

Hubungan Indonesia-Cina: Tenang di Semua Front

Hadi SOEASTRO

PENGANTAR

Ketika dua negara besar Asia, Indonesia dan Cina, bersahabat erat pada pertengahan tahun 1960-an, mereka melihat kerjasama mereka sebagai inti dari gerakan dunia melawan "neo-kolonialisme, kolonialisme dan imperialisme." Kuasi-aliansi mereka dilihat oleh banyak bangsa baik di dalam maupun di luar kawasan sebagai faktor destabilisasi. Kini, pada waktu kedua negara besar Asia ini masih menjaga jarak, dikatakan bahwa seharusnya mereka merasa malu.

Tidak segera jelas, pihak mana seharusnya lebih merasa malu dengan keadaan ini. Telah diperkirakan bahwa kekurang-berhasilan Beijing dalam melakukan normalisasi hubungan dengan Jakarta berarti bahwa Cina dianggap berada di luar proses politik Asia Tenggara manakala kepentingan Indonesia terlibat. Begitu pula ada pendapat bahwa Indonesia dapat memainkan peran yang lebih besar dalam menyelesaikan masalah Kamboja seandainya ia melakukan normalisasi hubungannya dengan Cina. Masalah normalisasi hubungan antara Indonesia dan Cina telah menjadi salah satu tantangan yang sangat menarik bagi hubungan internasional maupun sebagai bahan spekulasi di antara para pengamat yang berminat selama bertahun-tahun.

Pernyataan resmi Indonesia yang paling baru tentang pembukaan kembali hubungan diplomatik dengan Cina datang dari Menteri Sekretaris Negara dan Ketua Golkar, Sudharmono, ketika ia memberikan sambutan di Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang pada bulan Maret 1986. Ia menyatakan

Diterjemahkan dari makalah yang disajikan pada *Konperensi US-ASEAN IV* tentang "ASEAN and China: An Evolving Relationship," yang disponsori oleh Institute of Strategic and International Studies (ISIS), Malaysia, Kuala Lumpur, 5-8 Januari 1987.

bahwa hubungan diplomatik tidak akan dibuka kembali kecuali jika Partai Komunis Cina meninggalkan kebijakannya untuk mencampuri gerakan-gerakan komunis di Asia Tenggara.¹ Pernyataan ini menunjukkan bahwa posisi Indonesia dalam masalah ini tidak berubah. Bahkan hampir sepuluh tahun sebelumnya, Presiden Soeharto dengan jelas menyatakan dalam pidato Hari Kemerdekaan bulan Agustus 1986 kepada DPR bahwa Pemerintah Indonesia hanya akan melakukan normalisasi hubungan dengan Beijing seandainya mereka menghargai integritas Indonesia dan tidak ikut campur urusan dalam negeri Indonesia.

Persyaratan ini mungkin memang menjadi *bottom line* para pembuat kebijakan Indonesia. Oleh karena itu banyak pengamat berpendapat bahwa normalisasi hubungan kedua negara ini masih memakan waktu yang lama. Pernyataan Menteri Luar Negeri Cina, Wu Xueqian, bahwa Cina hanya mempunyai "hubungan moral" dengan partai komunis dan tidak menggunakan hubungan ini untuk mencampuri urusan dalam negeri di negara-negara lain, tidak dianggap sebagai jaminan yang cukup oleh pihak Indonesia.

Meskipun demikian, beberapa usaha telah dilakukan di masa lalu untuk menciptakan suatu terobosan. Pada pihak Indonesia, dapat dilihat dua prakarsa Adam Malik, masing-masing dalam tahun 1977 dan 1984. Sangat menarik untuk diteliti mengapa usaha-usaha itu gagal.² Barangkali kejadian yang lebih menarik adalah yang bersangkutan dengan Kunjungan Menteri Luar Negeri Wu ke Indonesia pada tahun 1985 untuk menghadiri peringatan Konferensi Asia-Afrika 1955 di Bandung. Banyak pengamat yang berharap bahwa kunjungan itu akan menghasilkan suatu terobosan. Di satu pihak ada perasaan bahwa Indonesia akan mendapatkan kembali secara bertahap profil internasional yang lebih tinggi yang akan mendorongnya untuk melakukan normalisasi hubungan dengan Cina. Ini selalu menjadi tesis Adam Malik, yang secara tegas dinyatakan dalam konferensi pers di Hongkong pada tanggal 8 Agustus 1984. Ia menyatakan bahwa Indonesia tidak dapat memainkan peranan yang penting di Asia tanpa lebih dulu melakukan normalisasi hubungannya dengan Cina, negara Asia yang kuat dan tidak boleh lagi diabaikan oleh Indonesia.

Di pihak yang lain, ada yang merasa bahwa kehadiran Menteri Luar Negeri Cina pada Peringatan Bandung ini sebaiknya dilihat sebagai lambang, suatu pernyataan tidak langsung Cina tentang maksud mereka untuk tidak mencampuri urusan dalam negeri negara-negara lain, salah satu dari apa yang

¹Lihat *The Jakarta Post*, 25 Maret 1986.

²Pada Episode tahun 1977, lihat Justus M. van der Kroef, "Normalizing Relation with the People's Republic of China: Indonesia's Rituals of Ambiguity," dalam *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 3, No. 3 (Desember 1981): hal. 187-218; Pada Episode tahun 1984, lihat Bilveer Singh, "Sino-Indonesian Relation: Problems of Normalization" dalam *Asian Affairs*, Vol. VI, No. 4 (Oktober-Desember 1984): hal. 301-315.

disebut Prinsip-prinsip Bandung. Seperti disinggung sebelumnya, pernyataan Wu tentang hubungan moral ternyata tidak memberi bukti yang dicari. Begitu pula kegagalan usaha Adam Malik tahun 1977 mungkin ada hubungannya dengan laporan tentang pernyataan Deng Xiaoping Wakil Perdana Menteri Cina pada waktu itu pada bulan November 1978 selama kunjungannya ke Kuala Lumpur bahwa Beijing tidak akan menghentikan bantuannya kepada gerakan pemberontak komunis di kawasan Asia Tenggara.

Sementara itu dalam banyak kesempatan para pembuat keputusan Indonesia telah memberikan pernyataan bahwa Indonesia akan dapat mengatasi ancaman dari Cina apabila ia dapat menyelesaikan masalah keamanan dalam negeri, yang antara lain menyangkut masalah warga negara keturunan Cina. Jadi kaitan inilah yang seringkali tampak telah digunakan sebagai alasan yang gampang dalam menunda usaha ke arah normalisasi, yang oleh Van der Kroef digambarkan sebagai sikap kekaburan ritual Indonesia.³

Sudah tentu Cina juga mempunyai andil dalam permainan kekaburan ini, misalnya seperti tercermin dalam undang-undang kewarganegaraan mereka. Tetapi kekaburan ini tidak hanya ditujukan pada hubungannya dengan Indonesia, tetapi juga mempengaruhi hubungannya dengan negara-negara Asia Tenggara yang lain. Tentang hubungan Cina-Indonesia, Cina telah menunjukkan secara jelas kesediaannya untuk membuka kembali hubungan diplomatik. Pertanda semacam ini telah dikirimkan ke Jakarta baik langsung ataupun melalui Tokyo dan Canberra⁴. Tetapi pihak Indonesia tetap berpendirian bahwa ia tidak tergesa-gesa untuk membuka kembali hubungan diplomatik-nya dengan Cina.

Perhatian akhir-akhir ini telah dipusatkan pada pembukaan kembali hubungan dagang langsung antara kedua negara. Kendati gerak Indonesia yang sangat hati-hati menuju ke arah itu, pihak Cina tampaknya menganggap tindakan itu sebagai langkah awal ke arah normalisasi. Cina mungkin mengharapkan bahwa perkembangan di bidang ekonomi -- ketika di bidang politik telah gagal -- dapat menuju terobosan yang sudah lama didambakan.

Tulisan ini akan meninjau perkembangan hubungan dagang Cina-Indonesia untuk meneliti pengaruh hubungan dagang langsung atas keseluruhan hubungan bilateral. Kesimpulan sementara dari tulisan ini adalah suatu penilaian campuran atas pengaruh keseluruhan. Sementara pembukaan kembali perdagangan langsung dapat meningkatkan perdagangan dua jalur dan interaksi yang lebih intensif antara kedua negara, pengalaman sejauh ini menunjukkan bahwa sejumlah masalah yang timbul dalam jalannya perdagangan tidak dapat diselesaikan dengan mudah tanpa tumbuhnya pengertian politik

³Lihat van der Kroef, "Normalising Relations."

⁴Lihat, sebagai contoh Singh, "Sino-Indonesian Relations."

terlepas dari pengembangan yang sama pentingnya dari mekanisme perdagangan yang diperlukan.

Tulisan ini akan menggambarkan secara singkat pembukaan kembali hubungan dagang langsung antara Indonesia dan Cina. Ini akan diikuti dengan pembahasan tentang pola hubungan perdagangan Cina-Indonesia. Bagian penutup akan membicarakan beberapa masalah kebijakan yang telah timbul dan implikasinya bagi hubungan Cina-Indonesia secara keseluruhan.

PEMBUKAAN KEMBALI HUBUNGAN DAGANG LANGSUNG

Dengan dikeluarkannya Inpres No. 9/1985 pada tanggal 23 Juli 1985, Pemerintah Indonesia secara resmi mendukung pembukaan kembali perdagangan langsung antara Indonesia dan Cina yang dirundingkan oleh KADIN (Kamar Dagang dan Industri) Indonesia dan Dewan Promosi Perdagangan Internasional Cina (CCPIT - *China Council for Promotion of International Trade*).

Sejak semula Pemerintah Indonesia telah menekankan sifat tidak resmi dari proses negosiasi, yang di pihak Indonesia dilakukan oleh lembaga non-pemerintah, yaitu KADIN. Penandatanganan Memorandum Saling Pengertian (*Memorandum of Understanding*) antara KADIN dan CCPIT terjadi pada tanggal 5 Juli 1985 di negara ketiga, Singapura dan kata-kata "Republik Indonesia" dan "Republik Rakyat Cina" (RRC) tidak terdapat dalam naskah memorandum itu. Kedua hal itu dimaksudkan untuk mempertegas sifat tidak resmi persetujuan itu.⁵

Tampaknya pihak Cina merasa agak kebingungan dengan pendekatan tak resmi Indonesia ini. Penandatanganan Memorandum Saling Pengertian ini pasti akan tertunda lagi andaikata pihak Cina terus mendesak agar KADIN mendapatkan mandat tertulis dari Pemerintah Indonesia.

Kendati sifatnya yang tidak resmi, Memorandum ini dapat dianggap sebagai suatu terobosan. KADIN telah mulai menjajagi kemungkinan untuk membuka kembali perdagangan langsung dalam tahun 1977, dengan kunjungan yang dilakukan oleh perwakilan KADIN ke Canton Fair dan selanjutnya juga ke Beijing dalam tahun 1978. Prakarsa itu gagal mendapatkan dukungan resmi di dalam negeri, sebagian karena DPR sangat berkeberatan, tetapi sebagian terbesar karena pemerintah tidak melihat urgensi untuk membuka kembali hubungan dagang dengan Cina. Usaha-usaha KADIN yang dilakukan lagi dalam tahun 1984 mendapat tanggapan yang lebih positif dari pemerintah, terutama sehubungan dengan keputusan pemerintah tahun 1982 untuk melakukan diversifikasi pasar ekspor, termasuk pengembangan pasar-pasar baru di negara-negara sosialis. Lagipula, pendapat umum tidak lagi menge-

⁵The Jakarta Post, 6 Juli 1985.

cam usaha-usaha itu. Sebenarnya dukungan pemerintah pasti telah diperhatikan oleh Cina, terutama dengan penunjukan Menteri Muda/Sekretaris Kabinet oleh Presiden untuk mengkoordinasikan langkah-langkah ke arah pembukaan kembali hubungan dagang langsung. Tetapi pendekatan yang sengaja bersifat tidak resmi dan agak berhati-hati itu dimaksudkan untuk mempertegas pendirian resmi Indonesia, yaitu bahwa pembukaan kembali hubungan dagang langsung hendaknya tidak diinterpretasikan sebagai langkah konkret menuju pemulihan hubungan diplomatik yang penuh.

Memorandum Saling Pengertian ini memuat 6 ketentuan sebagai pedoman dalam transaksi dagang langsung, yang diperlukan sebagian karena dua negara ini tidak mempunyai hubungan diplomatik. Ketentuan-ketentuan ini berhubungan dengan masalah-masalah: (1) pembayaran transaksi; (2) prosedur permohonan visa; (3) hak berlabuh bagi kapal-kapal yang membawa bendera nasional masing-masing; (4) pelayanan komunikasi; (5) pertukaran misi dagang; dan (6) persetujuan oleh pemerintah masing-masing dan akhir masa berlakunya Memorandum.

Persetujuan Pemerintah Indonesia dikirimkan kepada pihak Cina pada tanggal 29 Juli 1985 oleh delegasi perdagangan KADIN yang melakukan kunjungan ke Cina untuk menandai pembukaan kembali hubungan dagang langsung. Jadi perdagangan langsung Cina-Indonesia secara resmi dimulai kembali pada hari itu. Hal ini mengakhiri kebutuhan untuk melakukan perdagangan melalui negara ketiga seperti dilakukan selama 18 tahun menyusul putusnya hubungan diplomatik dalam bulan Oktober 1967.⁶

Barangkali pada tahap ini masih terlalu dini untuk mengkaji hasil pembukaan kembali perdagangan langsung dalam arti akibat-akibat terciptanya perdagangan (*trade creation effects*). Peningkatan awal dalam perdagangan mungkin sebagian besar terjadi karena pergeseran dalam cara transaksi dari perdagangan tak langsung menjadi langsung. Sebenarnya pada pihak Indonesia perdagangan langsung ditujukan tidak hanya untuk mempertinggi tingkat perdagangan tetapi juga untuk mengurangi peranan perantara.

Potensi-potensi untuk meningkatkan perdagangan dua arah telah diidentifikasi terutama berdasarkan komoditi yang sudah dipertukarkan; bahkan potensi ini dianggap cukup besar. Modernisasi Cina dan kelanjutan industrialisasi Indonesia pasti akan membuka peluang baru untuk perdagangan. Pembelian minyak mentah Indonesia oleh Cina akhir-akhir ini tidak pernah dibayangkan sebelumnya dan dapat memberikan suatu ilustrasi yang baik dari perkembangan semacam ini.⁷ Hal ini juga menunjukkan bahwa apa yang

⁶Untuk pembahasan tentang pembekuan hubungan, lihat van der Kroef, "Sino-Indonesian Rupture," *The China Quarterly*, No. 33 (Januari-Maret 1968): hal. 17-46.

⁷Pembelian, yang terjadi dalam bulan Maret 1986, dilihat sebagai "pembelian percobaan" dengan jumlah 1,5 juta barel minyak mentah senilai US\$10,40 per barel; lihat *Kompas*, 30 April 1986.

secara tradisional dilihat sebagai suatu wilayah persaingan mungkin berubah menjadi kerjasama. Aspek yang terakhir ini belum cukup dipelajari.

Pengembangan prasarana dan mekanisme perdagangan sangat mempengaruhi kemampuan pihak-pihak yang bersangkutan untuk memanfaatkan potensi yang ada dan baru muncul bagi perdagangan di antara mereka. Memang, suatu tantangan besar bagi perdagangan langsung antara Indonesia-Cina dewasa ini adalah kemampuannya untuk berlangsung dengan baik tanpa adanya hubungan diplomatik. Mengacu pada hubungan perdagangan yang relatif lancar antara Singapura dan Cina sebagai model mungkin tidak sepenuhnya sesuai mengingat sifat-sifat yang berbeda hubungan bilateral mereka secara keseluruhan -- dibandingkan dengan hubungan Indonesia-Cina -- dan prasarana perdagangan yang sangat maju dari Singapura.

HUBUNGAN DAGANG CINA-INDONESIA: POLA DAN MASALAH-NYA

Ada dua periode yang jelas dalam perkembangan perdagangan Cina-Indonesia. Periode yang pertama mulai dengan penandatanganan Perjanjian Perdagangan tahun 1983 dan berakhir dengan putusannya hubungan formal antara Indonesia-Cina tahun 1967. Periode yang kedua ditandai oleh hubungan dagang tidak langsung yang berjalan kira-kira 18 tahun sampai pembukaan kembali hubungan dagang langsung bulan Juli 1985.

Suatu tinjauan yang sangat baik tentang perdagangan Indonesia-Cina selama periode pertama dapat ditemukan dalam studi John Wong.⁸ Sejumlah ciri yang menarik telah ditemukan. Ciri pertama adalah interaksi yang erat antara transaksi perdagangan dan hubungan politik. Memang, timbulnya perdagangan Cina-Indonesia antara tahun 1955-1959, diikuti oleh suatu penurunan dalam tahun 1960 dan pemulihan dalam tahun 1964, mencerminkan dengan sangat baik perkembangan hubungan politik antara dua negara. Tetapi Wong juga mengemukakan pengaruh perkembangan ekonomi Cina pada perdagangan Cina-Indonesia. Kenaikan dalam perdagangan bilateral selama paruh kedua tahun 1950-an mungkin telah dirangsang oleh keseluruhan ofensif perdagangan Cina ke Asia Tenggara. Begitu pula penurunan dalam tahun 1960 mungkin telah disebabkan oleh kemunduran ekonomi domestik Cina.

Seperti ditunjukkan oleh statistik Perdagangan Indonesia (Tabel 1), ekspor Indonesia ke Cina meningkat dari di bawah US\$3 juta dalam tahun 1954 sampai kira-kira US\$53 juta dalam tahun 1959, atau dari bagian yang tidak berarti dari ekspor keseluruhan dalam tahun 1954 sampai mendekati 6% dalam tahun

⁸ John Wong, *The Political Economic of China's Changing Relation with Southeast Asia* (London: MacMillan Press, 1984).

1959. Begitu juga, impor dari Cina meningkat dari hampir nol ketika Perjanjian Dagang tahun 1953 ditandatangani menjadi lebih dari 15% keseluruhan impor Indonesia dalam tahun 1954. Baik ekspor ke Cina maupun impor dari Cina menurun dalam tahun 1960, dan dengan pemulihan dalam tahun 1964 mencapai kembali tingkat tahun 1959 hanya untuk periode yang singkat sebelum menurun lagi dalam tahun 1966.

Tabel 1

PERDAGANGAN YANG TERCATAT INDONESIA DENGAN CINA, 1953-1985

Tahun	Ekspor		Impor	
	Nilai FOB US\$ juta	% dari Ekspor Total	Nilai CIF US\$ juta	% dari Impor Total
1953	*	*	2,1	*
1954	2,8	*	3,5	*
1955	6,5	0,7	10,1	1,0
1956	11,7	1,3	30,2	3,7
1957	25,2	2,6	27,0	3,2
1958	43,4	5,5	41,8	8,7
1959	53,1	5,7	61,2	15,4
1960	35,4	4,2	57,0	9,9
1961	36,4	4,6	39,9	5,0
1962	34,6	5,1	34,9	5,4
1963	42,2	6,0	44,3	8,5
1964	52,2	7,2	60,9	9,0
1965	40,0	5,7	98,8	14,2
1966	9,5	1,4	40,7	7,7
1967	0,7	*	54,2	8,3
1968	*	*	38,4	5,4
1969	*	*	43,0	5,5
1970	-	-	32,8	3,3
1971	-	-	27,6	2,5
1972	-	-	39,0	2,5
1973	-	-	48,8	1,8
1974	-	-	113,9	3,0
1975	-	-	203,5	4,3
1976	-	-	131,8	2,3
1977	-	-	153,5	2,5
1978	-	-	112,2	1,7
1979	-	-	131,8	1,8
1980	-	-	197,3	1,8
1981	8,3	*	253,5	1,9
1982	14,2	*	230,9	1,4
1983	27,0	*	204,0	1,2
1984	7,7	*	224,4	1,6
1985	84,2	0,5	248,4	2,4
1986 ^d	93,7	0,9	228,2	3,3

Catatan: *Tidak berarti (kurang dari US\$0,5 juta atau kurang 0,5%).

^dJanuari-Agustus.

- Sumber: 1. Angka perdagangan Cina-Indonesia tahun 1953-1962 telah disusun oleh John Wong dari Statistik UN dan IMF; lihat, *The Political Economy ...* (Tabel 2.1); Angka perdagangan total Indonesia diambil dari KD. Thomas & Panglaykim, "Indonesian Export: Performance Prospect 1950-1970, Part I, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, No. 5 (Oktober 1966).
2. Angka tahun 1963-1985 didasarkan atas statistik dari BPS dari berbagai penerbitan.

Tabel 2 menunjukkan catatan statistik Cina dengan Indonesia. Pada dasarnya ia menunjukkan perkembangan yang sama untuk periode 1953-1967. Impor meningkat dari kira-kira US\$5 juta dalam tahun 1954 menjadi US\$60 juta dalam tahun 1959. Dalam nilai impor total, kenaikannya kurang dramatis dibandingkan dengan yang dialami oleh Indonesia. Dalam kasus Cina ia meningkat dari 0,4% dalam tahun 1954 menjadi hanya sekitar 3% dalam tahun 1959. Ekspor Cina ke Indonesia sebagai persentase dari ekspor totalnya juga meningkat dari 0,3% dalam tahun 1954 menjadi 3,1% dalam tahun 1959.

Tabel 2

PERDAGANGAN YANG TERCATAT CINA DENGAN INDONESIA, 1953-1985

Tahun	Ekspor		Impor	
	Nilai FOB US\$ juta	% dari Ekspor Total	Nilai CIF US\$ juta	% dari Impor Total
1953	*	*	-	-
1954	2,8	0,3	4,6	0,4
1955	9,0	0,7	13,3	0,8
1956	29,3	1,8	26,0	1,8
1957	21,2	1,3	27,6	1,9
1958	52,4	2,7	38,8	2,1
1959	69,1	3,1	60,0	2,9
1960	34,3	1,8	39,7	2,0
1961	46,8	3,1	36,7	2,5
1962	29,0	1,9	39,8	3,5
1963	48,9	3,1	42,6	3,6
1964	47,2	2,7	62,4	4,2
1965	65,1	3,2	43,8	2,4
1966	-	-	16,4	0,8
1967	-	-	-	-
1968	-	-	-	-
1969	-	-	-	-
1970	-	-	-	-
1971	-	-	-	-
1972	-	-	-	-
1973	-	-	-	-
1974	-	-	-	-
1975	-	-	-	-
1976	-	-	-	-
1977	*	*	*	*
1978	*	*	*	*
1979	*	*	*	*
1980	21,0	0,1	14,0	0,1
1981	54,0	0,3	63,0	0,3
1982	46,0	0,2	151,0	0,8
1983	49,0	0,2	150,0	0,7
1984	70,0	0,3	214,0	0,8
1985	124,0	0,5	330,0	0,8

Catatan: *Tidak berarti (kurang dari US\$0,5 juta atau kurang 0,1%).

- Sumber: 1. Angka perdagangan Cina-Indonesia tahun 1953-1980 diambil dari *The Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade, 1984*; Angka perdagangan total Cina diambil dari perkiraan dalam A. Doak Barnett, *China's Economy in Global Perspective* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981), Tabel 2.1.
2. Angka tahun 1981-1985 diambil dari IMF, *Direction of Trade Statistics*, berbagai nomor penerbitan.

Impor Cina dari Indonesia mencapai puncaknya dalam tahun 1964 menjadi kira-kira 4,2% dari impor totalnya; pada tingkat paling tinggi ini, bagian pasar Cina untuk ekspor Indonesia adalah 7,2%. Impor Indonesia dari Cina memuncak dalam tahun 1965 menjadi sekitar 14,2% dari impor totalnya, dan bagi Cina angka tertinggi ini kira-kira adalah 3,2% dari ekspor totalnya. Jadi perdagangan luar negeri Indonesia lebih terbuka pada pasar Cina daripada sebaliknya.

Ciri kedua adalah bahwa perdagangan bilateral selama periode 1953-1965 kurang-lebih mencapai keseimbangan yang menyeluruh. Tidak demikian halnya dengan perdagangan Cina dengan negara-negara Asia Tenggara yang lain. Seperti ditunjukkan oleh Wong, keseimbangan perdagangan Cina-Indonesia disebabkan oleh kenyataan bahwa perdagangan antara dua negara itu sebagian besar dilakukan berdasarkan hubungan pemerintah dengan pemerintah dan menurut Artikel III dari Persetujuan Dagang tahun 1953, kedua pihak setuju untuk memelihara keseimbangan perdagangan sebagai masalah prinsip.

Statistik Cina (Tabel 2) menunjukkan bahwa dalam ukuran kumulatif perdagangan bilateral dengan Indonesia adalah seimbang, dengan ekspor dan impor masing-masing berjumlah US\$455 juta dan US\$435 juta selama periode 1954-1965. Catatan perdagangan Indonesia dengan Cina menunjukkan beberapa ketidakseimbangan kumulatif yang menguntungkan pihak Cina, yaitu dengan impor mencapai US\$510 juta dan ekspor US\$384 juta untuk periode yang sama. Tetapi tidak ada keluhan serius dari pihak Indonesia yang pernah tercatat. Sebaliknya, bahkan praktek "dumping" oleh Cina, yang mendorong diambilnya tindakan-tindakan balasan oleh negara Asia Tenggara lain, dipandang saling menguntungkan oleh Pemerintah Indonesia.⁹

Akan tetapi mempertahankan suatu perdagangan yang seimbang itu tidak tanpa biaya -- sesedikitnya bagi pihak Indonesia. Seperti diingat oleh seorang bekas Menteri Perdagangan Indonesia, keseimbangan perdagangan dipertahankan secara artifisial melalui pengaturan *barter* dan *countertrade*, yang seringkali merugikan Indonesia. Sebagai contoh adalah persetujuan yang dibuat dalam bulan Agustus 1965 untuk melakukan barter 90.000 ton karet Indonesia jenis RRS-1 dengan pupuk dan beras dari Cina. Perjanjian itu tidak terlaksanakan karena pihak Indonesia mengetahui bahwa karet itu harus di "re-ekspor" -- dan dengan demikian akan bersaing dengan ekspor langsung dari Indonesia -- dan bahwa pupuk itu berasal dari Italia yang telah diimpor oleh Indonesia secara langsung.¹⁰

Ciri ketiga adalah komposisi komoditi perdagangan yang relatif sederhana. Selama periode 1954-1967 impor Indonesia dari Cina terutama ter-

⁹*Ibid.*

¹⁰Ini diceritakan oleh bekas Menteri Perkebunan, Frans Seda, kepada *Sinar Harapan*, 1 Agustus 1985.

diri dari barang-barang tekstil dan beras, barang yang kedua ini sangat berfluktuasi dengan impor beras total Indonesia, walaupun pada waktu itu Cina bukanlah pemasok utama. Dalam tahun 1959, barang-barang tekstil (benang tenun kapas dan bahan kapas) dan beras ditetapkan masing-masing 25% dan 38% dari impor total Indonesia dari Cina; dalam tahun 1965 perbandingan itu adalah 51% dan 21%. Komposisi komoditi ekspor Indonesia ke Cina juga sama sederhananya dan hampir semuanya terdiri dari karet.

Tidaklah mengherankan untuk mengharapkan bahwa agar dua negara ini mempertahankan suatu peningkatan dan keseimbangan perdagangan, mereka harus melakukan perdagangan dengan perjanjian barter dan countertrade. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa kapasitas penyerapan Cina atas bahan baku dari Asia Tenggara sangat terbatas dan Indonesia hanya dapat menawarkan suatu pilihan komoditi ekspor yang terbatas. Pengalaman periode 1954-1967 menunjukkan bahwa kenaikan tingkat perdagangan antara dua negara itu menjadi lebih mantap karena kemauan politik kedua belah pihak.

Perdagangan Cina-Indonesia segera jatuh setelah tahun 1965. Sejak itu beberapa perdagangan yaitu yang menyangkut komoditi-komoditi yang tetap mempunyai arti ekonomi, dilakukan oleh negara ketiga sebagai perdagangan tidak langsung. Pergeseran dalam cara transaksi mungkin juga telah menyebabkan suatu pengurangan dalam tingkat perdagangan, tetapi akibatnya mungkin tidak besar.

Periode sejak tahun 1967 sangat menarik, karena perdagangan antara dua negara dilakukan dengan cara tidak langsung. Sebagai akibatnya tidak ada gambaran yang lengkap tentang seluruh transaksi. Statistik yang tidak lengkap mempunyai implikasi yang mengganggu bagi persepsi di Indonesia tentang perdagangan bilateral dengan Cina. Ketimpangan perdagangan yang bukan suatu masalah dalam periode sebelumnya, memperoleh perhatian besar baik dari masyarakat umum maupun para pembuat kebijakan. Masalah ini akan dibicarakan kemudian.

Impor Indonesia dari Cina, yang kebanyakan datang lewat Hongkong, relatif tercatat dengan baik, sebagian karena Hongkong mencatat perdagangan re-eksportnya secara lengkap. Beberapa impor dari Cina, khususnya barang-barang kimia dan bahan baku untuk industri farmasi, juga datang melalui Eropa Barat. Cina tidak mempunyai catatan eksportnya yang tidak langsung ke Indonesia. Ia juga tidak mempunyai perhitungan yang lengkap dari impor Indonesia, kecuali untuk 2 atau 3 tahun terakhir. Begitu juga Indonesia tidak mempunyai catatan lengkap tentang ekspor tak langsung ke Cina.

Ekspor Indonesia ke Cina terus berlangsung lebih banyak lewat Singapura daripada Hongkong. Re-eksport oleh Singapura dari Indonesia ke Cina diduga

terutama terdiri atas karet, tetapi tidak ada informasi yang jelas. Selain ke Singapura, dan pada taraf yang lebih rendah ke Hongkong, dilaporkan bahwa beberapa ekspor Indonesia ke Cina diperdagangkan lewat Bangkok.¹¹

Impor Indonesia dari Cina menurun dari puncaknya 14,2% dari impor totalnya tahun 1965 menjadi 5,5% dalam tahun 1969 dan selanjutnya menjadi 1,8% dalam tahun 1973. Dalam tahun 1974 impor dari Cina naik menjadi 3% dari total impor terutama disebabkan oleh kenaikan yang tinggi impor beras Indonesia. Dalam tahun 1975, kira-kira 75% impor Indonesia dari Cina terdiri dari beras. Dalam tahun 1979 suatu pola baru timbul dalam impor Indonesia dari Cina: ia tidak didominasi lagi oleh beras dan tekstil.

Komposisi komoditi impor Indonesia dari Cina tahun 1980 sampai tahun 1984 ditunjukkan dalam Tabel 3. Perubahan lebih lanjut dalam strukturnya telah terjadi bahkan dalam periode yang singkat itu. Dalam paruh pertama periode itu kira-kira 30% impor total terdiri atas barang manufaktur. Bagian ini menyusut menjadi 18% dalam tahun 1984. Sebaliknya, bahan mentah -- terutama biji-bijian minyak dan serat kapas (Tabel 4) -- menjadi barang impor yang paling penting; bagiannya meningkat dari hanya 6% dalam tahun 1980 menjadi kira-kira 30% dari impor total dari Cina dalam tahun 1984. Tiga kelompok komoditi yang lain, yaitu: (a) makanan dan hewan hidup (terutama makanan ternak dan sayuran yang diawetkan); (b) barang-barang kimia; dan (c) perlengkapan transpor, mempunyai bagian gabungan sebesar 45% dalam tahun 1984.

Tabel 3

IMPOR INDONESIA DARI CINA MENURUT KELOMPOK BARANG, 1980-1984
(Dalam Persentase)

SITC Kelompok Komoditi	1980	1981	1982	1983	1984
0 Makanan dan Binatang Hidup	16,5	22,3	9,4	10,7	16,6
1 Minuman dan Tembakau	1,5	0,9	1,4	1,3	1,2
2 Bahan Baku dan Hasil Tambang	6,2	5,2	14,6	18,9	29,8
3 Minyak dan Bahan Bakar Lain	1,3	1,6	2,6	2,9	1,5
4 Lemak, Minyak Hewan dan Nabati	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
5 Bahan Kimia	20,5	18,2	17,1	21,4	15,7
6 Barang Manufaktur	31,0	32,5	29,8	26,1	18,3
7 Mesin dan Alat Angkutan	16,3	13,2	15,3	14,0	13,0
8 Barang Manufaktur Lain	6,4	5,8	10,1	5,3	3,8
9 Komoditi dan Transaksi Lain	-	-	*	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Catatan: *Tidak berarti.

Sumber: BPS, *Indonesian Foreign Trade Statistics-Imports*, berbagai nomor penerbitan.

¹¹Pernyataan oleh Menteri Perdagangan Indonesia, Rachmat Saleh; lihat *Kompas*, 6 Mei 1985.

Tabel 4

IMPOR INDONESIA YANG UTAMA DARI CINA^a, 1984
(Dalam Persentase)

SITC Komoditi	%
222 Minyak biji-bijian untuk ekstraksi nabati	16,8
263 Kapas	9,8
081 Makanan Ternak	8,5
651 Benang Tekstil	4,0
785 Sepeda Motor, Skuter, dan Sepeda Lainnya	3,9
056 Bahan Nabati, Akar dan Batang yang diolah dan diawetkan	3,7
695 Peralatan yang digunakan dengan tangan atau mesin	3,3
699 Manufaktur dari logam dasar	2,9
523 Bahan Kimia Anorganik Lain; Komponen Organik dan Anorganik	2,4
Subtotal	55,2
Lainnya	44,8
Total	100,0

Catatan: ^aDi atas US\$5 juta.

Sumber: BPS, *Indonesian Foreign Trade Statistics-Imports*, berbagai nomor penerbitan.

Bagian impor utama Indonesia dari Cina dalam tahun 1984 pada tingkat komoditi dengan angka 3 digit ditunjukkan dalam Tabel 4. Sembilan barang utama mempunyai bagian gabungan kira-kira 55% dari impor total, yang menunjukkan bahwa struktur impor Indonesia dari Cina telah menjadi lebih beragam dalam hal komposisi komoditi. Hal ini tidak terjadi dengan impor Cina dari Indonesia. Menurut perkiraan tahun 1984, tiga komoditi menduduki tempat dominan, yaitu kayu lapis, karet, dan kopi yang bersama-sama mencapai 90% impor Cina dari Indonesia (Tabel 5). Perkembangan asimetris ini diperkirakan merupakan akibat dari tidak adanya hubungan dagang langsung yang mengurangi kemampuan Indonesia untuk memasarkan komoditi ekspor non-tradisionalnya ke Cina.

Ketidakseimbangan perdagangan, yang menjadi masalah selama periode ini, dilihat juga sebagai konsekuensi dari tidak adanya perdagangan langsung. Sebenarnya masing-masing pihak mencatat ketidakseimbangan perdagangan ini sebagai menguntungkan pihak yang lain. Hal ini tidak mengherankan karena lebih mudah untuk kedua belah pihak mengidentifikasi asal daripada tujuan perdagangan ekspor tak langsung mereka. Sejak tahun 1981 beberapa ekspor Indonesia ke Cina tercatat; ekspor ini hampir semata-mata terdiri dari kopi yang harus sepenuhnya dicatat menurut tujuan (negara kuota dan non-kuota) sesuai dengan Persetujuan Kopi Internasional.

Tabel 5

IMPOR CINA YANG UTAMA DARI INDONESIA, 1984
(Dalam Persentase)

Komoditi	% ^a
Kayu Lapis	60,0
Karet	25,0
Kopi	4,0
Subtotal	89,0
Lainnya: terdiri	11,0
- minyak kelapa sawit	-
- kayu bulat	-
- pupuk	-
- rempah dan bahannya	-
Total	100,0

Catatan: ^aPerkiraan kasar.

Sumber: Angka bea cukai Cina seperti dikutip di *Jakarta Post*, 30 Juli 1985.

Tabel 6 adalah suatu usaha untuk menyusun perdagangan Indonesia dengan Cina mulai tahun 1980 sampai 1985. Pada sisi impor, 3 catatan (baris 1 sampai 3) dibandingkan; ini terdiri dari: (a) catatan impor Indonesia dari Cina; (b) re-ekspor yang dilaporkan oleh Hongkong dari Cina ke Indonesia; dan (c) ekspor Cina ke Indonesia yang tercatat. Deretan angka yang pertama dan kedua sangat berdekatan tetapi menunjukkan penyimpangan yang meningkat sejak tahun 1984, yang kedua menjadi lebih rendah daripada yang pertama. Hal ini mungkin menunjukkan bahwa impor lewat negara ketiga selain Hongkong, atau bahkan "langsung" dari Cina -- bahkan sebelum pembukaan kembali perdagangan langsung -- mungkin telah meningkat. Sebenarnya ekspor Cina yang tercatat ke Indonesia menunjukkan sedikit lonjakan dalam tahun 1984. Perbaikan iklim hubungan Cina-Indonesia sejak tahun 1984 mungkin mempermudah beberapa transaksi perdagangan langsung.

Catatan pada sisi ekspor sangat kurang. Re-ekspor oleh Hongkong dari Indonesia ke Cina tidak pernah sangat berarti dan bernilai sekitar US\$40 juta pada awal tahun 1980-an. Dalam tahun-tahun selanjutnya impor kayu lapis Cina terutama datang lewat Hongkong. Akan tetapi sejak tahun 1983 re-ekspor oleh Hongkong dari Indonesia ke Cina tidak lagi dipublikasikan sebagai barang yang terpisah, yang berarti semakin kurang penting baik bagi Hongkong maupun Cina. Catatan Cina tentang impor dari Indonesia tampaknya semakin membaik dalam tahun-tahun berikutnya. Sebenarnya angka-angka sejak tahun 1982 mungkin memberikan indikasi yang baik tentang besarnya ekspor Indonesia ke Cina.

Tabel 6

KESEIMBANGAN PERDAGANGAN INDONESIA DENGAN CINA, 1980-1985
(Dalam US\$ Juta)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ^c
<i>Impor Indonesia</i>							
1. Impor tercatat Indonesia dari Cina	197	254	231	204	224	248	228
2. Laporan re-ekspor Hongkong dari Cina ke Indonesia	201	228	251	224	195	164	150
3. Ekspor tercatat Cina ke Indonesia	21	54	46	49	70	124	-
<i>Ekspor Indonesia</i>							
4. Ekspor tercatat Indonesia ke Cina	-	8	14	27 [*]	8	84	93
5. Laporan Re-ekspor Hongkong dari Indonesia ke Cina	44	33	42	(44) ^a	(52) ^a	(32) ^a	(21) ^a
6. Impor tercatat Cina dari Indonesia	14	63	151	150	214	330	-
<i>Perdagangan Indonesia dengan Cina</i>							
7. Saldo (6-1) ^b	-183	-191	-80	-54	-10	82	-

Catatan: ^aPerkiraan berdasarkan re-ekspor total Hongkong dari Indonesia dengan anggapan bahwa proporsi re-ekspor ke Cina adalah sama seperti rata-rata untuk tahun 1980-1982.

^bTanda negatif menunjukkan saldo yang menguntungkan Cina.

^cJanuari-Agustus.

Sumber: Angka Perdagangan Cina-Indonesia didasarkan pada IMF, *Direction of Trade Statistics*, berbagai macam terbitan Re-ekspor Hongkong, lihat Appendiks Tabel 1.

Seandainya catatan impor Indonesia dari Cina dan catatan impor Cina dari Indonesia (untuk tahun-tahun kemudian) menunjukkan besarnya ekspor dan impor yang nyata antara dua negara, dapat disimpulkan sebagai berikut: (a) keseimbangan perdagangan tampak hanya sedikit menguntungkan pihak Cina; (b) ketidakseimbangan perdagangan cenderung berkurang dan dalam tahun 1985 mungkin malahan berbalik menguntungkan Indonesia.

Anggapan umum adalah bahwa perdagangan Cina-Indonesia sangat merugikan Indonesia. Dua saran kebijakan yang berbeda timbul dari anggapan itu: Yang *pertama*, yang bersifat agak defeatis menghendaki agar Indonesia membatasi interaksinya dengan Cina karena dalam hal perdagangan Indonesia akan selalu berada dalam posisi yang dirugikan. Yang *kedua*, suatu posisi yang lebih bersifat aktivis, mengemukakan pentingnya membuka kembali perdagangan langsung dengan Cina untuk mengoreksi ketidakseimbangan, yang dianggap sebagai akibat perdagangan tidak langsung.

Ada argumentasi yang lain untuk membuka kembali perdagangan langsung. *Pertama*, agar mempunyai data yang lebih jelas tentang seluruh transaksi perdagangan antara dua negara.¹² Ini mungkin memang merupakan suatu tujuan yang baik, tetapi ada cara-cara untuk memperkirakan besar dan komposisi komoditi transaksi, terutama sejak adanya perbaikan laporan pada

¹²*Ibid.*, 8 Juli 1985.

pihak Cina. *Kedua*, telah dikemukakan bahwa perdagangan langsung akan menghasilkan impor yang lebih murah, dan keuntungan yang lebih tinggi pada ekspor dengan mengurangi jasa komisi perantara yang besarnya mulai dari 5% sampai 12% dalam kasus perantara Hongkong.¹³ Pemikiran ini bukannya tidak mendapat tantangan pula. Argumentasi sebaliknya menunjuk pada pentingnya skala transaksi, yang menjelaskan operasi yang efisien dari perantaraan Hongkong atau Singapura.¹⁴ Menteri Perdagangan Indonesia, pada waktu itu Radius Prawiro, dikabarkan telah mengatakan bahwa perdagangan langsung mungkin malahan mengakibatkan transaksi yang lebih mahal.¹⁵

Argumentasi ketiga bagi pembukaan kembali perdagangan langsung adalah untuk mengurangi ketergantungan Indonesia pada pihak ketiga, yaitu perantara. Dikemukakan bahwa produk Indonesia yang diperdagangkan oleh perantara tidak dapat bersaing dengan produk-produk dari negara-negara yang memasarkan barangnya secara langsung -- dan dengan demikian lebih agresif, seperti Malaysia. Oleh karena itu dikatakan bahwa perdagangan langsung seharusnya menguntungkan kepentingan Indonesia, walaupun hanya untuk melindungi bagian pasar Indonesia untuk karet dan kopi.¹⁶

Argumentasi-argumentasi lain sehubungan dengan hipotesa bahwa perdagangan langsung akan mempermudah kenaikan ekspor Indonesia ke Cina, baik dari komoditi tradisional maupun yang baru, dan dengan demikian akan menjamin perdagangan yang lebih seimbang. Perdagangan langsung diduga masih mempunyai keuntungan lain, yaitu bahwa ia akan berarti kontrol yang lebih besar atas jenis barang yang diimpor dari Cina. Tetapi ada ketakutan bahwa pembukaan kembali perdagangan langsung akan menghasilkan banjirnya ekspor manufaktur Cina dengan akibat yang merugikan produsen domestik.

Keprihatinan-keprihatinan tersebut di atas dikemukakan kepada delegasi perdagangan Cina pertama yang melakukan kunjungan balasan ke Indonesia dari tanggal 9 sampai 19 Agustus 1985. Ketua CCPIT, Wang Yaoting, yang mengepalai delegasi, memberikan jaminan bahwa Cina tidak akan mengekspor barang-barang yang sudah diproduksi di Indonesia.¹⁷ Keprihatinan-keprihatinan lain telah diperhitungkan dalam pembuatan konsep Memorandum

¹³Berdasarkan pernyataan KADIN di *Merdeka*, 29 Desember 1977; juga pernyataan perwakilan Pusat Komoditi Indonesia (ICC Ltd.), *Sinar Harapan*, 12 Oktober 1984. ICC adalah perusahaan Swasta Indonesia yang didirikan di Hongkong dalam tahun 1983 untuk mempromosikan ekspor komoditi Indonesia, terutama dengan pasar Cina.

¹⁴Pernyataan Ketua Asosiasi Importir Indonesia (GINSI), Zahri Achmad, dalam *Tempo*, 13 Juli 1985.

¹⁵*Kompas*, 20 Mei 1978.

¹⁶Pernyataan Menteri Luar Negeri, Mochtar Kusumaatmadja, pada dengar pendapat di DPR; lihat *Kompas*, 12 November 1984.

¹⁷*Sinar Harapan*, 14 Agustus 1986.

dum Saling Pengertian; keprihatinan-keprihatinan itu mungkin lebih bersifat politik daripada ekonomi. Yang masih belum dipecahkan adalah masalah pembukaan kantor perwakilan dagang di masing-masing negara. Tetapi tanpa ini pun diharapkan bahwa perdagangan langsung akan berjalan dengan lancar.

Kendati pembukaan kembali perdagangan langsung, beberapa transaksi mungkin masih diusahakan oleh pihak ketiga, khususnya Hongkong. Hal ini mungkin sekedar untuk mempermudah atau berdasarkan pertimbangan biaya, atau karena jaminan yang lebih besar -- secara hukum atau dalam bentuk lain -- dari transaksi yang dilakukan menurut undang-undang dan peraturan-peraturan Hongkong. Pertimbangan-pertimbangan ini mungkin berlaku baik bagi pihak Indonesia maupun Cina.

Pada akhirnya kedua pihak akan memilih jenis transaksi yang masih menguntungkan dilakukan lewat negara ketiga. Seperti pernah dikemukakan, perdagangan tidak langsung berlangsung dengan baik selama hal itu menguntungkan kepentingan perantara; ekspor kopi atau kayu lapis dari Indonesia ke Cina mungkin memanfaatkan jasa perdagangan yang unggul dari Hongkong atau Singapura, tetapi telah dipertanyakan sejauh mana dua negara itu akan mempromosikan produk Indonesia yang bersaing dengan produk mereka sendiri.¹⁸

Seperti dinyatakan sebelumnya, bagian pasar Indonesia untuk barang re-ekspor Hongkong telah menurun dengan tajam dalam beberapa tahun terakhir ini, dari tempat ke tiga (sesudah Cina dan Amerika Serikat) dalam tahun 1980 menjadi tempat ke delapan dalam tahun 1985. Akan tetapi perdagangan Hongkong dengan Indonesia terus didominasi oleh barang re-ekspor. Dalam tahun 1984, misalnya, kira-kira 89% dari ekspor total Hongkong ke Indonesia terdiri dari re-ekspor, dan hampir 58% dari impor total dari Indonesia di-"re-ekspor."

Yang menjadi asal dari re-ekspor Hongkong ke Indonesia, sampai tahun 1984 adalah Jepang -- dan bukan Cina -- yang menjadi sumber utama re-ekspor. Bagian Jepang kira-kira 60% dalam tahun 1981, tetapi bagian ini menyusut sampai 26% dalam tahun 1985. Penurunan ini tampak menjadi bagian -- dan sejajar dengan -- pengurangan keseluruhan impor Indonesia, terutama dari Jepang, sejak tahun 1983.

Re-ekspor Hongkong dari Cina ke Indonesia masih cukup mantap selama 5 tahun terakhir, dan tidak mengalami penurunan drastis seperti kasus re-ekspor dari Jepang. Bagian Indonesia dari re-ekspor total Hongkong dari Cina adalah 5,4% dalam tahun 1984 dan sedikit menurun menjadi 3,7% dalam tahun 1985. Peran Hongkong dalam perdagangan Cina-Indonesia

¹⁸Djisman S. Simandjuntak, "Demythologising the China-Indonesia Trade," dalam *The Indonesian Quarterly*, Vol. XIII, No. 2 (April 1985): hal. 144-149.

adalah jauh lebih penting daripada dalam hubungan perdagangan Jepang-Indonesia, karena hampir semua impor Indonesia dari Cina datang lewat Hongkong. Komposisi komoditi re-ekspor dari Cina ke Indonesia juga jauh lebih beraneka-ragam daripada barang-barang re-ekspor dari Jepang. Seperti ditunjukkan sebelumnya (Tabel 3), telah terjadi pergeseran dalam komposisi komoditi impor Indonesia dari Cina, dari barang manufaktur, perlengkapan transpor dan mesin, ke bahan mentah, seperti kapas dan biji-bijian minyak, serta input -- antara manufaktur, seperti benang tekstil. Hal ini mungkin menjelaskan kemantapan impor Indonesia dari Cina.

Masih harus dilihat sejauh mana peranan Hongkong dalam perdagangan Cina-Indonesia dapat dilanjutkan setelah sekarang dua negara memulai lagi hubungan dengan langsung. Komoditi-komoditi yang diimpor oleh Indonesia dalam jumlah yang relatif besar -- seperti kapas -- mungkin mulai sekarang akan diperdagangkan secara langsung. Pihak Cina juga telah menunjukkan minatnya untuk mengimpor kayu lapis Indonesia secara langsung segera setelah mereka mengakhiri kontrak dengan agen mereka di Hongkong. Tetapi komoditi-komoditi dengan jumlah yang lebih kecil, seperti mesin-mesin, perlengkapan, peralatan dan sebagainya, yang seluruhnya mungkin masih berjumlah kira-kira US\$100 juta, tampaknya masih akan terus diimpor lewat Hongkong. Semuanya ini akan tergantung pada kelancaran perdagangan langsung antara Indonesia dan Cina itu berkembang di tahun-tahun mendatang.

PROSPEK DI MASA MENDATANG

Delegasi KADIN yang mengunjungi Cina dari tanggal 27 Juli sampai 3 Agustus 1985 untuk menandai pembukaan kembali secara resmi perdagangan langsung kembali dengan optimisme yang besar akan masa depan perdagangan langsung Cina-Indonesia. Selama kunjungan itu pihak Cina menandatangani surat pesanan untuk membeli produk Indonesia kira-kira bernilai sebesar US\$352,5 juta. Ini meliputi semen (250.000 ton), pupuk (25.000 ton), kayu lapis (150.000 meter kubik), kayu gergajian (75.000 meter kubik), rotan (5.000 ton), bahan baku tekstil (senilai US\$60 juta), baja beton (5.000 ton per bulan untuk setahun), karet alam (50.000 sampai 75.000 ton), coklat (3.000 ton), dan kopi (6.000 ton).¹⁹ Di samping itu dilaporkan bahwa pihak Cina juga menunjukkan keinginannya untuk membeli ingot aluminium dan gelas lembaran.²⁰ Pihak Indonesia juga ingin membeli serat kapas (50.000 ton), batubara, dan aspal. Beijing juga berusaha untuk mengekspor sutra dan jaringan rel ke Indonesia.²¹

¹⁹*Antara*, 6 Agustus 1985.

²⁰*The Jakarta Post*, 5 Agustus 1985.

²¹*Ibid.*

Kunjungan balasan oleh misi dagang pertama Cina ke Indonesia yang terjadi dari tanggal 9 sampai 19 Agustus 1985 segera setelah kunjungan KADIN, diharapkan menyelesaikan perjanjian tersebut di atas. Ke-43 anggota delegasi yang dikepalai oleh Ketua CCPIT itu terdiri atas presiden, wakil presiden atau pimpinan umum 17 perusahaan, termasuk Bank Cina. Ini adalah suatu delegasi tingkat tinggi. Akan tetapi delegasi ini tidak kembali dengan kontrak yang telah ditandatangani, melainkan menyarankan agar rombongan-rombongan yang lebih kecil akan melakukan follow-upnya.

Meskipun demikian kunjungan ini berguna, karena ia memberikan peluang delegasi Cina untuk bertemu dengan para pejabat Indonesia dan sebaliknya. Baik Menteri Perdagangan Indonesia maupun Menteri Muda/Sekretaris Kabinet mengulangi kebijakan Pemerintah Indonesia, yang pada hakikatnya mendukung kegiatan perdagangan langsung dengan memberikan semua fasilitas yang diperlukan tapi tidak akan memberikan perlakuan khusus kepada Cina. Sebelumnya telah dinyatakan oleh Ketua CCPIT bahwa Beijing bersedia memberikan perlakuan khusus kepada Indonesia, terutama dalam bentuk pajak impor yang lebih rendah.²²

Menjelang akhir Agustus 1985 suatu tim tekstil dari Cina memang datang untuk menandatangani kontrak pembelian bahan baku tekstil. Pembelian ini terdiri atas serat polyester (5.000 ton), benang rajutan polyester (8.000 ton), benang nylon (200 ton), dan serat acrylic serta top (4.000 ton). Tetapi pembelian itu dikaitkan dengan permintaan imbal-beli (*counterpurchase*) Indonesia untuk membeli kapas Cina.²³ Suatu kunjungan oleh delegasi Sinochart menyusul pada awal November 1985 untuk memperbincangkan masalah-masalah perkapalan.

Sepanjang tahun 1985 sejumlah pengapalan ke Cina telah dilaporkan. Krakatau Steel -- suatu perusahaan negara -- dinyatakan mengeksport 5.000 ton kawat baja ke Cina bahkan sebelum pembukaan kembali perdagangan langsung.²⁴ Begitupun ada pengapalan secara langsung pupuk (Juli dan Oktober), kayu gergajian (Oktober), dan karet (November). Sebenarnya sejak awal Januari 1985 suatu kebijakan perkapalan baru sudah diperkenalkan oleh Pemerintah Indonesia, yang mengizinkan kapal Indonesia berlayar ke Cina. Tetapi kebanyakan pengapalan tersebut diusahakan oleh kapal-kapal yang membawa bendera Cina.

Pada akhir tahun 1985, realisasi ekspor Indonesia ke Cina seperti dicatat oleh KADIN berjumlah US\$38 juta.²⁵ Tetapi beberapa ekspor itu tidak ber-

²²Hal ini dilaporkan dalam *Kompas*, 30 Juli 1985.

²³*Merdeka*, 2 September 1985.

²⁴*Sinar Harapan*, 22 Januari 1985.

²⁵*Antara*, 6 Januari 1986.

asal dari persetujuan yang dibuat pada waktu misi KADIN mengunjungi Cina atau dibuat lewat KADIN, yang menunjukkan bahwa meskipun KADIN diberikan fungsi koordinasi, ia tidak mempunyai kekuasaan hukum untuk mewajibkan eksportir pergi melalui KADIN.

Delegasi KADIN yang lain mengunjungi Beijing dari tanggal 15 sampai 22 Januari 1986, dan selama kunjungan ini pihak Cina menandatangani kontrak yang lain untuk membeli 250.000 ton semen, senilai US\$13,5 juta. Pihak Cina menunjukkan bahwa perundingan ini mungkin akan menghasilkan pembelian total 1 juta ton untuk tahun 1986. Tetapi pihak Cina menuntut suatu perjanjian countertrade, di mana pihak Indonesia pada gilirannya harus membeli batubara dan kapas. Tuntutan atas perjanjian "countertrade" oleh Cina dilihat sebagai kompensasi bagi mereka, karena mereka dapat mengimpor semen dari Taiwan lewat Hongkong dengan harga yang lebih rendah.²⁶ Sejumlah implikasi timbul. *Pertama*, persetujuan ini dilihat oleh banyak pihak di Indonesia sebagai bermotivasi politik dan oleh karena itu kurang bisa diterima. *Kedua*, pihak Indonesia berada dalam kesulitan untuk melaksanakan perjanjian ini karena KADIN tidak berfungsi sebagai "trading house." Ini diserahkan kepada para penjual semen untuk melakukan "countertrade."

Interaksi antara pedagang Cina dan Indonesia telah menjadi sangat intensif sejak Juli 1985. Sampai Juli 1986 ekspor langsung dari Indonesia ke Cina mencapai US\$214 juta, sedang ekspor langsung dari Cina ke Indonesia berjumlah sebesar US\$50 juta.²⁷ Dalam bulan Agustus 1986 perjanjian "countertrade" yang lain ditandatangani yang menyangkut pertukaran 100.000 ton semen dari Indonesia dengan 400.000 ton batubara dari Cina.²⁸ Potensi untuk meningkatkan perdagangan masih harus dimanfaatkan dan diidentifikasi lebih lanjut. Tiadanya kantor perwakilan perdagangan di masing-masing negara mungkin tidak membantu kebutuhan mengumpulkan informasi yang mutakhir tentang peluang pasar. Akan tetapi masalah ini mungkin tidak mendesak untuk diselesaikan dibanding dengan masalah yang lebih serius yang telah timbul hingga kini yaitu: (a) perkapalan; (b) countertrade; dan (c) prosedur inspeksi dan verifikasi ekspor Cina ke Indonesia.

Tentang masalah perkapalan, pada prinsipnya telah disetujui bahwa kapal-kapal dari kedua negara akan diberi suatu bagian yang adil dalam transportasi barang dari Indonesia ke Cina dan sebaliknya. Persetujuan ini disetujui pada bulan Agustus 1985 antara CCPIT dan INSA (*Indonesian National Ship-owners Association*).²⁹ Tetapi seperti dinyatakan kemudian oleh KADIN, transportasi sekitar 5 juta ton barang selama tahun 1986 antara Indonesia-

²⁶Pernyataan dibuat oleh Ketua Misi KADIN, Tony Agus Ardie, seperti dilaporkan dalam *Pelita*, 25 Januari 1986.

²⁷*Antara*, 22 Agustus 1986.

²⁸*Sinar Harapan*, 11 Agustus 1986.

²⁹*Kompas*. 8 Februari 1986.

Cina -- yang melibatkan biaya pengangkutan US\$80 juta -- akan dilakukan sendiri oleh kapal-kapal Cina.³⁰ Keputusan ini diambil karena menurut KADIN tarif angkutan kapal Indonesia 40% lebih tinggi daripada kapal-kapal Cina. Tetapi perkiraan ini dipertanyakan oleh INSA. Sementara masalah ini tampaknya telah diselesaikan di antara KADIN dan INSA, juga ada anggapan bahwa pengaturan di pelabuhan-pelabuhan Cina cenderung melakukan tindakan diskriminasi terhadap kapal-kapal pembawa bendera asing.

Countertrade, seperti didesakkan oleh pihak Cina dalam sejumlah perjanjian dengan Indonesia, jika diterapkan pada transaksi di masa mendatang mungkin saja menjadi hambatan bagi peningkatan perdagangan langsung. Sebenarnya prakarsa Indonesia untuk membuka kembali perdagangan langsung dengan Cina mungkin telah dilakukan pada saat yang salah, yaitu ketika Cina sudah mulai membatasi penggunaan devisanya yang berkurang dengan cepat, terutama selama tahun 1985. Countertrade tampaknya telah dilakukan karena kebutuhan dan bukannya sekedar pilihan. Tetapi pihak Indonesia kurang memiliki jasa perdagangan yang canggih yang mempermudah countertrade. Mungkin ada aspek lain dalam masalah ini. Semangat yang tinggi dalam usaha Indonesia untuk mempromosikan perdagangan Cina-Indonesia mungkin telah menimbulkan perhatian yang tidak wajar oleh para perumus kebijakan Cina, yang membuat Indonesia sebagai sasaran pemaksaan langkah-langkah tertentu seperti countertrade. Hal ini barangkali dibenarkan oleh anggapan di Beijing bahwa keseimbangan perdagangan Cina-Indonesia menguntungkan Indonesia. Mengingat hal ini, pemikiran-pemikiran telah diajukan tentang keuntungan perdagangan tak langsung antara Indonesia-Cina yang tidak memberikan beban semacam itu pada pihak Indonesia.

Meskipun demikian implikasi-implikasi bagi kebijakan untuk Indonesia tidak segera jelas. Indonesia mungkin ingin memilih untuk memperkuat lebih lanjut hubungan dagang langsung, walaupun countertrade telah digunakan oleh Cina, karena Indonesia mungkin melihat hal ini sebagai suatu tantangan bagi pengembangan prasarana perdagangan yang lebih canggih pada pihaknya. Tentu saja hal ini menuntut suatu orientasi yang lebih global daripada bilateral dalam perkembangan mekanisme perdagangannya. Fungsi koordinasi yang dilakukan oleh KADIN masih jauh dari memadai.

Masalah lain berhubungan dengan inspeksi dan verifikasi ekspor Cina ke Indonesia. Suatu peraturan Pemerintah Indonesia, Inpres No. 4, April 1985 menentukan bahwa semua impor ke Indonesia harus diperiksa dan dibenarkan oleh SGS (*Soci t  G n ral de Surveillance*) yang berpusat di Geneva di tempat memuat barang dan harus dilengkapi dengan laporan verifikasi SGS untuk diijinkan masuk Indonesia. Bagi Cina masalahnya adalah bahwa SGS tidak

³⁰Untuk tahun 1986, direncanakan pengapalan sebagai berikut: (a) dari Indonesia ke Cina 1 juta ton pupuk, 1 juta ton semen, 1 juta metrik ton kayu lapis, 0,5 juta ton besi dan barang lainnya; (b) dari Cina ke Indonesia, 1 juta ton batubara, 0,5 juta ton barang jadi dan setengah jadi; lihat *Sinar Harapan*, 1 Februari 1986.

mempunyai cabang, afiliasi atau agen di Cina, dan Cina tidak mengizinkan perusahaan surveyor asing beroperasi di Cina.

Karena masalah ini, pengapalan serat kapas kasar dari Cina ke Indonesia, yang seharusnya terjadi pada bulan Oktober, November, dan Desember 1985 menurut kontrak, harus ditangguhkan. Wakil Ketua CCPIT, Guo Dong Po, mengunjungi Indonesia pada akhir Januari 1986 untuk menyelesaikan persoalan inspeksi dan verifikasi. Pihak Cina mengusulkan agar survei dilakukan oleh CCIC (*China National Commodity Inspection Corporation*). Indonesia tidak berkeberatan atas usul ini asal persetujuan antara SGS dan CCIC dapat tercapai. Dilaporkan bahwa negosiasi di Beijing dalam bulan Maret 1986 antara CCIC, SGS dan PT Sucofindo -- Perusahaan Surveyor Indonesia yang mengawasi kegiatan SGS bagi Indonesia -- tidak menghasilkan persetujuan tentang laporan verifikasi surveyor.³¹

Mulai 1 April 1986 SGS memutuskan untuk melakukan survei di Hongkong, yang praktis berarti bahwa perdagangan Cina-Indonesia itu diproses melalui Hongkong. Mengingat perkembangan ini, pihak Cina juga dilaporkan telah mempertimbangkan suatu penangguhan perdagangan langsung dengan Indonesia -- sepanjang hal itu menyangkut eksportnya ke Indonesia dan membiarkan perdagangan dilakukan lewat Hongkong.³² Masalah ini belum sepenuhnya terselesaikan.

Pembahasan di atas menunjukkan adanya sejumlah hambatan dalam perkembangan hubungan dagang langsung antara Indonesia dan Cina, meskipun kenaikan telah dialami dalam tahun 1985 (Tabel 1). Beberapa dari masalah ini berasal dari kurangnya hubungan politik antara dua negara. Tetapi kekurangan mekanisme perdagangan yang diperlukan juga menjelaskan kesulitan yang dihadapi dalam hubungan ini. Selama masalah ini ada, sulit mengharapkan suatu terobosan dalam keseluruhan hubungan bilateral untuk dilakukan di bidang perdagangan. Kalau begitu dimanakah dapat dicari kemungkinan suatu terobosan baru?

Seperti pernah dikemukakan, "yang kritis untuk suatu terobosan baru dalam proses normalisasi bukanlah pembaruan jaminan Cina bahwa Beijing tidak mempunyai tujuan subversif, atau bahwa ada manfaat yang nyata dalam perdagangan langsung dengan Cina atau contoh-contoh lain asimilasi etnis Cina. Hal-hal ini memang penting. Tetapi keprihatinan-keprihatinan regional Indonesia-lah, dimana masalah Kamboja adalah yang paling menonjol, yang akan lebih menentukan laju normalisasi di masa mendatang."³³ Tetapi tidak segera menjadi jelas, mengapa pada saat ini jalan menuju hubungan Cina-Indonesia harus lewat Kamboja.

³¹*Sinar Harapan*, 5 April 1986.

³²*Ibid.*

³³van der Kroef, "Normalizing Relations with China-Indonesia's Policies and Perceptions," *Asian Survey*, Vol. XXVI, No. 8 (Agustus 1986): hal. 934.