

POLITIK LUAR NEGERI RRC DI PASIFIK TAHUN 1980-AN

Endi RUKMO*

PENDAHULUAN

Politik luar negeri Republik Rakyat Cina (RRC) di kawasan Pasifik ini menarik untuk dibahas, terutama bila ditinjau dari sifat hubungan antara RRC dan negara-negara di kawasan ini. Pada dasarnya RRC mempunyai dasar politik luar negeri yang khas tidak saja dalam hubungan yang didasari oleh ideologi, kepentingan nasional dan pemikiran tradisional Cina, tetapi juga dalam hubungan yang didasari oleh suatu teori pembagian dunia yang telah digunakan oleh RRC yaitu "Teori Tiga Dunia."

Dalam hal ini pentingnya kawasan Pasifik untuk RRC adalah karena negara-negara kunci yang terlibat langsung dengan kepentingan negara itu secara geografis terletak di kawasan seperti Uni Soviet dan Amerika Serikat (AS) yang oleh RRC digolongkan dalam Dunia Pertama, Jepang dalam Dunia Kedua dan negara-negara sedang berkembang seperti negara-negara ASEAN yang digolongkan dalam Dunia Ketiga. Secara teoritis RRC memasukkan dirinya ke dalam Dunia Ketiga dan bersama-sama dengan negara-negara lainnya dari dunia ini ingin membentuk suatu *front persatuan* guna menghadapi kaum imperialis, kolonialis dan hegemonis atau dengan kata lain front persatuan itu hendaknya ditempuh oleh Dunia Ketiga untuk menghadapi baik Dunia Pertama maupun Dunia Kedua.

Yang menjadi pertanyaan di sini adalah apa yang menjadi sasaran utama RRC dalam menjalin hubungan luar negerinya di kawasan Pasifik itu. Apakah RRC tetap akan mempraktekkan teori Tiga Dunia-nya di kawasan ini atau mempunyai dasar lain yang lebih diutamakan. Mengingat perkembangan

*Staf CSIS.

sejarah hubungan luar negeri RRC tampaknya negara ini secara nyata sedang mengejar suatu cita-cita yang lebih didasari oleh kepentingan nasionalnya, terutama pada waktu ini di mana Kelompok pragmatis yang dipimpin oleh Deng Xiaoping mendominasi baik pemerintahan maupun Partai Komunis Cina.

Meskipun dalam banyak kesempatan para pemimpin RRC masih sering menyatakan politik Tiga Dunia-nya kepada para pemimpin negara-negara sedang berkembang di kawasan ini, pernyataan-pernyataan seperti itu perlu diragukan kebenarannya. Kenyataannya RRC pada awal dekade 1970-an telah mulai mengubah dasar politik luar negerinya dengan mengutamakan kepentingan nasional terutama *kepentingan keamanan* dan *kepentingan ekonomi*.

Sejak konfliknya dengan Uni Soviet memuncak pada tahun 1969, ketika terjadi insiden-insiden perbatasan antara kedua negara itu, RRC mulai memandang Uni Soviet sebagai *musuh nomor satu*, dan menuduhnya sebagai negara yang mempunyai ambisi hegemoni yang paling besar di dunia ini, lebih-lebih sehubungan dengan invasi Vietnam yang didukung Uni Soviet ke Kamboja dan keterlibatan langsung pasukan Uni Soviet di Afghanistan pada tahun 1979. Sejak saat itu RRC merasa bahwa Uni Soviet telah menjadi semacam ancaman nyata yang perlu dihadapi lebih dahulu. Jadi karena kepentingan keamanan nasionalnya itulah RRC terus berusaha mencari penyesuaian-penyesuaian baru di kawasan Pasifik ini khususnya untuk menghadapi ancaman dari Uni Soviet.

Usaha normalisasi hubungan dengan negara-negara Barat khususnya Amerika Serikat yang dimulai sejak akhir dekade 1960-an dan ditandai oleh Komunike Shanghai tahun 1972 yang terkenal itu dan kemudian diikuti oleh normalisasi hubungan antara RRC dan Jepang pada tahun 1972 merupakan era baru bagi hubungan luar negeri RRC. Sejak itu RRC membuka hubungan diplomatik dengan banyak negara Barat. Sementara itu pengakuan terhadap RRC pun mulai bertambah, misalnya pada tahun 1970 - 5 negara mengakui RRC, tahun 1971 - 15 negara, tahun 1972 - 17 negara, tahun 1973 - 2 negara, tahun 1974 - 8 negara dan tahun 1975 bertambah lagi, yaitu lima negara Barat. Di samping itu partisipasi RRC dalam bermacam-macam organisasi dan konperensi internasional terus meningkat.¹ Hal itu menunjukkan bahwa RRC pada dekade 1970-an itu mulai mengubah kebijaksanaan luar negerinya menjadi lebih terbuka terhadap negara-negara lain tanpa melihat latar belakang ideologi, seperti dilakukan pada dua dekade terdahulu. Lalu apa sebenarnya yang menyebabkan perubahan itu?

¹Takashi Tajima, "China and Southeast Asia: Strategic Interests and Policy Prospects," *Adelphi Papers*, No. 172, hal. 5.

Kalau kita melihat kembali sejarah perkembangan RRC sejak awal tahun 1970-an tampak bahwa seorang tokoh senior RRC pengikut Zhou Enlai, yaitu Deng Xiaoping, muncul kembali (setelah berhasil direhabilitasi namanya oleh Zhou Enlai sendiri) dalam tampuk pimpinan tertinggi RRC. Kemunculan kembali Deng Xiaoping itu bertepatan waktunya dengan makin memudarnya peranan Mao Zedong terutama karena kegagalannya dalam Revolusi Kebudayaan di pertengahan dekade 1960-an. Tidak seperti Mao Zedong, Deng Xiaoping ini berpendapat bahwa RRC akan menjadi salah satu negara yang besar di dunia ini dengan jalan membuka diri. Dengan kombinasi antara kepercayaan diri dan ketergantungan akan impor modal dan teknologi asing, maka RRC akan dapat meningkatkan keterlibatannya dalam forum internasional. Kombinasi kepemimpinan antara Zhou Enlai dan Deng Xiaoping ini rupanya lebih berkenan di kalangan para pemimpin RRC sehingga nama Deng Xiaoping makin meroket dan diperkirakan bahwa ia akan berhasil menggantikan peranan Zhou Enlai, lebih-lebih karena dukungannya untuk ambisi Zhou Enlai mengenai RRC yang modern pada awal abad ke-2000 di bidang industri, ilmu pengetahuan, teknologi dan pertahanan. Deng Xiaoping sadar bahwa hanya negara-negara Barat dapat diharapkan untuk membantu program modernisasi itu. Oleh karenanya kepentingan ekonomi yang merupakan prioritas utama Pemerintah RRC sekarang ini seharusnya pula dijadikan dasar pengamatan politik luar negeri RRC di tahun 1980-an ini.

Tulisan ini akan mencoba membahas politik luar negeri RRC pada tahun 1980-an, dengan melihat perkembangan hubungan antara RRC dan negara-negara yang kiranya penting bagi kepentingan nasional RRC baik di bidang keamanan maupun di bidang ekonomi.

HUBUNGAN RRC-UNI SOVIET

Perkembangan hubungan antara RRC dan Uni Soviet sejak dua negara komunis raksasa itu berpisah merupakan kunci perubahan strategi RRC khususnya di kawasan Pasifik. Hubungan antara RRC dan Uni Soviet terus memburuk sejak pertengahan tahun 1950-an terutama karena adanya perbedaan dasar pandangan ideologi, di mana RRC menuduh Uni Soviet sedang melaksanakan revisi terhadap ideologi Marxis-Leninis. Oleh karenanya RRC pada waktu itu menganggap Uni Soviet sebagai revisionis yang harus ditentang karena telah menyimpang dari ajaran yang sebenarnya. Perbedaan pandangan ideologi kedua negara ini rupanya terus meningkat dan sejak terjadinya invasi pasukan Uni Soviet ke Cekoslowakia bulan Agustus 1968, RRC tidak saja menuduh Uni Soviet sebagai revisionis tetapi juga sebagai negara yang menganut paham imperialisme sosial dengan ambisi ingin menguasai dan mendominasi blok sosialis dan gerakan komunis internasional. Perbedaan

pandangan ideologi ini terus memperburuk hubungan antara kedua negara, lebih-lebih setelah terjadi bentrokan bersenjata di perbatasan kedua negara pada tahun 1969.

Karena masalah perbatasan antara kedua negara itu RRC kemudian melihat Uni Soviet sebagai suatu ancaman nyata bagi kedaulatan nasionalnya. Oleh karenanya, semua tindakan Uni Soviet di Asia dan Pasifik dianggap telah direncanakan untuk mengepung RRC. Masuknya Vietnam menjadi anggota COMECON pada tanggal 29 Juni 1978 dan ditandatanganinya Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama antara Uni Soviet dan Vietnam pada tanggal 3 Nopember 1978 untuk jangka waktu 25 tahun menunjukkan makin erat-nya aliansi antara Vietnam dan Uni Soviet, sehingga hal itu dianggap RRC memperketat pengepungan baik dari sebelah utara maupun dari sebelah selatan. Di sebelah lain Uni Soviet juga berusaha mengadakan ikatan, yaitu dengan Afghanistan. Suatu Perjanjian Persahabatan, Bertetangga Baik dan Kerja Sama ditandatangani pada tanggal 5 Desember 1978 dengan Afghanistan.¹ Perjanjian itu memungkinkan kerja sama pertahanan untuk menghadapi suatu ancaman, dan berdasarkan perjanjian itu Uni Soviet pada bulan Desember 1979 melibatkan diri dengan mengirimkan pasukannya ke Afghanistan guna membantu pemerintah menertibkan dan mengamankan wilayah Afghanistan dari serangan-serangan para gerilyawan dan pejuang Islam Afghanistan yang terus menerus melawan Pemerintah Kabul. Dengan demikian RRC merasa sudah terkepung dari segala arah. Dengan alasan inilah akhirnya RRC mencap Uni Soviet sebagai hegemonis terbesar yang harus dilawan lebih dahulu.

Oleh karenanya tidaklah mengherankan kalau Pemerintah Beijing menempatkan perlawanannya terhadap hegemonisme Uni Soviet itu pada urutan pertama sasaran politik luar negerinya. Hal itu bisa dilihat misalnya pada pernyataan Deng Xiaoping kepada Komite Sentral Partai Komunis pada tanggal 16 Januari 1980.² Pernyataan itu menekankan tiga tugas utama Pemerintah RRC, yaitu: (1) menentang hegemonisme dan mendukung perdamaian dunia; (2) berusaha mempersatukan kembali Taiwan ke dalam wilayah Cina; (3) mempercepat konstruksi sosialis dengan empat program modernisasi di bidang pertanian, industri, ilmu pengetahuan dan teknologi dan pertahanan. Pemerintah RRC rupanya sadar bahwa untuk mencapai tiga tugas pokok politik luar negerinya itu mau tidak mau ia harus mendekati Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya, karena hanya Amerika Serikat untuk saat ini mampu menghadapi Uni Soviet dan hanya Amerika Serikat dan negara-negara Barat bisa diharapkan membantu pelaksanaan program modernisasinya. Oleh karenanya sejak awal dekade 1970-an RRC terus berusaha mening-

¹Yin Ch'ing-yao, "Communist China's Anti-Hegemony Policy: Its Recent Development and Prospects," *Issues & Studies*, Vol. XVIII, No. 5, hal. 64.

²*Ibid.*, hal. 55.

katkan hubungan baik dengan negara-negara Barat dan terutama dengan Amerika Serikat.

HUBUNGAN RRC-AMERIKA SERIKAT

Adanya kesamaan kepentingan antara RRC dan Amerika Serikat memungkinkan kedua negara itu terus meningkatkan hubungan persahabatannya. Kesamaan kepentingan yang selalu ditekankan oleh kedua belah pihak adalah menghadapi lawan yang sama, yaitu Uni Soviet. Oleh karenanya Komunike Shanghai, yang merupakan titik tolak pendekatan resmi antara RRC dan Amerika Serikat dan yang ditandatangani oleh Presiden Nixon dan PM Zhou Enlai pada bulan Pebruari 1972, menekankan bahwa kedua belah pihak tidak akan mencari suatu hegemoni di wilayah Pasifik dan masing-masing menentang setiap usaha negara atau kelompok negara manapun untuk menanamkan hegemoni semacam itu.¹ Klausula anti hegemoni di dalam Komunike Shanghai itu merupakan suatu kemenangan diplomasi RRC. Dengan dukungan Amerika Serikat itu RRC tidak perlu lagi memikirkan pertahanan di sebelah timur wilayahnya dan cukup menyerahkan pertahanan di wilayah itu kepada Armada VII Amerika Serikat, sehingga RRC dapat mengkonsentrasikan pasukannya di perbatasan-perbatasan sebelah utara, selatan dan barat.

Tetapi hubungan antara RRC dan Amerika Serikat itu rupanya tidak berjalan seperti diharapkan. Setelah normalisasi hubungan diplomatik diresmikan pada tanggal 1 Januari 1979, tampaknya hubungan kedua negara terus meningkat. Namun sejak Ronald Reagan mengambil alih kekuasaan dan duduk di Gedung Putih, suasana hubungan baik itu berangsur-angsur berubah. Sikap Presiden Reagan yang konservatif dan anti komunis itu tampaknya terus diikuti secara cermat oleh para pemimpin RRC. Sikap itu dan terutama dukungan Pemerintah Amerika Serikat untuk kaum nasionalis di Taiwan ditakutkan Beijing. Hal itu pasti akan mempengaruhi tugas utama kedua politik luar negeri RRC seperti disebutkan di atas, yaitu mempersatukan kembali Taiwan ke dalam wilayah Cina. Sebenarnya kebijaksanaan Amerika Serikat atas Pulau Taiwan ini tidak ada perubahan. Reagan tetap menjunjung tinggi segala sesuatu yang telah disepakati dalam Komunike Shanghai. Pemerintah Reagan tetap mengakui adanya satu Cina dan bahwa Taiwan adalah bagian yang tak terpisahkan dari Cina. Dan hubungannya dengan rakyat Taiwan itu juga berdasarkan persetujuan normalisasi hubungan antara RRC dan Amerika Serikat.

¹Lihat CSIS, *Indonesia dan Dunia Internasional 1973*, hal. 138.

Berdasarkan perundingan yang mendahului pembukaan hubungan diplomatik itu Beijing telah memberikan serangkaian konsesi penting mengenai Taiwan, misalnya menyetujui bahwa Amerika Serikat meneruskan suplai senjata defensif selektif kepada Taiwan untuk jangka waktu tertentu setelah hubungan resmi kedua negara dimulai. Berdasarkan konsesi itu "*The Taiwan Relations Act*" tahun 1979 ditetapkan menjadi undang-undang dengan dukungan mayoritas Kongres, yaitu DPR dengan 339 suara setuju dan 50 suara menentang, dan Senat dengan 85 suara setuju dan 4 suara menentang.¹ Persetujuan itu menegaskan antara lain: (1) setiap usaha menentukan masa depan Taiwan yang tidak secara damai akan dianggap sebagai ancaman terhadap perdamaian dan keamanan di kawasan Pasifik Barat; (2) ancaman itu akan dihadapi Amerika Serikat dengan tindakan yang memadai; (3) penjualan senjata-senjata pertahanan kepada Taiwan diteruskan. Dengan demikian "*The Taiwan Relations Act*" itu jauh lebih tinggi tingkat keabsahannya bila dibandingkan dengan suatu komunike manapun. Dalam sistem konstitusi Amerika Serikat, suatu undang-undang merupakan dasar utama dari suatu kebijaksanaan. Hal itu terungkap, misalnya, dari pernyataan Reagan pada waktu kampanye pemilihan. Dikatakan, bahwa:

"... the U.S. is a nation governed by law and that the Taiwan Relations Act passed by Congress is higher in validity than that of any joint communique."²

Dukungan kuat untuk Taiwan itu tercermin dari isi pembicaraan antara Wakil Presiden Amerika Serikat, George Bush, yang melawat ke RRC awal bulan Mei 1982 yang lalu, dengan para pemimpin Beijing. Dalam pembicaraan itu rupanya Bush tidak berhasil meyakinkan para pemimpin Beijing bahwa penjualan senjata pertahanan ke Taiwan itu tidak akan merugikan pihak Beijing. Dukungan rakyat Amerika Serikat itu rupanya menjadi salah satu pertimbangan Reagan mengenai hubungannya dengan Beijing. Hal itu terungkap dari pernyataan-pernyataannya sejak masa kampanye pemilihan. Bagi Reagan sendiri sebagai orang konservatif dan anti komunis, dukungan kepada Taiwan itu merupakan dasar filsafat politiknya. Ia melihat bahwa Taiwan merupakan satu-satunya alternatif yang memungkinkan perbaikan keadaan sosial dan ekonomi Cina. Ia melihat pula bahwa baik RRC maupun Uni Soviet merupakan ancaman bagi Amerika Serikat dan dunia bebas secara keseluruhan. Tetapi dilihat dari perkembangan selanjutnya, tampak adanya perbedaan pendapat di kalangan para pemimpin Amerika Serikat. Di satu pihak ada yang ingin tetap meningkatkan hubungannya dengan pihak Taiwan (dan ini pendapat kebanyakan dari mereka), tetapi di lain pihak ada yang tidak ingin melepaskan hubungannya dengan Beijing, karena ia masih perlu

¹Hungdah Chiu, "A Rapprochement Between the Two Chinas?," *The Military Engineer*, Nopember-Desember 1981, hal. 28.

²*Issues & Studies*, Vol. XVIII, No. 5, hal. 5.

dan merupakan suatu kekuatan yang potensial untuk mengimbangi Uni Soviet. Sikap itu terungkap dalam pernyataan Bush sekembalinya dari Beijing, bahwa Amerika Serikat tetap berhasrat mengembangkan kerja sama yang strategis dengan RRC terutama dalam menghadapi Uni Soviet, meskipun terdapat perbedaan pendapat di dalam masalah Taiwan.

Dalam hal ini rupanya Amerika Serikat menyadari bahwa masalah Taiwan itu sulit untuk dipecahkan. Bisa saja Amerika Serikat menghentikan penjualan senjata pertahanan kepada Taiwan, tetapi apakah dengan penghentian itu masalah Taiwan sudah dapat dipecahkan? Perlu diingat bahwa pihak nasionalis sendiri juga berambisi untuk merebut kembali kekuasaan di Beijing baik dengan bantuan ataupun tanpa bantuan Amerika Serikat. Untuk maksud ini Taiwan telah berhasil mengembangkan persenjataannya sendiri dengan bantuan negara-negara lain seperti Israel dan Afrika Selatan.

Sebenarnya masalah penyatuan kembali Taiwan ke dalam wilayah Cina adalah masalah antara Partai Nasionalis dan Partai Komunis Cina, sehingga dapat dikatakan sebagai masalah dalam negeri Cina. Tetapi sejauh ini tawaran-tawaran penyatuan kembali dari pihak Beijing ditolak oleh pihak Taiwan. Pihak Taiwan tidak mau bersatu selama Beijing tetap menganut paham komunis dan tidak bersedia kembali kepada ideologi nasional yang dicetuskan oleh pendiri Negara Cina modern, Dr. Sun Yat-sen, yaitu "*San Min Chu I*" atau tiga dasar perjuangan rakyat tentang kesatuan *nasionalisme*, *sosialisme* dan *demokrasi*. Sementara itu pihak Beijing tetap bersikeras untuk melaksanakan tugas utamanya itu dengan atau tanpa bantuan Amerika Serikat. Mingguan berbahasa Inggris *Beijing Review* dalam editorialnya tanggal 14 Januari 1981 menyatakan bahwa:

"... adalah harapan kita bahwa Taiwan kembali ke pangkuan RRC secara damai. Tetapi apabila kita dipaksa oleh penolakan keras pihak Nasionalis, cara-cara kekerasan akan digunakan dan hal itu merupakan masalah dalam negeri sepenuhnya dan Amerika Serikat tidak berhak campur tangan."¹

Jadi bila Amerika Serikat memang sungguh-sungguh ingin membantu memecahkan masalah penyatuan kembali kedua Cina itu, Amerika Serikat dapat saja berperan positif sebagai penengah. Tetapi hal itu tergantung pula pada seberapa jauh terdapat kerja sama antara Gedung Putih, Departemen Luar Negeri, Pentagon dan pihak Kongres Amerika Serikat. Selama ini yang mereka tunjukkan hanyalah perbedaan-perbedaan yang ada saja.

Yang menjadi pertanyaan di sini adalah apakah hubungan yang dingin antara RRC dan Amerika Serikat saat ini akan mengakibatkan berpalingnya

¹*Sinar Harapan*, 14 Januari 1981.

RRC ke Uni Soviet? Menurut hemat kami hal itu sangat kecil kemungkinannya. Memang tawaran telah disampaikan oleh Presiden Leonid Brezhnev baru-baru ini kepada para pemimpin Beijing untuk mengadakan perundingan perbaikan hubungan kembali. Tetapi tawaran itu serta merta ditolak oleh pihak RRC. Rupanya hal itu disebabkan oleh beberapa faktor seperti berikut ini:

1. RRC saat ini berambisi membangun negara di segala bidang, khususnya di bidang industri, pertanian, pertahanan dan ilmu pengetahuan. Untuk itu RRC sangat membutuhkan bantuan yang tampaknya tidak dapat dipenuhi oleh Uni Soviet. Oleh karena ambisi itu pulalah maka RRC berpaling kepada Amerika Serikat dengan harapan Amerika Serikat dapat membantunya.
2. Sampai saat ini belum ada indikasi bahwa RRC dan Uni Soviet mau rukuk kembali mengingat masalah-masalah yang makin berkembang yang justru memperlebar jurang perbedaan kepentingan di antara mereka, seperti masalah perbatasan, usaha pengepungan Uni Soviet dari segala penjuru dan usaha Uni Soviet untuk mengusir pengaruh RRC di Asia Tenggara.
3. Campur tangan Uni Soviet di Polandia sangat ditentang oleh RRC seperti halnya RRC juga menentang campur tangan militer Uni Soviet di Hongaria dan Cekoslowakia. Karena hal itu Uni Soviet dituduh makin berambisi melaksanakan politik hegemoninya di dunia ini. Demikian pula dari bantuan yang diberikan oleh RRC kepada para gerilyawan Afghanistan, tampak bahwa RRC memang bersungguh-sungguh menentang kehadiran militer Uni Soviet di negara itu dan menentang politik hegemoni negara itu.

HUBUNGAN RRC-JEPANG

Normalisasi hubungan diplomatik antara RRC dan Jepang terjadi hanya beberapa bulan setelah Komunike Shanghai antara RRC dan Amerika Serikat ditandatangani. Tidak jauh berbeda dengan isi Komunike Shanghai, isi komunike bersama pada tanggal 29 September 1972 antara PM Tanaka dan PM Zhou Enlai juga menekankan perlawanannya terhadap hegemonisme. Memang Jepang dan RRC juga mempunyai kesamaan kepentingan keamanan karena Jepang masih mempunyai masalah teritorial dengan Uni Soviet.

Dalam rangka melaksanakan program modernisasinya RRC merasa perlu mengadakan perbaikan hubungan dengan Jepang, karena negara ini mempunyai kemampuan ekonomi dan teknologi yang sangat dibutuhkan RRC dalam rangka pelaksanaan program itu. Oleh karena itu pada tanggal 12 Agustus 1978 suatu Perjanjian Perdamaian dan Persahabatan ditandatangani oleh kedua belah pihak. Sekali lagi perjanjian yang terdiri dari lima pasal (termasuk dua klausula yang dimasukkan ke dalam pasal dua dan empat) itu men-

cantumkan sikap anti hegemonisme.¹ Dengan demikian sekali lagi RRC memperoleh kemenangan besar di dalam ofensif diplomatiknya untuk menarik Jepang guna membentuk semacam front persatuan menghadapi Uni Soviet. Dari segi ekonomi pasal tiga dari perjanjian itu memungkinkan pihak RRC meningkatkan perdagangannya ke Jepang dan memperoleh modal dan teknologi dari Jepang. Dan memang apa yang diharapkan oleh RRC terpenuhi dengan diputuskannya oleh Kabinet Jepang pada tanggal 26 Maret 1982 mengenai bantuan sebesar US\$ 244 juta untuk membiayai pembangunan dan perluasan berbagai pelabuhan laut dan jalan kereta api, yang merupakan sarana perhubungan penting di RRC.²

Hubungan yang baik antara RRC dan Jepang itu sangat diperlukan RRC tidak saja untuk tujuan ekonomi, tetapi juga untuk tujuan lain di samping tujuan keamanan. Jepang sebagai sekutu terdekat Amerika Serikat di Asia ini dapat berperan dalam suasana dinginya hubungan antara RRC dan Amerika Serikat. Dalam hal ini memang pihak Beijing terus mendesak Jepang agar bersedia membantu mengatasi masalah yang ada antara RRC dan Amerika Serikat, dan Jepang sendiri merasa bahwa masalah hubungan RRC-Amerika Serikat itu merupakan titik rawan bagi stabilitas Asia dan dunia pada umumnya. Oleh karenanya pihak Jepang juga sangat berkepentingan dengan perkembangan hubungan antara RRC dan Amerika Serikat. Jepang merasa bahwa hubungan baik antara Jepang dan RRC sama pentingnya dengan hubungan baik antara Jepang dan Amerika Serikat. Jadi alangkah baiknya adanya jalinan hubungan antara ketiganya sehingga stabilitas keamanan dan perimbangan kekuatan di wilayah Pasifik dapat dipertahankan.

HUBUNGAN RRC - NEGARA-NEGARA ASEAN

Hubungan antara RRC dan negara-negara ASEAN pada umumnya mempunyai kepentingan-kepentingan yang sama seperti hubungan yang telah dijalin antara RRC-Amerika Serikat atau RRC-Jepang. Namun pengaruh RRC di kawasan Asia Tenggara ini mempunyai akibat yang tidak dapat dirasakan baik oleh Amerika Serikat maupun Jepang. Mengingat letak geografisnya, RRC adalah satu-satunya negara besar yang terletak bersebelahan dengan kawasan Asia Tenggara, dan karenanya kestabilannya merupakan pula kestabilan bagi Asia Tenggara. Begitu pula dengan jumlah penduduknya yang

¹CSIS, *Indonesia dan Dunia Internasional 1979*, hal. 520.

²Lihat *Warta Berita Antara*, tanggal 27 Maret 1982.

sekitar 1.000 juta, pengaruh politiknya yang cukup besar dan hubungan tradisional yang sudah sejak lama berlangsung, maka RRC merupakan satu-satunya negara Asia yang mempunyai pengaruh besar di dalam kehidupan bangsa Asia Tenggara. Oleh karenanya dalam meninjau hubungan RRC dan negara-negara ASEAN ini, kita harus melihat kepentingan-kepentingan RRC yang lebih luas dengan kawasan ini, seperti kepentingan keamanan, politik dan ideologi dan ekonomi.

Kepentingan Keamanan

Invasi pasukan Vietnam ke Kamboja yang pada akhirnya berhasil mengusir Pemerintah Khmer Merah yang pro Beijing merupakan tamparan berat bagi RRC. Invasi ini tidak saja berarti menurunnya pengaruh politik dan ideologi RRC di kawasan ini, tetapi juga mengancam keamanan RRC, karena hal itu dianggap salah satu usaha pengepungan RRC oleh Uni Soviet di sebelah selatan. Oleh karena itu RRC berusaha menentang kehadiran pasukan Vietnam itu dengan mendukung gerakan-gerakan anti Vietnam khususnya kelompok Khmer Merah. Rupanya RRC dan negara-negara ASEAN mempunyai kepentingan yang paralel dalam menghadapi invasi pasukan Vietnam di Kamboja ini. Tetapi kenyataannya tidak demikian halnya. Perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa RRC dan ASEAN mempunyai pandangan yang berbeda mengenai situasi Kamboja akibat invasi pasukan Vietnam itu. Di satu pihak RRC hanya mempunyai satu tujuan, yaitu mengusir pasukan Vietnam, yang dianggap sebagai agen Uni Soviet di kawasan ini, dari Kamboja dan munculnya suatu rezim di Phnom Penh yang mau menerima kehadiran RRC di kawasan. Di lain pihak, ASEAN melihat bahwa situasi Kamboja yang diakibatkan oleh invasi pasukan Vietnam itu menimbulkan dampak yang merongrong kestabilan kawasan. Oleh karenanya ASEAN menginginkan ditariknya pasukan asing dari wilayah Kamboja dan diadakannya pemilihan umum untuk memilih suatu pemerintahan yang dapat diterima oleh semua kelompok yang ada di Kamboja. ASEAN memang menghendaki agar pasukan Vietnam ditarik dari Kamboja karena negara itu telah melanggar suatu prinsip yang sangat penting untuk negara-negara yang tergabung dalam Gerakan Non-Blok, yaitu melanggar dengan kekerasan perbatasan negara lain yang berdaulat dan karenanya melanggar hak menentukan nasib sendiri bangsa lain. Tetapi ASEAN berpendapat bahwa Vietnam masih merupakan bagian dari Asia Tenggara yang harus diberi kesempatan untuk ambil bagian dalam penyelesaian masalah itu.

Kepentingan Politik/Ideologis

Jelas politik luar negeri RRC di kawasan Asia Tenggara ini mempunyai tujuan politik dan ideologis dalam rangka mempertahankan pengaruhnya di kawasan ini. Sebagai contoh dukungan RRC/Partai Komunis Cina untuk partai-partai komunis di Asia Tenggara secara ideologis adalah soal prinsip, di mana Partai Komunis Cina berkewajiban mendukung partai-partai komunis yang pro Cina di manapun.

Tetapi dalam rangka kepentingan keamanan RRC rupanya tidak menghendaki adanya konflik dengan negara-negara ASEAN. Oleh karenanya dalam banyak kesempatan pemimpin-pemimpin RRC selalu berusaha memberikan pengertian tentang hubungannya dengan partai-partai komunis di negara-negara ASEAN kepada pemimpin-pemimpin negara-negara ASEAN. Misalnya dalam kunjungannya ke Muangthai awal Pebruari 1981, PM RRC Zhao Ziyang mengatakan bahwa RRC tidak akan mengekspor revolusi dan sama sekali menentang campur tangan dalam urusan dalam negeri negara-negara lain. RRC berusaha mengembangkan hubungan dengan partai-partai komunis di Asia Tenggara demikian rupa sehingga tidak akan mempengaruhi hubungan yang sudah dijalin dengan negara-negara ASEAN.¹ Tampak di sini bahwa kebijakan-kebijakan RRC dalam soal solidaritas antar partai komunis di Asia Tenggara lambat-laun berubah dalam arti bahwa solidaritas itu kurang ditekankan dibandingkan dengan hubungan antar pemerintah yang makin lama makin menonjol dan lebih dipentingkan.

Dalam rangka perbaikan hubungan antar pemerintah dengan negara-negara ASEAN itu RRC juga secara terus-menerus mengadakan perubahan kebijakan mengenai *orang-orang Cina Perantauan*. Dari sekitar 19 juta orang Cina Perantauan yang tersebar di seluruh dunia, sekitar 17 juta orang tinggal dan berdomisili di negara-negara Asia Tenggara, yaitu 0,5 juta di Birma, 3,8 juta di Indonesia, 4,4 juta di Malaysia, 0,55 juta di Pilipina, 5 juta di Muangthai, 1,8 juta di Singapura dan 1,3 juta di Vietnam.² Meskipun tampaknya jumlah orang-orang Cina Perantauan itu hanya sekitar 5% dari total penduduk Asia Tenggara, mereka sering mempunyai posisi kuat di bidang ekonomi di negara-negara setempat. Dalam menghadapi masalah ini Pemerintah RRC sebelumnya bersikap mendua. Di satu pihak orang-orang Cina Perantauan itu berguna untuk tujuan propaganda dan pengumpulan dana, yang sangat dibutuhkan untuk pembangunan ekonomi dalam negeri. Tetapi di lain pihak mereka itu merupakan sumber hambatan perbaikan hubungan antara RRC dan negara-negara Asia Tenggara.

¹*Kompas*, 2 Pebruari 1981.

²Takashi Tajima, *op. cit.*, hal. 25.

Rupanya sikap mendua itu lambat-laun ditinggalkan oleh Pemerintah RRC dan pendekatan-pendekatan baru telah ditempuh terutama untuk memperbaiki hubungan dengan negara-negara ASEAN. Pada bulan September 1980 Pemerintah RRC telah mengesahkan suatu undang-undang baru mengenai 'Kewarganegaraan Cina'. Dalam pasal 3 misalnya jelas disebutkan bahwa: "The People's Republic of China does not recognize dual nationality for any Chinese National." Dengan demikian RRC sama sekali menghapus kewarganegaraan rangkap, sehingga bagi orang Cina Perantauan yang telah menaturalisasikan dirinya di negara setempat secara otomatis kehilangan kewarganegaraan Cina mematuhi setiap undang-undang yang berlaku di negara setempat, tidak terlibat dalam segala kegiatan politik dan hidup bersahabat dengan penduduk setempat.

Kepentingan Ekonomi

Hubungan ekonomi antara RRC dan negara-negara Asia Tenggara sudah berlangsung sejak lama. Bagi RRC kawasan ini merupakan pasar untuk produk-produk industrinya maupun sumber bahan mentah. Dalam tabel berikut ini terlihat bahwa hubungan dagangan antara RRC dan negara-negara ASEAN terus meningkat dari tahun ke tahun (lihat Tabel 1).

Perdagangan antara kedua belah pihak itu meningkat terus terutama sejak tahun 1974 ketika dunia mulai dilanda krisis energi, sehingga bagi negara seperti RRC yang diperkirakan memiliki sekitar 56,13% dari semua cadangan minyak di Asia,¹ terbuka suatu kesempatan baik untuk memasarkan produk minyaknya. Di lain pihak bagi negara-negara ASEAN yang tidak memiliki sumber minyak seperti Malaysia, Singapura, Pilipina dan Muangthai, membeli minyak dari RRC lebih menguntungkan (meskipun mutunya rendah) karena harganya lebih murah dan biaya transportasinya lebih rendah mengingat letaknya lebih dekat dibandingkan dengan membeli minyak dari Teluk Persia. Sementara itu produk-produk industri RRC juga telah lama dikenal penduduk Asia Tenggara karena bermutu dan murah harganya sehingga dapat bersaing dengan barang-barang produksi Jepang, Korea Selatan atau Taiwan.

Kalau Tabel 1 itu dilihat secara cermat, tampak bahwa neraca perdagangan antara RRC dan negara-negara ASEAN lebih menguntungkan pihak RRC. Jadi karena pertimbangan perdagangan yang terus menguntungkan ini rupanya RRC berhasrat memperbaiki hubungan dengan negara-negara ASEAN, lebih-lebih sehubungan dengan perdagangan dunia RRC. Dari Tabel 2 tampak bahwa perdagangan dunia RRC terus-menerus mengalami defisit,

¹CSIS, *Indonesia dan Dunia Internasional 1976*, hal. 533.

Tabel 1

PERDAGANGAN ANTARA RRC DAN NEGARA-NEGARA ASEAN
(dalam US\$ juta)

Tahun	Indonesia	Malaysia	Pilipina	Singapura	Muangthai	ASEAN
1970						
Ekspor	30,6	74,7	-	125,7	-	231,0
Impor	-	21,8	-	22,7	-	44,5
Neraca	+ 30,6	+ 52,9	-	+ 103,0	-	+ 186,5
1971						
Ekspor	27,6	88,9	0,8	132,9	-	250,2
Impor	-	26,2	-	15,2	-	41,4
Neraca	+ 27,6	+ 62,7	+ 0,8	+ 117,7	-	+ 208,8
1972						
Ekspor	39,0	69,6	16,5	141,5	-	266,6
Impor	-	27,1	-	20,4	-	47,5
Neraca	+ 39,0	+ 42,5	+ 16,5	+ 121,1	-	+ 219,1
1973						
Ekspor	48,8	150,1	21,3	323,2	-	452,4
Impor	-	83,7	-	52,0	-	135,7
Neraca	+ 48,8	+ 66,4	+ 21,3	+ 271,2	-	+ 316,7
1974						
Ekspor	113,9	195,3	27,0	264,6	4,5	605,3
Impor	-	87,1	13,4	51,2	-	151,7
Neraca	+ 113,9	+ 108,3	+ 13,6	+ 213,3	+ 4,3	+ 453,4
1975						
Ekspor	203,5	148,9	50,8	286,2	16,9	706,3
Impor	-	52,4	23,0	40,7	19,2	135,3
Neraca	+ 203,5	+ 96,5	+ 27,8	+ 245,5	- 2,3	+ 571,0
1976						
Ekspor	131,8	134,4	56,6	266,7	56,7	646,2
Impor	-	44,8	38,3	38,7	66,8	188,6
Neraca	+ 131,8	+ 89,6	+ 18,3	+ 228,0	- 10,1	+ 457,6
1977						
Ekspor	154,0	141,0	83,0	295,0	67,0	740,0
Impor	-	120,0	109,0	59,0	102,0	390,0
Neraca	+ 154,0	+ 21,0	- 26,0	+ 236,0	- 35	+ 350,0
1978						
Ekspor	106,9	210,6	113,9	325,8	79,9	n.a.
Impor	n.a.	110,3	48,7	57,9	70,7	n.a.
Neraca	n.a.	+ 100,3	+ 65,2	+ 267,9	+ 9,2	n.a.
1979						
Ekspor	120,0	202,0	116,0	374,0	220,0	1.032,0
Impor	-	200,0	56,0	187,0	85,0	528,0
Neraca	+ 120,0	+ 2,0	+ 60,0	+ 187,0	+ 135,0	+ 504,0
1980						
Ekspor	159,0	249,0	201,0	571,0	365,0	1.545,0
Impor	-	260,0	49,0	338,0	146,0	793,0
Neraca	+ 159,0	- 11,0	+ 152,0	+ 233,0	+ 219,0	+ 752,0

Sumber: *Direction of Trade Statistics* tahun 1974, 1979 dan 1981, yang dikeluarkan oleh IMF.

terutama sejak tahun 1978 ketika negara itu mulai mencanangkan program modernisasinya. Dengan demikian surplus yang diperoleh dari perdagangannya dengan negara-negara ASEAN perlu terus dipertahankan dan kalau bisa terus ditingkatkan.

PENUTUP

Dari pembahasan di atas kiranya dapat ditarik beberapa kesimpulan tentang arah dan sasaran politik luar negeri RRC untuk dekade 1980-an dan dekade terakhir abad ke-20 ini. Pembahasan di atas mengungkapkan bahwa pengaruh luar sangat menentukan perkembangan dalam negeri RRC, maka untuk melihat arah dan sasaran politik luar negeri negara itu kita harus melihat kembali perkembangan politik dalam negeri RRC khususnya sejak kelompok Deng Xiaoping yang pragmatis itu berhasil mendominasi baik partai maupun pemerintahan. Memang tidak banyak data yang dapat mendukung pengamatan ini. Tetapi sejauh ini Deng Xiaoping ternyata berhasil merekrut pengganti-pengganti yang lebih muda. *Hu Yaobang*, misalnya berhasil diorbitkan oleh Deng ke dalam Politbiro sejak Sidang Pleno ke-3 Komite Pusat Partai ke-11 yang berlangsung tanggal 18-22 Desember 1978 dan sekarang ini memegang jabatan tertinggi dalam Partai Komunis Cina sebagai Ketua Partai dan *Zhao Ziyang* berhasil diorbitkan ke dalam pemerintahan dan akhirnya berhasil menggantikan Hua Guofeng pada bulan September 1980 sebagai Perdana Menteri. Dengan demikian Kelompok Deng Xiaoping berhasil menguasai kedudukan kunci baik di dalam partai maupun pemerintahan. Zhao Ziyang sebenarnya tidak begitu dekat dengan Deng seperti Hu Yaobang. Tetapi karena ia adalah seorang yang pragmatis dan cukup berhasil dalam memimpin sebuah propinsi yang mempunyai penduduk terbesar di RRC yaitu propinsi Sichuan dengan penduduk sekitar 100 juta, dan mendukung program Deng, maka ia ditarik dan disertai tugas memimpin Dewan Menteri. Oleh karenanya sasaran politik luar negeri RRC untuk dua dekade mendatang tampaknya akan tetap sejalan dengan apa yang dicita-citakan Deng Xiaoping.

Dalam pernyataannya kepada Komite Sentral Partai Komunis Cina tanggal 16 Januari 1980, Deng Xiaoping menekankan tiga tugas utama politik luar negeri RRC, yaitu: (1) menentang hegemonisme dan mendukung perdamaian dunia; (2) berusaha mempersatukan kembali Taiwan ke dalam wilayah Cina; (3) mempercepat konstruksi sosialis dengan empat program modernisasi di bidang pertanian, industri, ilmu pengetahuan dan teknologi dan pertahanan. Dari pernyataan ini jelas apa yang menjadi sasaran politik luar negeri RRC pada akhir abad ke-20 ini khususnya bila hal itu kita hubungkan dengan am-

Tabel 2

PERDAGANGAN DUNIA RRC DARI 1972-1980
(dalam US\$ juta)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Ekspor	2.477,4	4.009,0	5.315,1	5.762,5	6.047,9	6.849,0	8.443,7	12.260,0	17.309,0
Impor	2.327,6	4.323,0	6.619,0	6.593,9	5.249,4	6.416,2	9.679,9	14.126,0	19.493,0
Neraca	+ 149,8	- 314,0	-1.303,9	- 831,4	+ 798,5	+ 432,8	-1.236,2	- 1.806,0	2.184,0

Sumber: *Direction of Trade Statistics*, tahun 1974, 1979 dan 1981, yang dikeluarkan oleh IMF.

bisi mendiang Zhou Enlai yang ingin melihat RRC sebagai negara yang modern di awal abad ke-21.

Ketiga tugas utama politik luar negeri RRC itu menunjukkan pula bahwa pengaruh perkembangan di luar RRC sangat menentukan arah politik luar negerinya. Misalnya saja kejadian-kejadian di perbatasan utara RRC, di Indocina dan Afghanistan dianggapnya sebagai suatu usaha Uni Soviet untuk memperketat pengepungan terhadapnya, sehingga mau tidak mau ia harus berusaha mengadakan pendekatan kepada Amerika Serikat sebagai satu-satunya negara yang mempunyai kemampuan penjera sehingga mampu menghadapi Uni Soviet. Tetapi untuk melaksanakan tugas utama yang kedua RRC harus berhadapan langsung dengan Amerika Serikat, terutama karena dukungan Amerika Serikat untuk kaum nasionalis di Taiwan tidak begitu saja dapat dilenyapkan, tetapi bahkan dukungan Amerika Serikat itu menjadi lebih mantap di bawah Menteri Luar Negeri Amerika Serikat yang baru George Shultz. Di samping itu tekad kaum nasionalis sendiri untuk merebut kekuasaan di Cina tetap harus menjadi pertimbangan dalam mencapai tugas kedua itu.

Usaha Pemerintah RRC untuk memperkecil jumlah personalnya dalam pemerintahan dan meningkatkan mutu para personal yang bersangkutan menunjukkan bahwa RRC memang bersungguh-sungguh dalam melaksanakan tugas yang ketiga. Jumlah personal dan departemen diperkecil tidak saja untuk mengurangi anggaran rutin pemerintah, tetapi juga untuk tujuan investasi modal asing. Sampai saat ini para investor asing merasakan bahwa mereka masih sulit menambahkan modal mereka karena harus menghadapi urusan birokrasi yang berbelit-belit.

Dalam usaha membangun perekonomiannya ini RRC rupanya melihat Jepang dan negara-negara ASEAN sebagai partner-partner yang mempunyai

prospek yang baik. Oleh karenanya RRC terus berusaha untuk memperbaiki hubungannya dengan negara-negara itu dengan menghilangkan atau sedikitnya memperkecil hambatan-hambatan yang ada. Bagaimana hal ini dilihat oleh negara-negara ASEAN, sebaiknya diserahkan kepada negara-negara yang bersangkutan.

Bagi Indonesia misalnya, perkembangan itu harus dilihat sebagai suatu tanda yang positif. Memang kita harus selalu waspada terhadap ancaman dari RRC. Tetapi kita tidak bisa melihat negara itu hanya dari segi ancaman. RRC sebagai suatu kekuatan regional tidak dapat disangkal lagi. Yang penting bagi kita adalah bagaimana memanfaatkan RRC bagi kestabilan keamanan di kawasan ini dan kestabilan itu hanya dapat dicapai dengan adanya kerja sama di antara pihak-pihak yang bersangkutan.