima tahun itu, terutama selama Revolusi Kebudayaan, keahlian dan latihan yang diperlukan untuk modernisasi sangat terbatas, sehingga kekurangan tenaga yang terlatih dan terdidik merupakan hambatan utama.

1 Lihat Warren Kuo, "The 12th CCP Congress Faces Contradictions and Conflicts", *Issue & Studies*, Vol. XVIII, No. 1, Januari 1981, hal. 4

PERKEMBANGAN POLITIK LUAR NEGERI RRC

Semenjak timbulnya pertentangan Sino-Soviet tahun 1960 akibat alasan-alasan historis, ideologi, rasial, konflik perbatasan dan berkembangnya RRC sebagai kekuatan besar tersendiri, maka Uni Soviet menjadi musuh utama RRC. Pertentangan ini demikian mendalamnya sehingga politik luar negeri RRC sangat diwarnai oleh perlawanan terhadap hegemoni Uni Soviet, terutama di sekitar RRC sendiri, seperti terlihat dalam diplomasinya yang selalu berusaha membangun kekuatan anti hegemoni.

Dalam membangun kekuatan anti hegemoni ini RRC berusaha menghimpun negara-negara yang kuat untuk dijadikan tulang punggung front persatuan internasional anti hegemoni. Dalam konteks ini sebenarnya Amerika Serikat memenuhi syarat sebagai negara pemimpin, karena bukan hanya mempunyai wilayah yang luas tetapi juga kekuatan manusia dan material. Tetapi Amerika Serikat seakan-akan kurang keberanian dan menderita penyakit pasifisme, sehingga bukan tidak mungkin kedudukannya sebagai negara pemimpin akan tergoyah dan merosot jika tidak bangkit secepatnya. Negara-negara Barat lainnya, misalnya Inggris, belum mempunyai syarat sebagai pemimpin. Demikian pula Jepang kekuatan politis maupun militernya masih belum memadai. RRC sendiri cukup mempunyai potensi, karena sumber-sumber daya manusia dan alamnya cukup banyak. Tetapi karena pembangunannya beberapa tahun belakangan ini kacau balau, ketinggalan dan bahkan mundur belasan tahun, maka keadaan RRC ibarat negara miskin yang mempertahankan beberapa butir telur sebagai pegangan terakhirnya. Tetapi RRC sekarang ini mulai bangun dan mengejar ketinggalannya serta mulai menampilkannya diri dalam percaturan politik internasional.

Sejak tahun 1974 RRC secara resmi mengelompokkan negara-negara di dunia menjadi tiga, yaitu Dunia Pertama, Dunia Kedua dan Dunia Ketiga. Dunia Pertama terdiri dari dua negara superpower, Amerika Serikat dan Uni Soviet. Pengelompokan ini berdasarkan dua perbedaan karakteristik yaitu kekuatan ekonomi militer yang besar serta usaha untuk mendominasi lain-lain negara. Lain-lain negara ini digolongkan sebagai Dunia Kedua dan Dunia Ketiga sejauh mereka ini negara industri (maju) atau tidak. Dengan demikian negara-negara industri Barat dan Jepang digolongkan sebagai Dunia Kedua, sedangkan negara-negara yang sedang berkembang termasuk RRC sebagai Dunia Ketiga.¹

Dahulu RRC berpendapat bahwa Dunia Kedua dan Ketiga harus bersatu untuk melawan Dunia Pertama, tetapi saat ini pendapat itu sudah ditinggal-

¹ Lihat Peter Van Ness, "The People's Republic of China and Southeast Asia", *Asian Perspective*, Vol. 1, No. 2, 1977, hal. 128-129

kan. Amerika Serikat yang dahulu dianggap sebagai salah satu musuh utama karena paling banyak melakukan intervensi di dalam negeri RRC¹ di samping Uni Soviet, sekarang adalah teman. Didorong oleh keharusan untuk melawan Uni Soviet, RRC mengadakan normalisasi hubungan dengan Amerika Serikat pada tanggal 1 Januari 1979. Hubungan dengan Amerika Serikat ini juga perlu untuk usaha pembangunan dan modernisasi RRC, tetapi yang terpenting adalah alasan strategi militer itu.

Sebetulnya hubungan dengan Uni Soviet-lah yang sekarang menentukan hubungan RRC dengan negara-negara lain. Sejak permulaan RRC mendukung gagasan ASEAN yang netral di Asia Tenggara karena diperkirakan akan bisa menetralisasi ide Brezhnev mengenai "Asia Collective Security Arrangement" yang sangat berbau anti Cina dan bertujuan untuk mengepung dan membendung pengaruh RRC. Sejak tahun 1960, hal itu memang telah menjadi tujuan utama Uni Soviet di Asia dan ini menggeser kekuatan Cina terhadap imperialisme Amerika Serikat.²

Begitu pula usaha RRC untuk mengadakan hubungan dengan negara-negara anggota ASEAN adalah dalam rangka mengimbangi pengaruh Uni Soviet dan Vietnam di Asia Tenggara. Karena itu pulalah RRC menentang hegemoni Vietnam di Indocina, apalagi di Asia Tenggara, yang bisa dijadikan batu loncatan bagi Uni Soviet untuk mengepung RRC dari Selatan.

Sejak normalisasinya itu, hubungan RRC dengan Amerika Serikat kian meningkat, meskipun Amerika Serikat tetap menolak untuk menjual senjata kepada RRC, karena tidak mau membentuk suatu front militer bersama yang anti Uni Soviet dengan segala akibatnya, termasuk reaksi Uni Soviet yang merasa tersudut dan gejolak baru di kawasan Asia-Pasifik yang akan mengganggu stabilitasnya, seperti peningkatan armada Soviet yang terus menerus di Pasifik. Walaupun hubungan Amerika Serikat—RRC ini semakin meningkat, RRC belum yakin mengenai jumlah bantuan dan kerja sama yang akan diterimanya dari Amerika Serikat, khususnya dalam menghadapi masalah Indocina.³

Sebagaimana dikatakan di atas, usaha RRC untuk mengadakan hubungan dengan negara-negara anggota ASEAN adalah dalam rangka mengimbangi pengaruh Uni Soviet dan Vietnam di Asia Tenggara. Usaha ini misalnya

1 Lihat David Mazingo, *Chinese Policy Toward Indonesia 1949-1967*, Cornell University Press 1976, hal. 53

2 Lihat Roger E. Kanet, "The Soviet Union and Southeast Asia: Prospect for a Soviet Role", *Asian Perspective*, Vol. 1, No. 2, Fall 1977, hal. 120

3 Lihat S.S. Battacharya, "Sino-Vietnam Border Clashes", *Strategic Analysis*, Vol. IV, No. 9, Desember 1980, hal. 413

terlihat dalam kunjungan pemimpin-pemimpin RRC ke negara-negara anggota ASEAN dan Birma. Kunjungan ini dimaksud untuk meningkatkan tekanan terhadap Vietnam supaya menarik pasukan-pasukannya dari Kamboja. Sebagai hasil dari kunjungan ini hubungan antara RRC dan sementara negara anggota ASEAN semakin rapat.¹

Hubungan RRC—ASEAN itu makin lama makin berarti karena dua hal. Pertama, karena perkembangan dalam negeri RRC sendiri, yaitu karena rencana empat modernisasi tersebut meminta suatu pemerintahan RRC yang lebih moderat dan kerja sama luar negeri yang mantap. Kedua, perkembangan di Indocina menunjukkan bahwa ancaman yang paling mendesak untuk ASEAN, khususnya Muangthai, adalah Vietnam yang dibantu Uni Soviet. Meskipun RRC perlu terus menerus diawasi perkembangannya karena dalam jangka panjang dapat merupakan ancaman bagi ASEAN, ancaman yang sekarang lebih perlu diperhatikan adalah Vietnam, terutama sehubungan dengan kemungkinan ambisi Vietnam untuk mencapai hegemoni bukan hanya di Indocina seperti telah terjadi, tetapi juga di seluruh daratan Asia Tenggara. Hal itu lebih dikuatirkan lagi sehubungan dengan ambisi Uni Soviet untuk hadir di Asia Tenggara, terutama untuk mengadakan pengepungan terhadap RRC dan untuk mengimbangi Amerika Serikat. Untuk mencapai cita-cita ini Uni Soviet menggunakan Vietnam dan selanjutnya melakukan tekanan-tekanan politik di wilayah Asia Tenggara, terutama terhadap ASEAN.

Oleh karena itu hubungan dengan RRC semakin penting artinya bagi negara-negara ASEAN, karena secara konkrit merupakan imbalan terhadap Vietnam maupun Uni Soviet. Sekalipun demikian, masalah hubungan partai dengan partai komunis, di samping hubungan pemerintah dengan pemerintah, sejauh ini menjadi persoalan antara negara-negara anggota ASEAN dan RRC.

Mengenai hubungan partai dengan partai, fakta menunjukkan bahwa Partai Komunis Cina sejak lama membantu kaum komunis di Asia Tenggara. Sebelum dan sesudah Revolusi Kebudayaan berlangsung, sejumlah penduduk Cina perantauan menyokong kaum subversi setempat berdasarkan petunjuk-petunjuk dari Beijing. Hal ini jelas menimbulkan kekuatiran pada negara-negara Asia Tenggara, khususnya negara-negara ASEAN. Sejarah menyebutkan bahwa sebelum Revolusi Kebudayaan satu-satunya negara ASEAN yang mempunyai hubungan diplomatik dengan RRC adalah Indonesia. Tetapi hubungan ini dibekukan pada tahun 1967 sebagai reaksi terhadap peranan Beijing dalam G30S/PKI.²

1 Lihat *Kompas*, 12 Maret 1980. Lihat juga *Kompas*, 13 Februari 1981

2 Lihat Endi Rukmo, "Hubungan Antar Negara-negara ASEAN dan RRC", *Analisa*, Tahun VII, No. 9, September 1978, hal. 701

Perdana Menteri Zao Zhiyang dalam lawatannya ke Birma dan Muangthai menyatakan bahwa hubungan Beijing dengan partai-partai komunis di kawasan ini sekarang terbatas pada tingkat politik dan spiritual dan tidak melibatkan campur tangan dalam urusan dalam negeri negara lain.¹ Dengan adanya pernyataan ini timbul suatu pertanyaan apakah sudah tercipta hubungan yang baik antara RRC dan negara-negara Asia Tenggara? Sebab jika memang demikian, hal ini bisa merupakan benteng psikologis yang kuat terhadap Vietnam.

Di samping itu partai komunis setempat merupakan persoalan dalam negeri masing-masing Negara ASEAN. Dengan demikian adalah urusan dalam negeri negara yang bersangkutan bagaimana memperlakukannya, mengakui atau melarangnya.

Dalam hal hubungan antara RRC dan ASEAN, tidak adanya hubungan antara Indonesia dan RRC masih merupakan hambatan yang cukup berarti, karena Indonesia merupakan negara terbesar dan terpenting di antara negara-negara anggota ASEAN, lagi pula mempunyai pemerintahan yang relatif stabil.² Dengan demikian hubungan dengan RRC belum dapat dimanfaatkan untuk menjaga kestabilan di kawasan Asia Tenggara. Begitu pula belum dapat dikembangkan "leverage" ASEAN terhadap RRC dalam menjaga keseimbangan di kawasan ini, khususnya agar tidak meningkatkan konfliknya dengan Uni Soviet di kawasan ini atau agar persoalan perbatasan di lautan atau konflik mengenai sumber-sumber daya laut tidak mengganggu kestabilan di kawasan ini.

HUBUNGAN INDONESIA—RRC

Motivasi setiap negara untuk mengadakan hubungan diplomatik dengan negara lain adalah kepentingan nasionalnya dan bukannya rasa kasih sayang terhadap negara lain. Demikian pula RRC dalam menjalin hubungan diplomatik dengan Indonesia, mempunyai tujuan-tujuan tertentu baik untuk jangka panjang maupun jangka pendek.

Hubungan diplomatik antara Indonesia dan RRC yang dibuka pada tahun 1950,³ mempunyai ciri-ciri khasnya sendiri dan mengalami pasang surut. Misalnya peristiwa anti Cina di Jakarta dan di kota-kota lainnya di Jawa

1 Lihat *Sinar Harapan*, 12 Pebruari 1981

2 Lihat Daved Bonavia, "China and Southeast Asia", *Asian Perspective*, Fall 1977, Vol. 1, No. 2, hal. 160

3 Lihat David Mazingo, *op. cit.*, hal. 14

Barat dan Jawa Timur pada bulan Agustus 1951 karena sikap RRC yang mendukung gerakan PKI, memperburuk hubungan diplomatik Indonesia—RRC.¹ Hubungan Indonesia—RRC ini kemudian membaik pada Konferensi Asia-Afrika tahun 1955 dan mencapai puncaknya pada waktu ditandatangani perjanjian dwi-kewarganegaraan antara Indonesia dan RRC. Akan tetapi hubungan ini kembali memburuk pada bulan Mei 1963 karena persoalan suku yang mengakibatkan serangan-serangan terhadap orang-orang Cina di Jawa Barat, yang kemudian dikenal sebagai "the May 1963 riots".²

Hubungan Indonesia—RRC pulih kembali pada tahun-tahun berikutnya seperti terungkap dalam terbentuknya poros Beijing—Jakarta pada bulan Januari 1965. Tetapi hal ini disalahgunakan oleh RRC untuk mendukung dan memberi bantuan kepada kegiatan-kegiatan Partai Komunis Indonesia yang pada waktu itu sangat berpengaruh dalam kehidupan politik di Indonesia. Dukungan terhadap Partai Komunis Indonesia ini mencapai puncaknya dengan terjadinya percobaan kudeta oleh golongan komunis tahun 1965. Sebagai akibatnya poros Beijing—Jakarta retak dan hubungan kedua negara menjadi sangat buruk. Campur tangan itu menjadi lebih jelas ketika RRC memberikan suaka politik kepada pemimpin-pemimpin Partai Komunis Indonesia yang berada di Beijing dan melakukan propaganda anti Indonesia melalui radio Beijing dan mass media lainnya serta Kedutaan Besar RRC di Jakarta tidak bersedia memasang bendera setengah tiang sebagai tanda penghormatan terhadap perwira-perwira ABRI yang dibunuh dalam percobaan kudeta itu.³

Sebagai puncak memburuknya hubungan ini maka pada tanggal 23 Oktober 1967, Departemen Luar Negeri Indonesia dalam suatu memorandum memberitahukan kepada Pemerintah RRC bahwa Pemerintah Indonesia memutuskan untuk menutup Kedutaan Besarnya di Beijing dan bahwa semua kantor Perwakilan RRC di Indonesia ditutup terhitung mulai tanggal 30 Oktober 1967.

Poros Beijing—Jakarta yang tidak sempat bertahan lama dan percobaan kudeta PKI tahun 1965 yang didukung RRC itu merupakan dua kejadian yang secara dramatis menunjukkan ketidakstabilan kebijaksanaan RRC terhadap Indonesia. Selama 17 tahun berlangsungnya hubungan diplomatik Indonesia—RRC, kebijaksanaan RRC terhadap Indonesia itu mengalami

1 *Ibid.*, hal. 101. Lihat juga Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Cornell University Press (London 1962), hal. 187-189

2 Lihat J.A.C. Mackie (editor), *The Chinese in Indonesia*, Heinemann Educational Books (Asia) Ltd., 1976, hal 97-98

3 Lihat Jay Taylor, *China and Southeast Asia Peking's Relation with Revolutionary Movements*, Praeger Publisher Inc., 1974, hal. 83

banyak perubahan dan akhirnya sampai pada suatu situasi di mana hubungan diplomatik itu tidak mungkin lagi diteruskan.¹

Kebijaksanaan luar negeri dinilai sebagai efektif bukan karena tidak adanya pertentangan atau karena stabil, konsisten ataupun berhasil menciptakan hubungan yang harmonis dengan negara lain, tetapi karena mencapai tujuan sebagaimana diinginkan oleh pembuatnya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijaksanaan RRC terhadap Indonesia merupakan suatu kegagalan karena tidak berhasil mencapai tujuannya memperbesar pengaruh Cina dan komunis maupun memperkuat unsur-unsur di Indonesia yang menginginkan agar Indonesia bebas dari kekuatan-kekuatan kapitalis dan Uni Soviet.²

Biarpun dibekukan setelah percobaan kudeta tahun 1965, pada prinsipnya hubungan diplomatik Indonesia—RRC itu dianggap masih tetap ada, walaupun tidak operasional, dan Indonesia hanya mengakui Pemerintah RRC sebagai satu-satunya Pemerintah Cina yang sah. Tetapi sejak itu antara Indonesia dan RRC praktis tidak ada kegiatan diplomasi formal. Kepentingan Indonesia di RRC ditangani oleh Kedutaan Besar Kamboja di Beijing, sedangkan kepentingan RRC di Indonesia ditangani oleh Kedutaan Besar Rumania di Jakarta.

Sejak beberapa tahun masalah hubungan diplomatik Indonesia—RRC itu kembali diperbincangkan dan bahkan disinggung dalam Pidato Pertanggungjawaban Presiden R.I. di depan Sidang Umum MPR tanggal 11 Maret 1978, yang antara lain menegaskan bahwa Indonesia tidak ada halangan sedikitpun untuk bersahabat dan bekerjasama dengan bangsa-bangsa lain yang menganut sistem sosial ataupun politik yang berbeda dengan Indonesia. Ini adalah salah satu cermin dari pelaksanaan politik luar negeri yang bebas dan aktif. Sudah barang tentu hubungan dan kerja sama itu harus didasarkan pada prinsip-prinsip seperti hormat menghormati dan saling tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing negara. Atas dasar prinsip-prinsip itu Indonesia mengambil langkah-langkah persiapan pemulihan hubungan diplomatik dengan RRC, tetapi pada waktu yang sama meningkatkan kewaspadaan terhadap segala kemungkinan berdasarkan pengalaman pahit di masa lalu.

Semuanya itu merupakan reaksi atas laporan Hua Guofeng yang disampaikan kepada Kongres Nasional Rakyat Cina ke-5 tahun 1978 yang antara lain menyatakan bahwa RRC telah siap untuk memulihkan hubungan diplomatik dengan Indonesia.³ Demikianpun pemimpin RRC lainnya, Li Hsien-nien,

1 Lihat David Mozingo, *op. cit.*, hal. 13-14

2 *Ibid.*, hal. 15

3 Lihat *Berita Buana*, 7 Maret 1978. Lihat juga "Document. Chinese National People Congress", *Strategic Digest*, Vol. VIII, No. 4, April 1980, hal. 36-37

menyatakan bahwa RRC bersedia membuka hubungan diplomatik dengan Indonesia, kalau Indonesia setuju.

Sebenarnya apa yang dikatakan pembukaan hubungan diplomatik itu tidak perlu lagi, sebab hubungan itu sudah ada. Yang dimaksud adalah pencairan hubungan diplomatik yang dibekukan oleh Indonesia sebagai reaksi terhadap sikap dan perbuatan RRC yang tidak lagi mematuhi norma-norma hubungan diplomatik sejak terjadinya percobaan kudeta tahun 1965.

Sebagai negara yang menganut paham politik luar negeri yang bebas dan aktif, Indonesia bersedia mengadakan hubungan diplomatik dengan negara manapun dan dengan pandangan politik apapun selama hubungan itu betul-betul saling menguntungkan serta dibina dengan penuh itikad baik atas dasar persamaan.

Pendekatan ke arah normalisasi hubungan diplomatik Indonesia—RRC ini menghadapi hambatan-hambatan. Pertama, akibat Revolusi Kebudayaan di RRC sejak tahun 1966 situasi dalam negeri RRC tidak menentu dan hal ini membuat pemimpin-pemimpin Indonesia ragu-ragu terhadap itikad baik RRC dalam politik luar negerinya. Kedua, Pemerintah Beijing tetap menjalankan politik luar negeri yang membedakan antara hubungan pemerintah dengan pemerintah di satu pihak dan hubungan partai komunis dengan partai komunis di lain pihak. Ketiga, Pemerintah RRC tidak menentu dalam garis kebijaksanaannya mengenai persoalan Cina perantauan (hoakiau). Akan tetapi karena telah terjadi perubahan fundamental di RRC, termasuk kebijakan luar negerinya, yang membawa kestabilan di dalam negeri RRC, maka penentuan kebijaksanaan Pemerintah Indonesia terhadap RRC menjadi lebih mudah.

Selain itu, situasi di Indocina yang menunjukkan bahwa Vietnam dan Uni Soviet menjadi ancaman mendesak terhadap ASEAN, pencairan hubungan diplomatik Indonesia—RRC dipandang lebih mendesak daripadanya, karena RRC dapat diandalkan untuk menghadapi ancaman tersebut, terutama karena untuk sementara waktu hanya RRC menunjukkan kemauan dan kemampuan untuk itu.

Hal ini tidak berarti bahwa Indonesia harus melakukan pencairan tersebut secara sepihak, karena RRC sendiri sangat membutuhkan normalisasi itu, untuk dapat mengimbangi kehadiran Uni Soviet di kawasan Asia Tenggara dan mengelak dari pengepungan Uni Soviet di sebelah selatan yaitu melalui Vietnam.

Apabila hubungan Indonesia—RRC ini dikaji lebih dalam lagi, maka jelaslah bahwa terdapat dua macam permasalahan, yaitu masalah normalisasi

itu sendiri yang pada hakekatnya merupakan masalah hubungan antar negara dan masalah status Cina perantauan di Indonesia, yang lebih merupakan masalah sosial politik dalam negeri Indonesia. Normalisasi di sini adalah suatu masalah hubungan luar negeri yang harus dijalankan sesuai dengan politik luar negeri Indonesia, sedangkan status Cina perantauan di Indonesia merupakan suatu masalah yang berada di bawah yurisdiksi Negara Indonesia.

Indonesia memang menganggap penting masalah Cina perantauan itu dan mengambil langkah-langkah untuk menyelesaikannya dan memperjelas status Cina perantauan, yaitu dengan mengeluarkan Instruksi Presiden No. 2 tahun 1980 tentang Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia (SBKRI) dan Keputusan Presiden No. 13 tahun 1980 tentang Cara-cara Penyelesaian Permohonan Pewarganegaraan Republik Indonesia (naturalisasi).¹ Sebagai hasilnya maka orang Cina asing yang dianggap warga negara Cina akan berkurang. Langkah Pemerintah Indonesia untuk menyelesaikan masalah itu tidak berakhir di sini, tetapi dia harus juga menciptakan dan melaksanakan mekanisme pembauran yang baik.

KEBIJAKSANAAN RRC MENGENAI CINA PERANTAUAN

Dalam dekade pertama lahirnya RRC tahun 1949, masalah Cina perantauan sudah dipersoalkan dan dianggap sebagai masalah penting bagi pelaksanaan kepentingan Nasional RRC. Tahun 1977 masalah ini kembali dipersoalkan oleh pemimpin-pemimpin RRC.²

Bagi RRC orang-orang Cina perantauan merupakan masalah tersendiri yang cukup merepotkan karena kegiatan mereka tidak jarang menyulitkan posisi RRC dalam langkah-langkah diplomasi yang diambilnya. Oleh karena itu Pemerintah Beijing mulai meragukan kesetiaan mereka terhadap tanah air dan bangsa mereka, walaupun selama ini mengakui orang-orang Cina yang berada di luar negeri sebagai warga negaranya sekalipun mereka sudah dengan sukarela meninggalkan kewarganegaraan aslinya dan menjadi warga negara tempat tinggal mereka. Menyadari gejala serupa itu dan kemungkinan timbulnya akibat yang bisa lebih menyulitkan posisi RRC, maka Pemerintah RRC pada bulan Agustus 1980 mengambil keputusan untuk mengakhiri sistem dwi-kewarganegaraan dengan mengeluarkan suatu Undang-undang Kewarganegaraan baru. Undang-undang ini antara lain menetapkan bahwa setiap orang Cina yang tinggal di negara lain dan telah menjadi warga negara itu

1 Lihat *Tempo*, 29 Maret 1980

2 Lihat C.Y. Chang, "Overseas Chinese in China's Policy", *The China Quarterly*, Juni 1980, hal. 281. Lihat juga Drs. Soepeno Soemardjo, *Ancaman Dari Utara*, CV. Karyaka (Jakarta, 1980), hal. 50

dengan jalan naturalisasi atau telah memperoleh kewarganegaraan asing atas kemauannya sendiri, kehilangan kewarganegaraan Cinanya. Pada intinya undang-undang baru itu tidak lagi mengakui asas dwi-kewarganegaraan yang dianut RRC selama ini.

Tidak bisa lain bahwa pemikiran baru Pemerintah RRC di bidang kewarganegaraan ini memperkuat petunjuk terjadinya berbagai perkembangan baru dan fundamental di negara itu. Perkembangan ini wajar dicatat dan diamati selanjutnya karena pengaruhnya sangat jauh, tidak hanya terhadap mereka yang masih menganggap dirinya warga negara Cina, tetapi juga terhadap negara-negara lain terutama di mana banyak bermukim Cina perantauan. Kebijaksanaan RRC itu akan membantu proses integrasi orang-orang keturunan Cina di luar RRC dalam kehidupan nasional di negara-negara di mana mereka menjadi penduduk. Undang-undang kewarganegaraan baru ini juga memberikan ketegasan dalam politik antar negara.

Keputusan Pemerintah RRC ini kiranya pantas mendapat tanggapan baik dari negara-negara Asia Tenggara, Indonesia khususnya, oleh karena sebagai akibatnya dua peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia, yaitu Instruksi Presiden No. 2 tahun 1980 dan Keputusan Presiden No. 13 tahun 1980, akan mudah pelaksanaannya.

Dengan dikeluarkannya dua peraturan itu yang kemudian secara kebetulan disusul dengan dikeluarkannya kebijaksanaan RRC mengenai kewarganegaraan, maka satu hal yang dianggap sebagai salah satu faktor penghambat normalisasi hubungan Indonesia—RRC setidaknya-tidaknya sudah dapat disingkirkan. Tetapi perlu diingat bahwa normalisasi hubungan Indonesia—RRC tidak dapat dilaksanakan semata-mata karena masalah status Cina perantauan sudah dapat diselesaikan.

NORMALISASI DAN SALING KETERGANTUNGAN

Saling ketergantungan antar negara merupakan salah satu ciri pokok jaman ini yang tidak bisa diabaikan oleh negara manapun di dunia. Lepas dari sistem sosial yang dianut suatu negara, saling ketergantungan bahkan cenderung untuk menjadi lebih besar sejalan dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai.

Amerika Serikat misalnya, salah satu negara besar yang sangat maju dan kaya akan sumber-sumber daya alam maupun manusia, ternyata semakin bergantung pada negara-negara lain, sekalipun jenis dan bentuknya bisa berubah. Hal yang sama berlaku untuk Uni Soviet. Sekalipun berusaha

mengembangkan sistem masyarakat tertutup, justru untuk melestarikan masyarakat tertutup itu negara ini semakin bergantung pada negara-negara lain, lepas dari isi maupun cara yang ditempuh.

Ditinjau dari sudut itu, maka pencairan atau normalisasi hubungan Indonesia—RRC menguntungkan kedua negara. Sekalipun sampai sekarang hubungan itu masih beku, cukup banyak jenis produksi RRC masuk pasaran Indonesia melalui tangan kedua dan ketiga. Begitu juga produksi Indonesia cukup banyak diimpor oleh RRC melalui pasar-pasar transit seperti Singapura dan Hongkong. Berkat normalisasi hubungan, maka usaha saling memenuhi kebutuhan tertentu sebagai salah satu pencerminan saling ketergantungan akan dapat dilakukan secara langsung dan lebih menguntungkan.

Yang menjadi masalah sekarang adalah bilamana hubungan itu dapat dinormalisasikan/dicairkan? Untuk memecahkan masalah ini kiranya perlu ditekankan lebih dahulu bahwa normalisasi yang diadakan jangan sekedar normalisasi saja, tetapi seperti pembukaan hubungan yang tadinya belum ada, harus memenuhi syarat tertentu. Salah satu diantaranya adalah kesediaan dan itikad baik masing-masing negara untuk mencairkan hubungan. Kesediaan dan itikad baik itu lebih ditentukan oleh sikap daripada kata-kata masing-masing pihak. Ditinjau dari sudut ini maka usul Beijing agar ASEAN dan RRC membentuk front bersama guna menghadapi kepentingan negara-negara raksasa di Asia Tenggara, sedikit banyak terasa sebagai sikap yang sulit diterima sebagai pencerminan kesediaan dan itikad baik itu. Hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip yang dianut Indonesia seperti bekerjasama dengan semua negara dan bangsa di dunia, tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain, saling menghormati dan tidak berhadapan sebagai lawan dengan negara/pihak manapun. Ini berarti bahwa selama RRC berminat menggunakan normalisasi hubungan untuk tujuan yang oleh Indonesia dirasakan tidak sesuai dengan prinsip-prinsip itu, agaknya akan sulit bagi Indonesia untuk melakukannya.

Syarat lain yang tidak bisa diabaikan ialah kesiapan masing-masing pihak untuk mengambil manfaat dari normalisasi itu. Sesuai dengan sikap Beijing, mungkin saja RRC sudah siap. Tetapi bagi Indonesia penanganan masalah-masalah dalam negeri yang erat hubungannya dengan kesiapan itu kemungkinan masih belum sepenuhnya rampung. Dalam hubungan ini penyelesaian masalah Cina perantauan (hoakiau) secara tuntas merupakan salah satu pertimbangan kesiapan itu, karena pada dasarnya menyangkut keamanan dan ketahanan nasional.¹

1 Lihat Drs. Soepeno Sumardjo, *op. cit.*, hal. 50

Karena RRC adalah suatu kenyataan yang begitu besar, Indonesia tidak boleh mengabaikan kemungkinan normalisasi hubungan itu. Namun akan merupakan kekeliruan yang besar bila Indonesia tidak bisa mengambil manfaat dari normalisasi itu, apalagi bila normalisasi itu justru akan menimbulkan kesulitan-kesulitan seperti dialaminya di masa lampau.

Pendeknya, normalisasi hubungan dengan RRC harus bermanfaat. Kapan waktunya bergantung dari kesiapan Indonesia yang ikut ditentukan oleh kesiapan RRC yang antara lain dapat dibaca dari sikap yang diambilnya.

PENUTUP

Walaupun belum ada gambaran kapan hubungan Indonesia—RRC akan dicairkan kembali, adalah jelas bahwa pada suatu saat yang dianggap tepat normalisasi itu akan dilakukan, karena bagaimanapun Indonesia tidak bisa mengabaikan suatu negara di Asia-Pasifik yang berpenduduk sekitar 1.000 juta orang yang pasti mempunyai peranan penting di kawasan. Dalam jangka panjang kepentingan nasional Indonesia menghendaki normalisasi itu, sebab adanya hubungan diplomatik ini akan dapat membantu mempermudah menyelesaikan persoalan-persoalan yang terjadi di kawasan Asia-Pasifik yang menyangkut kepentingan kedua belah pihak. Ini salah satu keuntungan yang dapat ditarik dari normalisasi hubungan diplomatik Indonesia—RRC.

Dicelah-celah keuntungan yang dapat ditarik, ada kerugian-kerugian yang mungkin ditimbulkan dan akan dirasakan. Sehubungan dengan hal ini Indonesia perlu menetapkan berbagai hal sebagai syarat normalisasi. Pertama, hubungan Indonesia—RRC harus lebih menekankan hubungan pemerintah dengan pemerintah daripada hubungan partai komunis dengan partai komunis. Kedua, RRC tidak boleh menonjolkan kehadiran pimpinan eks PKI di Beijing dan harus menghentikan propaganda anti Indonesia dan segala bantuan untuk subversi di Indonesia. Ketiga, RRC harus membatasi jumlah anggota perwakilan yang berstatus diplomatik berdasarkan resiprositas dengan perwakilan R.I. di Beijing. Keempat, dalam soal Cina perantauan di Indonesia RRC tidak boleh campur tangan, baik secara diam-diam maupun terang-terangan, khususnya dalam soal Cina perantauan yang telah menjadi warga negara Indonesia.

Karena situasi di Indocina cukup gawat dan situasi politik di kawasan Asia-Pasifik meminta hubungan yang lebih seimbang, maka syarat-syarat di atas kemungkinan dapat diterima oleh RRC.

Harus diakui bahwa hubungan diplomatik yang sudah bertahun-tahun dibekukan pada suatu saat harus dicairkan juga dan oleh karena Indonesia adalah yang membekukan hubungan diplomatik dengan RRC itu, maka sewajarnya adalah kalau Indonesia pula yang mencairkannya. Langkah ini sudah barang tentu harus didahului oleh persiapan-persiapan yang matang agar tidak menjadi bumerang bagi kepentingan Indonesia di masa mendatang. Di pihaknya, RRC harus memperlihatkan itikad baik dengan menerima syarat-syarat yang diajukan Indonesia. Dengan demikian jelaslah bahwa keputusan mengenai normalisasi hubungan ini juga terletak di tangan RRC.