

Arah Politik Luar Negeri RRC Pasca Tian An Men: Prakiraan Dekade 1990-an

Rizal SUKMA

HADIRNYA Republik Rakyat Cina (RRC) sebagai salah satu negara besar (*great power*) dalam percaturan politik global dan regional dewasa ini, merupakan realitas yang terlalu penting untuk diabaikan. Meskipun dari sudut ekonomi Cina tetap dikategorikan sebagai negara yang sedang berkembang, namun keberhasilannya mengembangkan kemampuan teknologi, khususnya persenjataan nuklir, menempatkan Cina pada posisi strategis dalam perimbangan kekuatan Timur-Barat.¹ Dengan kata lain, Cina dapat dipandang sebagai kekuatan yang mampu mempengaruhi perimbangan strategis (*strategic balance*) antara Amerika Serikat (AS) dan Uni Soviet (US) dalam konteks persaingan antara keduanya.

Terangkatnya posisi RRC ke peringkat global dan strategis dalam politik dunia mulai terlihat sejak perpecahan persekutuan

Cina-Soviet, adanya pengakuan Cina sebagai aktor global oleh AS, dan masuknya negara "naga" ini sebagai anggota PBB serta memiliki hak veto sama dengan AS dan US. Kehadiran RRC sebagai *great power* semakin diperkuat sejak dicanangkannya program Empat Modernisasi (*Si Xiandaihua*) oleh Deng Xiaoping pasca Mao Zedong. Mulai saat itu terlihat pembangunan ekonomi, industri dan teknologi besar-besaran di dalam negeri. Semua upaya itu diarahkan untuk membawa Cina kepada terbentuknya sebuah negara modern dan kuat di awal abad ke-21.² Hasil-hasil yang dicapai memang cukup mengesankan. Beberapa tahun terakhir ini Cina berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonominya sampai sekitar 10% per tahun.

Sejalan dengan perubahan-perubahan kebijaksanaan dalam negeri, tampak pula perubahan-perubahan di lingkup politik luar negerinya. Perhatian politik luar negeri Cina

¹Peter Berton, "The Asian Strategic Balance and China," dalam *Beyond China's Independent Foreign Policy*, ed. James C. Hsiung (New York: Praeger, 1984), hal. 7.

²Parris H. Chang, "Chinese Politics: Deng's Turbulent Quest," *Problems of Communism* 30 (Januari-Februari 1981), hal. 1-21.

lebih diarahkan pada upaya mendukung kelangsungan modernisasi ekonomi, baik melalui bantuan lembaga-lembaga keuangan internasional maupun kerjasama dengan negara-negara maju seperti AS, Jepang, dan Eropa Barat. Koeksistensi damai mewarnai penampilan Beijing dalam mengelola hubungan dengan negara-negara tetangga, terutama di kawasan Asia-Pasifik melalui penataan hubungan segi tiga strategis (*strategic triangle*) AS-RRC-US. Namun, tujuan akhir dari pembangunan ekonomi dan pendekatan damai dalam urusan luar negeri itu tetap diacukan untuk mengubah pola kekuatan yang didominasi oleh *super power*, baik pada peringkat global maupun regional, dengan cara membentuk *disan daguo* (kekuatan ketiga) di mana Cina sendiri yang akan berperan sebagai pemimpinnya.³

Keberhasilan yang mengesankan baik dalam modernisasi ekonomi maupun dalam lingkup politik luar negerinya itu menjadi tidak pasti setelah terjadinya peristiwa pembantaian mahasiswa di Tian An Men (Gerbang Perdamaian Langit) tanggal 3-4 Juni 1989. Beralihnya dominasi kekuasaan ke tangan faksi konservatif, setelah pembersihan terhadap pendukung "pemberontakan kontra-revolusi" (*fangeming baoluan*) pimpinan Zhao, segeralah diikuti oleh perubahan kebijaksanaan domestik. Model pembangunan yang selama ini dijalankan mantan Sekretaris Jenderal PKC Zhao Ziyang disebut sebagai reformasi yang mendorong "liberalisasi borjuis" dan "westernisasi."⁴ Cina kembali berusaha menampilkan model pembangunan yang dirasa lebih sejalan de-

ngan prinsip-prinsip sosialisme Cina (*Zhongguo Shehui Zhuyi*).

Perubahan di dalam negeri Cina itu berlangsung bersamaan dengan perubahan dalam situasi internasional. Perubahan-perubahan dalam politik domestik dan luar negeri Soviet telah mempengaruhi iklim hubungan Timur-Barat. Perkembangan hubungan internasional dekade 1990-an tampaknya ditandai oleh berakhirnya era "Perang Dingin Kedua" dekade sebelumnya. Restrukturisasi hubungan yang dilakukan AS dan US, terutama dalam konteks perimbangan kekuatan Timur-Barat, ikut mempengaruhi tata hubungan internasional kawasan Asia-Pasifik. Dalam perkembangan demikian, tatanan segi tiga strategis AS-RRC-US yang sering dipandang sebagai penentu keadaan di kawasan akan ikut mengalami pergeseran-pergeseran penting.

Berangkat dari asumsi bahwa perubahan di lingkup domestik dan atau di lingkungan internasional cenderung diikuti oleh perubahan-perubahan dalam politik luar negeri sebuah negara,⁵ tulisan ini akan menelaah

³Pandangan teoritis ini mendasari studi tentang politik luar negeri yang dilakukan oleh para penganut aliran *scientific* yang mengasumsikan politik luar negeri sebagai hasil perkaitan (*linkage*) antara lingkungan eksternal dan internal. Bahasan teoritis tentang *linkage* dalam politik luar negeri, antara lain, lihat James N. Rosenau, *Scientific Study of Foreign Policy* (London: Frances Pinter, 1980). Studi tentang Cina yang menggunakan pendekatan ini, antara lain, lihat Byong-Moo Hwang, "Linkage Politics in Chinese Foreign Policy-Making," *The Journal of East Asian Affairs*, vol. II, no. 1 (Spring/Summer 1982), hal. 15-42; Akihiko Tanaka, "Internal-External Linkage in Chinese International Conflict Behavior: A Model," *Journal of Northeast Asian Studies*, vol. II, no. 1 (Maret 1983), hal. 39-57; dan Chen-min Chao, "Communist China's Independent Foreign Policy: The Link with Domestic Affairs," *Issues & Studies*, vol. XXII no. 10 (Oktober 1986), hal. 13-32.

³David C.L. Auw, "Communist China and Power Configuration in the Asia-Pacific Region," *Issues & Studies*, vol. XIX, no. 10 (Oktober 1983): hal. 53.

⁴*Far Eastern Economic Review*, 12 Oktober 1989. Untuk selanjutnya disingkat FEER.

arah politik luar negeri RRC pasca tragedi Tian An Men Juni 1989. Untuk itu bahasan akan dipusatkan pada telaah atas tanggapan Barat dan kalkulasi Cina dalam kerangka politik segi tiga strategis, dan penyesuaian-penyesuaian yang dilakukan RRC di lingkup politik luar negerinya.

Tanggapan Barat dan Kalkulasi Segi Tiga Strategis

Pembantaian di Tian An Men yang diprakarsai oleh faksi konservatif PKC memang merupakan tindakan yang cukup "efektif" untuk mencapai tujuan jangka pendek mereka, yaitu menghentikan aksi demonstrasi dan menyingkirkan faksi moderat pimpinan Zhao Ziyang dari struktur kekuasaan di Zhongnanhai.⁶ Namun, keberhasilan itu harus dibayar mahal dengan merosotnya citra positif RRC di mata dunia internasional khususnya negara-negara Barat. Adanya perubahan di dalam negeri sejak Deng Xiaoping berkuasa, telah menggeser citra Cina sebagai negara komunis yang bertahan dengan kekakuan ideologis menjadi negara yang berorientasi pada pragmatisme ekonomi. Maka, banyak pihak tidak menduga bahwa pemerintah Beijing akan menggunakan kekerasan untuk meredam gerakan mahasiswa pro-demokrasi.

Reaksi paling keras datang dari Amerika Serikat. Sehari setelah aksi kekerasan itu terjadi, Presiden George Bush segera mengumumkan langkah-langkah yang akan ditempuh pemerintahnya, yaitu menunda transaksi dagang antar pemerintah dan ekspor persenjataan, menunda semua kunjungan pejabat-pejabat militer senior, mempertimbang-

kan permohonan para mahasiswa Cina di AS untuk memperpanjang masa tinggalnya, dan memberikan bantuan obat-obatan untuk mahasiswa yang terluka melalui Palang Merah. Sanksi AS itu mencakup penundaan penjualan perangkat militer sejumlah US\$600 juta yang sejauh ini baru diberikan sekitar 10%, empat radar sejumlah US\$62 juta, dan peralatan pembuat granat sejumlah US\$38 juta.⁷ Washington juga mengumumkan bahwa pihaknya akan berusaha menunda pemberian pinjaman baru dari lembaga-lembaga finansial internasional kepada RRC.

Dalam pertemuan di Paris bulan Juli 1989, negara-negara Eropa Barat dan Jepang yang tergabung dalam Kelompok-7 negara industri sepakat untuk menjatuhkan sanksi ekonomi terhadap Cina. Awal bulan Oktober 1989, *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (COCOM)*⁸ memutuskan untuk menunda rencana pengurangan pembatasan ekspor teknologi sensitif berdayaguna-ganda (*dual-use technology*) ke Cina, seperti komputer, laser, perangkat-perangkat mesin, mikroelektronik dan perlengkapan lainnya yang bisa dipergunakan untuk keperluan persenjataan antikapal selam.⁹

Bank Dunia dan Jepang, di bawah tekanan AS dan Eropa Barat, menunda keputusan untuk memberikan pinjaman baru sebesar US\$10 triliun.¹⁰ Penundaan Bank Du-

⁷FEER, 15 Juni 1989.

⁸Organisasi informal negara-negara NATO dan Jepang yang mengatur ekspor ke negara-negara komunis.

⁹Wenguan Shao, "China's Relations with the Superpowers," *Survival*, vol. XXXII, no. 2 (Maret/April 1990), hal. 162.

¹⁰Lowel Dittmer, "The Tiananmen Massacre," *Problems of Communism*, vol. XXXVIII (September-Oktober 1989), hal. 13. Lihat Juga FEER, 6 Juli 1989.

⁶Pusat pemerintahan Cina, yang terletak di sebelah Lapangan Tian An Men (Gerbang Perdamaian Langit).

nia terdiri dari 7 usulan pinjaman sejumlah US\$780,2 juta yang sebagian besar dimaksudkan untuk membiayai proyek-proyek transportasi dan pembangunan industri di Shanghai.¹¹ Sedangkan Jepang menunda pemberian bantuan bilateral kepada Cina, termasuk rencana bantuan sejumlah Y810 milyar (US\$5,9 milyar) bagi 42 proyek yang akan dimulai pada tahun fiskal 1990.¹² Bank Pembangunan Asia ikut pula menunda keputusannya untuk memberikan pinjaman baru sejumlah US\$1 triliun, dan banyak perusahaan-perusahaan patungan yang mengurangi produksi dan menunda penanaman modal baru.¹³

Meskipun tekanan AS dan Barat itu diakui dapat menambah kesulitan ekonomi Cina, kepemimpinan konservatif di Beijing memperlihatkan reaksi yang agak keras. Dalam pidato penyambutan empat duta besar baru untuk RRC dari Afrika dan Amerika Selatan, P. Li Peng memperingatkan pihak Barat agar tidak ikut mencampuri masalah-masalah dalam negeri Cina dengan dalih membela hak asasi manusia dan kemerdekaan. Li juga menegaskan bahwa Cina akan mampu mengatasi kesulitan-kesulitan yang ditimbulkan oleh Barat itu.¹⁴ Perkembangan seperti ini jelas membawa masalah serius bagi hubungan Washington-Beijing, yang sejak awal tahun 1989 sebenarnya sudah mulai memperlihatkan tanda-tanda penurunan hubungan yang bersumber pada soal-soal hak asasi manusia. Hubungan AS-Cina sempat tegang ketika AS mengundang pem-

bangkang terkemuka Cina Fang Lizhi dalam acara jamuan kehadiran Bush di Cina.¹⁵ Perlindungan yang kemudian diberikan oleh Kedutaan AS di Beijing kepada Fang, mempergencar tuduhan bahwa AS berada di belakang aksi-aksi demonstrasi mahasiswa.

Meskipun AS dan RRC bertahan pada sikap "keras" masing-masing, sebenarnya baik Washington maupun Beijing sama-sama menghadapi pertimbangan sulit. Bagi AS krisis di Beijing telah menimbulkan perdebatan mengenai kebijaksanaan seperti apa yang seharusnya dijalankan AS. Perdebatan itu tercermin dari berkembangnya dua pendapat yang bertolak belakang.¹⁶ Pendapat pertama menginginkan tindakan yang lebih keras dalam "menghukum" Cina, termasuk mencabut status RRC sebagai *Most-Favored-Nation* (MFN). Pendapat kedua tetap menginginkan pemeliharaan hubungan AS-RRC karena hubungan baik kedua negara sejalan dengan kepentingan nasional AS.

Presiden Bush tampaknya lebih condong kepada pendapat kedua dan sejak awal ia telah menegaskan bahwa ia tidak ingin melihat hubungan yang selama ini telah terbina baik menjadi rusak oleh langkah-langkah yang emosional.¹⁷ Meskipun pemerintahan Bush sempat melontarkan reaksi keras setelah peristiwa Tian An Men, sikapnya segera melunak. Pertemuan Menlu RRC Qian Qichen dan Menlu AS James Baker pada

¹¹FEER, 6 Juli 1989.

¹²Shao, "China's Relations," hal. 162.

¹³Lowel Dittmer, "China in 1989: The Crisis of Incomplete Reform," *Asian Survey*, vol. XXX, no. 1 (Januari 1990), hal. 37.

¹⁴*South China Morning Post*, 13 Agustus 1989. Selanjutnya disingkat SCMP.

¹⁵Henri d'Antoine, "The Great Leap Backwards," *Pacific Defence Reporter* (Desember 1989/Januari 1990), hal. 40.

¹⁶Shao, "China's Relations," hal. 163. Lihat juga Steven W. Mosher, "The Tragedy of U.S. China Policy," *The Heritage Foundation*, Lecture No. 213, 1989, hal. 6.

¹⁷Lihat konperensi pers George Bush tanggal 5 Juni 1989 seperti yang dikutip oleh FEER, 15 Juni 1989.

bulan Juli dan Agustus 1989 di Geneva dan Paris, menandai cairnya keputusan Bush untuk membekukan kontak-kontak tingkat tinggi Washington-Beijing.¹⁸ Keputusan Bush untuk mengirim Penasihat Keamanan Nasional Brent Scowcroft dan Deputy Menlu Lawrence Eagleburger secara rahasia untuk bertemu dengan para pemimpin Cina di Beijing bulan Juli dan Desember 1989 memperlihatkan hasrat Washington untuk segera memperbaiki kembali hubungan AS-RRC.¹⁹

Bulan November 1989, Presiden Bush memveto usulan sanksi tambahan yang diajukan Kongres. Sebelumnya ia mengizinkan kembali pengiriman tiga pesawat Boeing 757-200 ke Cina meskipun sistem navigasi pesawat itu dapat dipergunakan bagi kepentingan militer. Bulan Oktober 1989, pemerintah AS melanjutkan kembali latihan yang diberikan kepada 40 warga RRC di bidang modernisasi pesawat tempur seperti F-8.

Upaya-upaya Washington untuk memulihkan hubungan dengan Cina mengundang kritik tajam dari pihak Kongres. Sikap lunak Bush dilihat sebagai cerminan keraguan pemerintah AS dalam menempatkan arti penting Cina secara proporsional dalam kalkulasi strategis Washington. Para pengkritik Bush mengatakan bahwa Cina sekarang ini tidak lagi memiliki arti penting seperti 10 tahun yang lalu dengan adanya perkembangan di Eropa Timur dan peredaan ketegangan AS-US.¹⁹ Namun, tanggal 19 Desember 1989 Bush mengurangi beberapa sanksi ekonomi terhadap Cina dengan mencabut larangan penambahan pinjaman dari Bank Expor-Import. Washington juga menyetujui rencana peluncuran 3 satelit AS oleh Cina.²⁰

Lebih jauh, Presiden Bush menegaskan kembali bahwa Cina tetap memiliki posisi strategis dalam politik dunia, dan hal ini penting artinya bagi AS.²¹

Dari sudut pertimbangan strategis, Cina memang memiliki arti penting yang tidak dapat disangkal dengan adanya hubungan konstruktif AS-RRC. Selama lebih dari satu dekade belakangan ini, hubungan Washington-Beijing terbukti sebagai penguat stabilitas di Asia bahkan di dunia. Meskipun tampaknya sudah tidak relevan bagi AS untuk berbicara tentang "kartu Cina," berpihaknya RRC kepada AS dalam menghadapi US merupakan faktor yang cukup penting dalam kalkulasi geopolitik Washington. Berkembangnya permusuhan antara AS dan RRC akan memaksa Washington untuk menilai kembali perimbangan kekuatan global, yang pada gilirannya akan mempersulit para pengambil keputusan di Gedung Putih.

Kalau meredanya ketegangan dalam hubungan AS-US sekarang ini terjadi dalam suasana konflik Cina-Soviet, posisi tawar-menawar (*bargaining position*) Cina terhadap AS akan "lemah." Artinya, Washington berpeluang untuk memainkan "kartu Soviet" terhadap Cina. Seperti yang berlangsung selama dekade 1970-an sampai awal dekade 1980-an, AS menempati posisi yang menguntungkan dalam lingkup segi tiga strategis (*strategic triangle*) AS-RRC-US. Washington menduduki posisi *pivot* yang bebas mengembangkan hubungan baik dengan Beijing dan Moskow. Sementara itu, Soviet dan Cina mengalami berbagai kesulitan dalam mengembangkan hubungan positif di antara mereka.

Namun, situasi menguntungkan seperti itu sudah tidak dimiliki oleh Washington

¹⁸SCMP, 12, 15 dan 26 Agustus 1989.

¹⁹Andrew B. Brick, "Rebuilding US-China Relations," *Backgrounder* (25 Januari 1990), hal. 2.

²⁰Shao, "China's Relations," hal. 164.

²¹FEER, 21 Desember 1989.

memasuki dekade 1990-an ini. Tercapainya "jabat tangan" antara Mikhail Gorbachev dan Deng Xiaoping bulan Mei 1989 memper-tegas terjadinya pergeseran dalam tata hubungan segi tiga Washington-Beijing-Moskow. Washington tidak dapat lagi memanfaatkan hubungan negatif Beijing-Moskow seperti pada masa-masa sebelumnya. Hubungan negatif antara AS dan RRC jelas akan lebih menguntungkan Soviet. Karenanya, mempertahankan hubungan positif dua arah (baik terhadap US maupun RRC) merupakan pilihan rasional yang tidak merugikan walaupun tidak dikatakan dapat memperbesar keuntungan bagi Washington.²²

Faktor ekonomi juga menjadi bahan pertimbangan penting bagi Washington dalam merumuskan kebijaksanaan Cina-nya. Pada tahun 1988, perdagangan AS-Cina mencapai jumlah US\$44 milyar dan investasi AS di Cina mencapai US\$3 milyar. Pada tahun 1989, meskipun terlihat penurunan sejak memburuknya hubungan pasca Tian An Men, jumlah perdagangan kedua negara mencapai US\$17,9 milyar.²³ Di samping itu, sebelum Juni 1989 AS juga memberikan bantuan berupa teknologi berdayaguna ganda seperti helikopter, pesawat pengangkut, dan rudal-rudal anti-tank.²⁴ Sementara, AS membutuhkan produk-produk Cina seperti peralatan elektronik, besi dan baja, minyak, dan sebagainya (lihat tabel).

²²Bahasan yang lebih komprehensif tentang arti penting RRC dalam kalkulasi AS, lihat Rizal Sukma, "RRC dan Kalkulasi Politik Luar Negeri AS," *Media Indonesia*, 17 Januari 1990.

²³Brick, "Rebuilding US-China," hal. 2. Lihat juga *Direction of Trade Statistic*, IMF (Maret 1990), hal. 133.

²⁴Gary Klintworth, "China: Asia/Pacific After Tiananmen," *Pacific Research* (Agustus 1989), hal. 4.

10 PRODUK UTAMA YANG DIIMPOR DARI CINA PADA 1989

Nama Produk	Jumlah Impor dalam Juta US\$
Pakaian	2.657,2
Barang-barang Mainan dan Olah Raga	1.725,4
Barang-barang Elektronik	1.638,0
Alas Kaki	721,0
Barang-barang untuk Perjalanan	683,0
Bahan Mentah Minyak Bumi	504,1
Mesin Pembangkit Tenaga	330,9
Ikan	297,1
Plastik	237,1
Besi dan Baja	225,2
Jumlah Impor	11.938,5

10 PRODUK UTAMA YANG DIEKSPOR KE CINA PADA TAHUN 1989

Nama Produk	Jumlah Ekspor dalam Juta US\$
Mesin Pembangkit Tenaga	1.844,5
Biji-bijian	1.126,5
Pesawat Terbang	536,2
Pupuk	487,4
Barang-barang Kimia	347,0
Benang dan Pabrik Kapas	280,4
Kayu dan Pulp	269,4
Peralatan Profesi dan Peratalan Ilmiah	278,7
Besi dan Baja	267,7
Mesin Perlistrikan	243,9

Sumber: Andrew B. Brick, Bryan T. Johnson, dan Thomas J. Timmons, "Washington's Agonizing Decision: To Extend or Revoke China's Most-Favored-Nation Trade Status," *Background*, No. 104 (8 Mei 1990).

Bagi RRC, bantuan dari AS memang tidak bisa dijadikan sandaran sepenuhnya. Sejak naiknya Ronald Reagan sebagai presiden, hubungan Cina-AS sempat menurun karena kebijaksanaan Washington terhadap Taipei, terutama dalam hal penjualan senjata AS yang ditingkatkan kembali. Di samping itu, AS juga memberikan bantuan teknologi dan finansial terhadap Taiwan. Pemberian bantuan serupa terhadap RRC tersendat-sendat karena Washington khawatir terhadap ambisi Beijing untuk menyatukan kembali Taipei ke Cina daratan. Sikap AS ini dilihat Cina sebagai sikap yang tidak menghormati kedaulatannya, di samping dapat menjadi sumber kecemasan faksi konservatif di dalam negeri terhadap politik luar negeri Deng yang dekat dengan AS dan Barat.

Kesulitan-kesulitan yang dihadapi RRC dalam mengelola hubungan dengan AS, mendorongnya untuk menganut strategi politik luar negeri independen pada bulan September 1982. Dengan strategi ini dikatakan bahwa Beijing tidak akan pernah "mengikat diri kepada salah satu kekuatan besar (*big power*) atau kelompok kekuatan (*group of powers*) tertentu." Untuk itu Cina merasa perlu menarik dirinya agar tidak terlalu dekat dengan AS dan mengupayakan normalisasi hubungan dengan Uni Soviet.²⁵ Sejak saat itu terlihat kemajuan dalam hubungan Moskow-Beijing, di samping tetap dipertahankannya hubungan baik Beijing-Washington. Hubungan AS-US yang ditandai oleh peningkatan ketegangan selama dekade 1980-an, menempatkan Beijing pada posisi

²⁵Studi yang baik tentang politik luar negeri independen ini antara lain lihat James C. Hsiung, ed., *Beyond China's Independent Foreign Policy* (New York: Praeger Publisher, 1985); Robert G. Sutter, *Chinese Foreign Policy: Development After Mao* (New York: Praeger Publisher, 1986); dan Samuel S. Kim, ed., *China and the World: Chinese Foreign Policy in the Post-Mao Era* (Colorado: Westview Press, 1984).

paling menguntungkan dalam segi tiga strategis AS-RRC-US. Cina memiliki ruang gerak yang bebas untuk mengembangkan hubungan baik dengan kedua superpower, dan posisi seperti ini jelas memberi keuntungan bagi Cina yang sedang menjalankan Empat Modernisasi yang memerlukan prasyarat berupa lingkungan eksternal yang aman dan bersahabat.

Proses normalisasi hubungan dengan Soviet secara strategis meningkatkan arti penting RRC dalam kalkulasi politik segi tiga AS. Para analis Barat sendiri melihat perkembangan itu telah menurunkan pengaruh Washington terhadap Beijing.²⁶ Namun, tampilnya Gorbachev ke puncak kekuasaan di Kremlin yang diikuti oleh perubahan-perubahan dalam politik luar negeri Soviet telah membawa pergeseran baru dalam hubungan AS-US. Selama tahun 1987 sampai 1989, Soviet mengambil langkah-langkah positif bagi detente antar superpower. Dalam kesepakatan mengenai *Intermediate Nuclear Force* (INF) dengan AS, US sepakat untuk mengurangi rudal-rudal jarak menengah dari mandala Eropa. Bulan Desember 1988, Gorbachev mengumumkan rencananya untuk mengurangi personel angkatan bersenjata sampai 500.000 orang dalam waktu dua tahun dan 50.000 pasukan, 800 pesawat tempur, dan 1.000 tank di Eropa Timur.²⁷ Bulan Februari 1989, Moskow menarik semua pasukannya dari Afghanistan. Sejak itu bisa dikatakan pola hubungan AS-US bergeser ke arah yang lebih baik.

Dari perspektif segi tiga strategis, dalam keadaan hubungan AS-US sedang membaik agak sulit bagi Cina untuk mencoba memainkan "kartu Soviet" terhadap AS, sama

²⁶Brick, "Rebuilding US-China," hal. 2-3.

²⁷Edward Furdson, "Optimism but Major Difficulties Remain," *Pacific Defence Reporter* (Desember 1989/Januari 1990), hal. 85.

halnya dengan AS yang juga sulit untuk menggunakan "kartu Soviet" dalam menghadapi Cina. Di samping itu, hubungannya dengan Soviet sejak Konperensi Tingkat Tinggi (KTT) Mei 1989 belum berjalan lancar sepenuhnya dan masih diwarnai oleh ketidakpastian. Ketidakpastian tentang masa depan hubungan Beijing-Moskow antara lain bersumber dari perbedaan pandangan mereka terhadap perkembangan politik di dalam negeri masing-masing. Misalnya, dalam kunjungannya ke Jerman Barat setelah KTT Cina-Soviet, Gorbachev menegaskan bahwa Uni Soviet tidak akan pernah menggunakan kekerasan dalam persoalan pembaruan politik. Menlu Eduard Shevardnadze dalam pidatonya bulan September 1989 di PBB menentang keras apa yang disebutnya sebagai "intoleransi ideologis dan politik" serta memuji "supremasi nilai-nilai kemanusiaan yang universal."²⁸ Sedangkan Beijing memandang perubahan di Soviet dan Eropa Timur sebagai sesuatu yang tidak sepatutnya terjadi. Kekalahan partai-partai komunis di Eropa Timur dilihat Beijing sebagai sesuatu yang tidak dapat diterima secara ideologis.

Dengan demikian, Cina harus berpikir dua kali untuk mengambil sikap konfrontatif terhadap AS. Ketidakinginan RRC untuk membiarkan hubungan Beijing-Washington terus memburuk antara lain terungkap dari pernyataan para pemimpin Zhongnanhai segera setelah peristiwa Juni 1989. Dalam pidato tanggal 9 Juni 1989, Deng Xiaoping menjamin bahwa Cina tidak akan mengubah kebijaksanaannya selama ini termasuk kebijaksanaan pintu terbuka.²⁹ Ketika menerima

Penasihat Keamanan Nasional Brent Scowcroft bulan Desember 1989, Deng mengatakan bahwa "meskipun terdapat perbedaan, hubungan AS-RRC harus terus ditingkatkan. Karena hal ini penting artinya bagi perdamaian dunia."³⁰ Hal yang sama juga ditegaskan oleh Duta Besar di AS, Han Xu.³¹ Di samping itu, upaya-upaya membuka kembali kontak dengan AS yang dilakukan oleh Menlu Qian Qichen selama bulan Juli-Agustus 1989 dapat dilihat sebagai bagian dari upaya mempertahankan hubungan baik Washington-Beijing.

Di samping keterbatasan strategis dalam konteks politik segi tiga, keterbatasan ekonomi di dalam negeri menjadi pertimbangan penting dalam kalkulasi politik luar negeri Cina. Tujuan untuk menjadikan RRC sebagai negara modern dan kuat di awal abad ke-21 memerlukan modernisasi. Untuk itu baik faksi moderat maupun konservatif sepakat bahwa tujuan demikian hanya dapat dicapai melalui program Empat Modernisasi (*Si Xiandaihua*). Sejak program ini dijalankan mulai tahun 1978, perkembangan ekonomi Cina relatif menunjukkan hasil yang mengesankan.

Kemajuan ekonomi yang dicapai Cina selama satu dekade Empat Modernisasi sangat didukung dan mengandalkan politik pintu terbuka (*open door policy*) yang dapat mendorong perolehan keuntungan dari perdagangan luar negeri.³² Jumlah ekspor dan impor tahun 1987 mencapai US\$82,68 mil-

²⁸FEER, 21 Desember 1989.

³¹"Quarterly Cronicle," *China Quarterly*, no. 120 (Desember 1989), hal. 916.

³²Fang Zong Yin, "China Open Door Policy and the China Market," *The Korean Journal of International Studies*, vol. XIX, no. 3 (September 1988), hal. 319-320.

²⁸Shao, "China's Relations," hal. 165.

²⁹Pidato Deng Xiaoping seperti yang dikutip oleh *Inside China Mainland* (Agustus 1989), hal. 16-17. Untuk selanjutnya diringkas ICM.

yar,³³ meningkat hampir 7 kali daripada jumlah US\$13,181 milyar pada tahun 1977,³⁴ dan selama itu RRC berhasil menjalin hubungan dagang dengan lebih dari 170 negara. Kerjasama teknik dengan negara-negara asing juga berkembang pesat. Dari keseluruhan kerjasama dengan luar negeri, kerjasama dengan AS, Jepang dan negara-negara industri Barat lainnya menjadi acuan terpenting bagi penopang keberhasilan Empat Modernisasi. Sampai tahun 1988, jumlah perdagangan Cina dengan negara-negara industri Barat mencapai US\$47,9 milyar, di samping kebutuhan Cina akan teknologi modern dari negara-negara maju ini. Keberhasilan zona-zona ekonomi khusus di daerah pantai, juga bergantung pada investasi yang ditanam oleh negara-negara Barat.

Namun, sejak tahun 1988 Cina mulai mengalami kesulitan-kesulitan ekonomi yang serius. Masalah-masalah yang berusaha untuk ditanggulangi pada Kongres PKC ke-13 tahun 1987 masih belum terpecahkan, bahkan semakin diperumit oleh munculnya perbedaan dan pertentangan kebijaksanaan antara Sekjen PKC Zhao Ziyang dan PM Li Peng (berikut ahli-ahli ekonomi senior seperti Chen Yun, Yao Yilin, dan Bo Yibo). Hutang luar negeri diperkirakan mencapai US\$40 milyar pada tahun 1988, meningkat hampir 3 kali dari jumlah US\$15,8 milyar pada tahun 1985. Para bankir Barat menilai Cina akan menghadapi kesulitan dalam hal hutang luar negeri ini.³⁵ Proyek-proyek yang mengandalkan bantuan luar negeri menjadi tersendat-sendat pelaksanaannya akibat penundaan bantuan oleh lembaga-lembaga ke-

uangan internasional menyusul peristiwa Juni 1989.

Pertimbangan faktor ekonomi dan ketergantungan terhadap bantuan Barat dalam menunjang keberhasilan pembangunan ekonomi ini sudah barang tentu menjadi faktor penting dalam kalkulasi dan perumusan kebijaksanaan Cina terhadap AS dan Barat. Karenanya, sulit bagi Beijing untuk mengambil tindakan yang dapat merusak hubungannya dengan Washington, yang pada gilirannya akan menghambat kelangsungan program modernisasi.

Pasca Tian An Men: Kembali ke Dunia Ketiga?

Meskipun tragedi Tian An Men mengundang reaksi keras dunia internasional, terutama dari AS dan negara-negara Barat lainnya, sampai sekarang belum terlihat tanda-tanda terjadinya perubahan substansial dalam politik luar negeri Cina. Kepemimpinan konservatif di Beijing, meskipun sedang melakukan perubahan di lingkup kebijaksanaan dalam negeri, tampaknya tidak bermaksud melakukan perubahan yang sama dalam politik luar negeri. Hal ini pertama kali dilontarkan oleh Deng Xiaoping tanggal 9 Juni 1989, yang kemudian ditegaskan kembali dalam komunike yang dikeluarkan pada Sidang Pleno ke-4 Komite Sentral PKC tanggal 24 Juni 1989. Dalam komunike itu ditegaskan bahwa RRC "akan terus mempertahankan politik luar negeri yang berciri kemandirian dan perdamaian (*self-reliant and peaceful foreign policy*), melanjutkan pengembangan hubungan internasional yang damai berdasarkan lima prinsip koeksistensi damai, dan Cina tetap menjadi penyumbang bagi perdamaian dunia."³⁶

³³Yearbook of Direction of Trade Statistics 1989, IMF, 1989, hal. 134.

³⁴Yearbook of Direction of Trade Statistics 1981, IMF, 1981, hal. 121.

³⁵FEER, 2 November 1989, hal. 48.

³⁶ICM (Agustus 1989), hal. 19.

Pada tanggal 12 Juli 1989, Sekjen PKC Jiang Zemin mengatakan bahwa "keterbukaan terhadap negara-negara lain merupakan kebijaksanaan pemerintah Cina yang tidak akan berubah." Ia mengatakan bahwa dalam mengelola hubungan dengan negara-negara lain Cina harus membicarakan soal persahabatan dan soal perjuangan, soal prinsip dan juga soal strategi.³⁷ Perdana Menteri Li Peng, dalam usahanya untuk mengembalikan citra Cina, memberi jaminan bahwa situasi politik dan ekonomi Cina tetap dalam keadaan stabil dan kesulitan-kesulitan yang dihadapi Cina berhasil ditanggulangi pemerintah dengan baik.³⁸ Secara keseluruhan, para pemimpin konservatif di Cina mengharapkan kerjasama dengan pemerintah dan pihak swasta luar negeri berjalan seperti semula, karena pembaruan ekonomi yang tetap menjadi prioritas utama Beijing diakui tidak mungkin terlaksana dalam suasana terisolasi dari dunia luar.

Karenanya, selepas dari kesibukan menangani pergolakan politik dalam negeri, upaya-upaya diplomatik Beijing diarahkan untuk mengembalikan citra diri Cina sebagai negara moderat yang lebih mementingkan faktor ekonomi, khususnya di mata AS dan negara-negara industri Barat lainnya. Meskipun belum berhasil sepenuhnya, upaya Cina ini mengalami kemajuan. Sejak Agustus 1989, bank-bank asing mulai memberikan pinjaman kembali kepada Cina. Bank Dunia secara resmi melanjutkan bantuannya untuk proyek-proyek di Cina sejumlah US\$780 juta.³⁹ Sikap pemerintah AS yang keras berusaha dilunakkan oleh RRC melalui *smiling diplomacy* dengan memenuhi tuntutan

an Washington untuk membebaskan 573 tahanan Tian An Men dan pencabutan undang-undang darurat pada awal Januari 1990.⁴⁰ Upaya ini menghasilkan kemenangan diplomatik Cina, antara lain terlihat dari dibatalkannya rencana Washington untuk mencabut status *Most-Favored-Nation* bagi RRC.⁴¹ Melunaknya sikap Beijing terhadap pembangkang terkemuka Fang Lizhi yang diijinkan meninggalkan Cina, dapat dipandang sebagai bagian dari upaya memperbaiki Citra itu, demi kesinambungan bantuan AS terhadap Cina.⁴²

Mengenai hubungan dengan Jepang, tampaknya Cina tidak begitu mengalami kesulitan dalam melanjutkan hubungan kerjasama yang telah terbina sebelumnya. Di antara negara-negara yang menjatuhkan sanksi terhadap Cina, Jepang merupakan negara pertama yang menyerukan rekan-rekan Baratnya untuk segera melunakkan sikap dan tidak mengisolasi Cina.⁴³ Hal ini tidak mengherankan, karena Jepang merupakan negara yang memiliki kepentingan ekonomi penting terhadap Cina. Investasi perusahaan-perusahaan Jepang meningkat dua kali lipat tahun 1989 yang lalu dari US\$275 juta tahun 1988 menjadi US\$440 juta. Lebih dari 1.000 perusahaan Jepang memiliki usaha pa-

⁴⁰W. Gary Vause, "Tibet to Tiananmen: Chinese Human Right and US Foreign Policy," *Occasional Papers/Reprints Series in Contemporary Asian Studies*, no. 6, 1989, hal. 43-44. Lihat juga *SCMP*, 20 Juni 1990, dan *US News & World Report*, 12 Maret 1990, hal. 42.

⁴¹*Kompas*, 26 Juni 1990.

⁴²*Kompas*, 26 Juni 1990.

⁴³*SCMP*, 12 Agustus 1989. Sebelumnya, menjelang KTT Kelompok-7 di Paris bulan Juli 1989, Jepang sempat menolak untuk menjatuhkan sanksi terhadap Cina, dan Menlu Jepang mengatakan "akan menentang kritik terhadap Cina atas nama KTT Paris." Lihat Peter Van Ness, "Sanctions on China," *FEER*, 21 September 1989, hal. 25.

³⁷ICM (September 1989), hal. 30.

³⁸*SCMP*, 13 Agustus 1989 dan 16 Agustus 1989.

³⁹*FEER*, 2 November 1989.

tungan dengan Cina.⁴⁴

Meskipun demikian, di sisi yang lain terlihat adanya pergeseran pemusatan perhatian dari Barat kepada pendekatan kembali terhadap negara-negara Dunia Ketiga. Walaupun hal itu tidak berarti RRC kembali menampilkan postur anti-Barat, paling tidak pergeseran ini mencerminkan munculnya keyakinan pemimpin Cina bahwa pihak Barat tidak dapat dipercaya sepenuhnya. Hal ini dikemukakan secara implisit oleh PM Li Peng akhir bulan Agustus 1980 ketika ia membandingkan "pengertian yang diberikan sahabat-sahabat di Dunia Ketiga" dengan "sikap Barat yang menggerakkan gelombang anti-Cina."⁴⁵

Kecenderungan Cina untuk memperkuat kembali hubungan dengan Dunia Ketiga itu antara lain dapat dilihat dari rangkaian aktivitas diplomatik yang dilakukan tidak lama setelah Peristiwa Tian An Men:

- Tanggal 24 Juli 1989 Menlu RRC Qian Qichen melakukan kunjungan ke Botswana, Zimbabwe, Angola, Zambia, Mozambique, dan Lesotho. Pada saat yang sama Pembantu Menlu Yang Yuchang berkunjung ke Senegal, Pantai Gading, Gambia, Sierra Leone dan Ghana.⁴⁶
- Tanggal 7 September 1989 Presiden Bourkina Faso Blaise Compaore mengunjungi RRC selama enam hari.
- Tanggal 15 September 1989 Qian Qichen berkunjung ke Yordania, Mesir, Suriah, dan Tunisia.
- Tanggal 26 September 1989 Sekjen PKC Jiang Zemin melakukan pembicaraan de-

ngan Norodom Sihanouk di Beijing.

- Tanggal 3 Oktober 1989 Yaser Arafat berkunjung ke RRC untuk melakukan pembicaraan dengan Presiden RRC Yang Shangkun, dan tanggal 5 Oktober dengan Deng Xiaoping dan Li Peng.
- Tanggal 5 Oktober 1989 atas undangan PM Li Peng, Sekjen Partai Revolusioner Rakyat Laos Kaysone Phomvihane berkunjung ke RRC.
- Tanggal 26 Oktober 1989 PM Thailand Chatchai Choonhavan berkunjung ke Cina dan melakukan pembicaraan mengenai masalah Kampuchea dengan Deng Xiaoping.⁴⁷

Di samping itu, Beijing juga berusaha mengembangkan hubungan dengan negara-negara yang belum memiliki hubungan diplomatik resmi dengannya. Dengan Korea Selatan, Beijing berhasil menjalin kerjasama perdagangan yang mencapai jumlah sekitar US\$3 milyar pada tahun 1989, hampir 10 kali lipat nilai perdagangan Cina dengan sekutunya Korea Utara. Awal bulan Februari 1990, Beijing meningkatkan kontak dengan Israel yang selama ini diduga sebagai mitra dekat Cina dalam hal kerjasama pengembangan teknologi militer. Hubungan dengan Arab Saudi semakin erat meskipun sampai sekarang Riyadh hanya mempunyai hubungan diplomatik resmi dengan Taipei.⁴⁸ Pendekatan yang sama juga dilakukan terhadap Indonesia dan Vietnam. Mengenai hubungan RRC-Indonesia, kedua belah pihak sepakat untuk mencairkan hubungan diplomatik secara resmi pada tanggal 8 Agustus 1990.

⁴⁴*The Economist*, 12 Mei 1990.

⁴⁵Henri d'Antoine, "The Great Leap," hal. 40.

⁴⁶Quarterly Cronicle," *China Quarterly*, no. 120 (Desember 1989), hal. 911-912.

⁴⁷*ICM* (November 1989), hal. 27, dan *ICM* (Desember 1989), hal. 29.

⁴⁸*FEER*, 22 Februari 1990.

Dalam beberapa kesepakatan yang dicapai dengan "sahabat-sahabat lama" di Dunia Ketiga selama pertukaran diplomatik itu, Cina juga terlihat kembali memberikan bantuan luar negeri. Selama kunjungannya ke Asia Selatan, PM Li Peng berjanji untuk memberi pinjaman lunak sejumlah US\$40 juta kepada Bangladesh. PM Li Peng juga berjanji untuk membantu pembiayaan berbagai proyek di Nepal. Di Islamabad, Cina menandatangani kesepakatan kerjasama produksi tank tempur dan kemungkinan penjualan kapal selam bertenaga nuklir Cina kepada Pakistan.⁴⁹

Bantuan luar negeri (*foreign aid*) pernah menjadi instrumen penting dalam politik luar negeri RRC selama era kepemimpinan Mao Zedong. Namun, sejak tahun 1978 Cina mulai membatasi pemberian bantuan luar negeri karena meningkatnya kebutuhan dalam negeri bagi pelaksanaan modernisasi, bahkan mulai saat itu Beijing harus menjadi negara peminjam dana dari luar negeri.⁵⁰ Artinya, meskipun akhir-akhir ini terlihat kembali kecenderungan Cina untuk menggunakan bantuan luar negeri dalam rangka mempererat hubungannya dengan Dunia Ketiga, bisa diduga hal itu hanya bersifat sementara sebatas upaya pengembalian citra diri. Karena, kondisi ekonomi Cina sekarang ini masih dihadapkan pada berbagai kesulitan yang semakin kompleks sejak terjadinya pergolakan Juni 1989.

Keterbatasan dalam pemberian bantuan luar negeri, mendorong Beijing untuk lebih menekankan arti penting hubungan politik daripada ekonomi dalam hubungannya de-

ngan Dunia Ketiga.⁵¹ Suasana kerjasama yang terbatas pada kerjasama politik dapat dijadikan bukti bahwa RRC tidak dapat menjadikan Dunia Ketiga sebagai katalisator program modernisasi ekonominya. Alasan-alasan strategis dan ekonomi seperti yang dipaparkan sebelumnya, tetap memaksa Beijing untuk menempatkan AS dan negara-negara Barat sebagai perhatian utama politik luar negerinya. Meluasnya aktivitas RRC di Dunia Ketiga sekarang ini, besar kemungkinan hanya bersifat sementara dan sebagai *counter* atas tindakan Barat yang oleh Beijing dilihat sebagai usaha untuk mengisolasi-nya secara politik.

Penutup

Kecenderungan politik luar negeri Cina sekarang ini sedikit banyak tetap bergantung pada sikap AS dan Barat pada masa-masa berikutnya. Kalau tekanan-tekanan AS dan Barat terus berlangsung, tidak tertutup kemungkinan Cina akan mengambil sikap yang lebih keras: seperti meningkatkan oposisi terbuka terhadap kehadiran militer AS di Asia Timur, khususnya di Korea, Jepang dan Filipina; kurang fleksibel dalam perundingan masalah Hongkong dengan Inggris; menutup kerjasama dengan Washington dalam upaya penyelesaian konflik di Semenanjung Korea; menegaskan kembali posisinya atas klaim-klaim di Laut Cina Selatan; dan memperkuat basis pengaruh di Asia Tenggara melalui peningkatan bantuan kepada Khmer Merah.

Kalau tekanan-tekanan AS dan Barat melunak, meskipun tidak sampai pada kembalinya hubungan yang stabil antara RRC

⁴⁹FEER, 22 Februari 1990.

⁵⁰John Franklin Copper, "China's Foreign Aid in 1978," *Occasional Papers/Reprint Series in Contemporary Asian Studies*, no. 8-1979, hal. 1-2.

⁵¹FEER, 22 Februari 1990.

dan Barat seperti saat sebelum peristiwa Tian An Men, pengalaman "tidak 'enak'" dengan AS dan Barat tetap akan mendorong RRC untuk mengarahkan politik luar negerinya pada upaya peningkatan hubungan dengan Jepang, Korsel, ASEAN, dan negara-negara tetangga lainnya yang juga dapat memberi keuntungan bagi pencapaian tujuan-tujuan pembangunan ekonomi di dalam negeri, di samping terus berusaha untuk meningkatkan hubungan dengan Uni Soviet dan mempertahankan persekutuan dengan Korea Utara. Melihat kecenderungan melu-

naknya sikap AS dan Barat belakangan ini, tampaknya arah politik luar negeri Cina lebih mungkin mengacu pada skenario demikian.

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa arah politik luar negeri RRC pasca Tian An Men tidak mengacu kepada perubahan substansial. Perubahan-perubahan yang terjadi mungkin lebih tepat disebut sebagai penyesuaian taktis (*tactical adjustments*) daripada sebuah perubahan strategis.

