

254

Politik Luar Negeri Cina terhadap Asia Tenggara*

LIE Tek-tjeng

PENGANTAR

Analisa ini ingin mengajukan hipotesa bahwa kebijaksanaan dasar RRC terhadap bangsa-bangsa Asia Tenggara - seperti kebijaksanaan negara-negara besar terhadap negara-negara tetangga mereka yang lebih kecil - berdasarkan asas bahwa negara-negara tetangga yang lebih kecil ini *secara minimal* tidak boleh bersekutu dengan musuh utamanya dan *secara ideal atau maksimal* harus dalam lingkungan pengaruhnya.¹ Dan suatu diskusi mengenai topik ini, karena manifestasi kebijaksanaan ini berbeda-beda, dapat dibagi dalam dua periode yang jelas seperti berikut: (1) periode Perang Dingin, khususnya sejak pecahnya Perang Korea tahun 1950 sampai pemulihan hubungan Cina-Amerika Serikat bulan Februari 1972 ketika Amerika Serikat merupakan musuh utama RRC; dan (2) periode sejak pemulihan hubungan itu ketika Uni Soviet menggantikan Amerika Serikat sebagai musuh utama RRC.

Di bawah ini akan kita bahas manifestasi-manifestasi kongkrit kebijaksanaan luar negeri Cina terhadap negara-negara tetangga selatannya di Asia Tenggara dalam kedua periode ini secara berturut-turut.

* Terjemahan makalah yang disampaikan pada Konferensi Indonesia-Jerman di Sanur, Bali, 5-7 Juli 1982. Dr. Lie Tek-TJENG adalah seorang ahli riset LIPI. Diterjemahkan oleh Kirdi DIPOYUDO.

¹ Bandingkan misalnya sikap negara-negara besar Eropa: Inggris, Perancis dan Jerman terhadap tetangga-tetangga mereka yang lebih kecil seperti: Negeri Belanda, Belgium dan Luksemburg dalam sejarah; mungkin lebih relevan adalah doktrin Monroe Amerika Serikat terhadap tetangga-tetangga Amerika Latinnya dan kebijaksanaan Uni Soviet terhadap tetangga-tetangganya di Eropa Tengah dan Timur sejak akhir Perang Dunia II, dan usaha Uni Soviet sekarang ini untuk memperluas pengaruhnya ke tetangga-tetangga selatannya, yaitu negara-negara...

PERIODE PERANG DINGIN: 1950-1972

Kurang dari setahun sesudah proklamasi pembentukan RRC pada 1 Oktober 1949, pecah Perang Korea yang pada akhir tahun 1950 menghadapkan sukarelawan-sukarelawan Cina dengan pasukan-pasukan Amerika Serikat yang bertempur di bawah panji-panji PBB. Perang Korea ini sudah terlalu dikenal oleh para pengamat Asia sehingga tidak perlu diuraikan secara panjang lebar di sini. Akan tetapi yang penting dan relevan di sini ialah bahwa sebagai akibatnya Amerika Serikat juga melaksanakan kebijaksanaan pembendungan komunismenya terhadap RRC di kawasan Asia-Pasifik dan secara demikian menentukan pola dasar percaturan politik Asia-Pasifik selama lebih dari dua dasawarsa sampai pemulihan hubungan Cina-Amerika Serikat pada tahun-tahun pertama dasawarsa 1970-an secara radikal mengubah pola dasar percaturan politik Asia-Pasifik dan dunia.¹

Pembendungan Amerika Serikat terhadap Cina² terutama dilakukan oleh Armada ke-7 yang kuat - satuan tempur paling kuat yang keluar dari Perang Dunia II yang tidak mempunyai bandingnya pada waktu itu - dan dari pangkalan-pangkalan militer yang dibangun oleh Amerika Serikat sepanjang pantai Pasifik Cina dari Timur Laut sampai Selatan. Karena kebanyakan negara Asia Timur Laut telah berpihak dengan yang satu atau yang lain - Korea Utara dengan kubu komunis sedangkan Korea Selatan, Jepang termasuk Okinawa³ dan Taiwan⁴ dengan kubu Amerika Serikat - usaha Amerika Serikat dipusatkan untuk mengerahkan bangsa-bangsa Asia Tenggara yang

¹Kebijaksanaan pembendungan komunisme secara global dalam Perang Dingin - komunisme Uni Soviet di kawasan Eropa-Atlantik yang meluas ke Timur Tengah, dan komunisme Cina di kawasan Asia-Pasifik - digantikan suatu kebijaksanaan untuk menyeimbangkan Uni Soviet dan RRC dengan bantuan sekutu-sekutunya, menyusul pemulihan hubungan Cina-Amerika Serikat pada tahun-tahun pertama 1970-an.

²Dengan kebijaksanaan pandangan ke belakang kita sekarang dapat mengatakan bahwa Amerika Serikat - yang hanya bertindak atas kriterium komunis tanpa membedakan antara komunisme Uni Soviet dan komunisme Cina - "menghabiskan" tenaganya atas partner komunis yang lebih lemah - yaitu dalam Perang Korea dan khususnya dalam Perang Vietnam - hal mana memungkinkan Uni Soviet sebagai negara komunis yang paling kuat untuk mengejarnya, paling tidak di bidang persenjataan militer termasuk persenjataan nuklir.

³Okinawa diduduki oleh Amerika Serikat sampai dikembalikan kepada Jepang pada tahun 1972.

⁴Pertanya Taiwan sebagai penghubung antara kepulauan Jepang serta Okinawa dan kepulauan Pilipina membuat pasangan Truman-Acheson, menyusul pecahnya Perang Korea - melepaskan kebijaksanaan "tidak mencampuri politik dalam negeri Cina" mereka, dan pasangan Eisenhower-Dulles (1952-1960) berikutnya memutuskan untuk mengakui rezim Chiang Kai-shek/KMT sebagai satu-satunya pemerintah Cina yang sah, dan secara demikian menimbulkan masalah Cina-Amerika Serikat yang menghantui para pembuat kebijaksanaannya sampai

secara strategis terdapat di sebelah selatan Cina dan harus dicegah jatuh ke dalam lingkungan pengaruh Cina karena potensi mereka.¹

Di lain pihak, menghadapi negara yang paling kuat di dunia pada waktu itu dan juga mempunyai bom atom, strategi dasar RRC mau tak mau harus menangkis kebijaksanaan pembendungan Amerika Serikat dalam rangka menjamin kelangsungan hidup republik yang baru berumur satu tahun itu. Dengan demikian ia harus menggagalkan usaha musuh utamanya untuk mengerahkan negara-negara tetangga selatannya dalam kebijaksanaan pembendungan Cina. Atau dengan kata lain, biarpun Asia Tenggara bukan sasaran kebijaksanaan utama Amerika Serikat atau RRC, kawasan ini terperangkap dalam strategi dan kontra strategi dasar Amerika Serikat dan RRC satu sama lain karena: *persahabatan dengan Amerika Serikat berarti permusuhan dengan RRC dan sebaliknya*. Ini dapat diringkas secara kongkrit sebagai berikut.

Muangthai dan Pilipina se-persepsi dengan Amerika Serikat bahwa komunisme merupakan ancaman utama untuk Asia Tenggara² dan oleh sebab itu mereka bergabung dengan SEATO yang secara khusus dibentuk untuk membendung RRC dan mengikuti kebijaksanaan Cina-Amerika Serikat, yaitu mengakui dan menjalin hubungan diplomasi dengan rezim Chiang Kai-shek/KMT di Taiwan sebagai satu-satunya pemerintah yang sah di Cina. Sudah barang tentu ini membangkitkan amarah RRC yang lebih lemah yang kemudian melaksanakan kontra strategi mendukung segala macam kegiatan subversi, khususnya kegiatan Partai Komunis Muangthai yang pro Beijing, yang selalu berusaha menggulingkan Pemerintah pro Barat Muangthai. Geografi menentukan bahwa Muangthai-lah yang paling menderita akibat kegiatan-kegiatan subversi komunis yang didukung RRC itu, sedangkan dukungan material Cina untuk pemberontakan dan kegiatan-kegiatan komunis di Pilipina sangat kecil karena Armada ke-7 Amerika Serikat hampir secara mutlak menguasai lautan antara daratan Cina dan kepulauan Pilipina.

Bekas jajahan Inggris: Malaysia dan Singapura tidak mengikuti kebijaksanaan dasar Amerika Serikat di kawasan Asia-Pasifik itu. Artinya, mereka tidak bergabung dengan SEATO dan tidak menjalin hubungan diplomasi dengan rezim Chiang Kai-shek/KMT di Taiwan, biarpun mereka juga tidak

¹Geografi strategis Asia Tenggara antara daratan Asia dan Australia di satu pihak dan antara samudera-samudera Hindia dan Pasifik di lain pihak dan potensi sumber dayanya sudah diakui dalam Perang Dunia II oleh pemerintah Amerika Serikat dan sangat mempengaruhi pemikiran strategi dan politik luar negeri Amerika Serikat sejak Perang Dunia II. Lihat Laurence H. Shoup dan William Minter, *Imperial Braintrust* (Monthly Review Press, 1977), khususnya bab 6.

²Dengan kebijaksanaan pandangan ke belakang kita sekarang mungkin bisa menata-

mengakui RRC. Akan tetapi perjuangan mereka melawan Partai Komunis Malaya - yang terutama terdiri atas keturunan Cina¹ yang mempunyai ikatan dengan Partai Komunis Cina (PKC) dan/atau RRC - membuat pemerintah-pemerintah ini sangat berhati-hati, kalau tidak curiga, terhadap RRC. Selain itu, keanggotaan mereka dalam Perjanjian Pertahanan Lima Negara bersama: Inggris, Australia dan Selandia Baru membuat Amerika Serikat bersikap baik terhadap mereka.

Di lain pihak, RRC tidak sangat senang dengan kedua negara baru ini yang sering disebutkannya sebagai produk neo-kolonialisme, dan pemimpin-pemimpin Kuala Lumpur dan Singapura biasanya masing-masing disebutkan sebagai feodal dan borjuis-kapitalis. Dengan demikian ketika Presiden Soekarno melancarkan politik Konfrontasinya, RRC tidak menemukan kesulitan untuk mendukungnya karena Indonesia bisa dilukiskan sebagai penting secara strategis dalam kebijaksanaan pembendungan Amerika Serikat terhadap Cina maupun dalam kebijaksanaan tanggapan Cina untuk mematahkan kebijaksanaan pembendungan itu.

Artinya, kami ingin mengisyaratkan bahwa "pembendungan ideal" RRC, mengingat bahwa supremasi Armada ke-7 di Samudera Pasifik tidak pernah dipersoalkan hampir selama Perang Dingin, akan melewati kepulauan Jepang termasuk Okinawa, Taiwan, kepulauan Pilipina dan Indonesia. Kalau ini bisa dilaksanakan, maka Amerika Serikat akan mampu mengikuti nasihat pemimpin-pemimpin militer tertingginya untuk tidak terlibat lagi dalam suatu perang di daratan Asia menyusul pelajaran pahit Perang Korea.

Perang Korea adalah perang besar pertama dalam pengalaman Amerika Serikat yang berakhir seri. Lagi pula, pemimpin-pemimpin militer tertingginya menarik pelajaran bahwa bukanlah demi kepentingan nasional Amerika Serikat berperang lagi di daratan Asia di seberang Samudera Pasifik melawan suatu kekuatan darat dengan tenaga manusia yang hampir tak dapat habis, dan di mana Amerika Serikat tidak dapat memanfaatkan sepenuhnya kemampuan Angkatan Lautnya. Ketua Kepala-kepala Staf Gabungan, jenderal berbintang lima Omar Bradley yang termashur dari Perang Dunia II, melukiskan Perang Korea sebagai "perang yang salah, di tempat yang salah, pada waktu yang salah, dan dengan musuh yang salah".²

¹Di sini kita menggunakan istilah etnis Cina untuk menyebutkan baik warga negara Cina - yang oleh orang-orang Cina disebut *Huachiau* (diterjemahkan menjadi Cina perantauan) - maupun warga negara Asia Tenggara keturunan Cina - yang oleh orang-orang Cina disebut *hua-jen* (orang hua) atau *hua-i* (keturunan Cina). Lihat karangan-karangan Gung-wu Wang, Goh Cheng-teik dan Lie Tek-tjeng dalam *Masalah-masalah Internasional Masakini* (7) (Jakarta: LRKN LIPI, 1977).

²Ch. A. Wickham-Jones and Défontaine (Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1975), hal. 70.

Akan tetapi, bahkan seandainya "pembendungan ideal" ini pernah dipertimbangkan oleh para pemimpin Perang Dingin Amerika Serikat, ia tidak akan pernah dapat dilakukan karena Indonesia di bawah Presiden Soekarno melaksanakan suatu politik luar negeri yang bebas dan aktif yang menolak SEATO dan menganut suatu kebijaksanaan satu Cina yang mengakui Beijing sebagai satu-satunya pemerintah Cina yang sah. Atau dengan kata lain, Indonesia di bawah Presiden Soekarno melaksanakan suatu kebijaksanaan luar negeri yang berlawanan dengan kebijaksanaan dasar Amerika Serikat di kawasan Asia-Pasifik dan, selain itu menjijikkan bagi para pemimpin Perang Dingin di bawah Menteri Luar Negeri John Foster Dulles - yang dikenal akibat sikapnya "netralisme adalah imoral" - dan saudaranya Allan Dulles, Direktur CIA. Dan kecenderungan ke kiri politik Indonesia dalam dasawarsa 1950-an, terutama akibat perjuangan untuk merebut kembali Irian Barat, menjurus ke suatu orientasi politik pada dunia komunis.

Maksudnya, pada waktu proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia menuntut seluruh wilayah bekas Hindia Belanda sebagai wilayah Indonesia Merdeka, akan tetapi Negeri Belanda, ketika akhirnya menarik diri dan mengakui kedaulatan Indonesia pada bulan Desember 1949, tetap mempertahankan Irian Barat yang di Barat lebih dikenal sebagai West New Guinea.

Akan tetapi Indonesia di bawah Soekarno -- mengingat bahwa kemerdekaan seperti tercantum dalam Proklamasi 1945 belum dicapai sepenuhnya dan bahwa hal ini merupakan suatu pelanggaran terhadap asas pokok keutuhan wilayah suatu bangsa merdeka -- menjadikan penyatuan Irian Barat dengan Republik Indonesia sasaran nasional dan ketika diskusi serta perundingan yang berulang kali dilakukan dengan Negeri Belanda tidak mendatangkan penyelesaian yang diinginkan, memutuskan untuk menggunakan kekerasan. Akan tetapi menggunakan kekerasan untuk membebaskan Irian Barat membutuhkan senjata-senjata berat modern dan sophisticated -- seperti kapal-kapal perang besar, pesawat-pesawat jet terbaru, peluru-peluru kendali, artileri berat dan seterusnya -- yang belum dimiliki Indonesia; dan setelah usaha yang berulang kali dilakukan untuk mendapatkan senjata-senjata ini dari Barat menemui kegagalan,¹ Presiden Soekarno mengambil keputusan politik yang penting untuk mendapatkannya dari Blok Komunis.

Kebutuhan Indonesia akan senjata-senjata berat tersebut membuatnya pertama-tama berpaling kepada Uni Soviet, yang di bawah Khrushchev mulai tampil sebagai suatu kekuatan laut dan secara demikian menyadari arti geo-

¹Amerika Serikat dan sekutu-sekutu Baratnya menolak untuk menjual senjata yang akan digunakan melawan sekutu NATO mereka yang lemah.

strategis Indonesia antara Samudra Hindia dan Pasifik.¹ Akan tetapi perkembangan dan pengaruh PKI pimpinan Aidit mendatangkan suatu identifikasi yang lebih besar dengan PKC/RRC yang merupakan suatu bencana bagi hubungan Indonesia-Cina sejak pertengahan dasawarsa 1960-an.

Maksudnya, kecenderungan ke kiri politik Indonesia pada dasawarsa 1950-an menunjang kebangkitan kembali PKI yang di bawah kepemimpinan Aidit yang energik menjadi satu dari empat besar dalam pemilihan 1955 bersama PNI, Masyumi dan NU. Di sini kami ingin menegaskan bahwa untuk memperkuat partainya Aidit merasa berguna untuk melaksanakan suatu kebijaksanaan "pro-Cina" yang disambut baik oleh RRC yang sudah barang tentu mengakui arti strategisnya untuk kebijaksanaan luar negerinya.² Dengan kata lain, gerak Indonesia mendekati dunia komunis umumnya dan RRC khususnya -- yang membuat Jakarta lebih revolusioner daripada Beijing sehingga menyerukan pembentukan poros Jakarta-Beijing dengan cabang-cabang ke Pnom Penh, Hanoi dan Pyongyang -- rupanya berarti keberhasilan kontra strategi dasar Cina untuk menerobos kebijaksanaan pembendungan Amerika.

Akan tetapi berkembangnya kecenderungan politik Indonesia pada dasawarsa 1950-an dan awal 1960-an yang menggembirakan RRC itu dilihat dengan kecemasan oleh para pemimpin Perang Dingin yang mengira bahwa negara-negara Asia Tenggara akan segera jatuh antara RRC dan suatu "Indonesia komunis pro-Beijing" ke dalam orbit Cina yang kemudian akan mengancam Australia, Pilipina dan bahkan Jepang.³ Kami ingin mengisyaratkan bahwa inilah *Zeitgeist* yang melingkari dan mendasari pemikiran para pemimpin Perang Dingin yang secara alamiah dan pasti menyeret Amerika Serikat ke dalam Perang Vietnam yang fatal itu, sekalipun para pemimpin militer tertingginya telah menarik pelajaran dari Perang Korea yang pahit tersebut.

Birma sejak merdeka melaksanakan suatu kebijaksanaan luar negeri netral yang terutama menekankan hubungannya dengan raksasa tetangga utaranya.

¹Lihat *Khrushchev Remembers* (Bantam Paperback), hal. 353 dst.

²Kami ingin mengisyaratkan di sini bahwa ini merupakan suatu gerak taktis PKI untuk mendapatkan bantuan keuangan -- sesuatu *sine quo non* untuk konsolidasi partai -- dari masyarakat etnis Cina yang diwakili oleh BAPERKI. Akan tetapi ini mengakibatkan suatu identifikasi Cina dan masyarakat etnis Cina dengan PKI pimpinan Aidit yang mempunyai reperkusi-reperkusi serius menyusul kegagalan Gerakan 30 September seperti kita ketahui. Lihat karangan kami, "Indonesia in China's Foreign Policy 1949-1977: A Perspective from Jakarta," dalam *China: Development and Challenge: Proceedings of the Fifth Leverhulme Conference* (University of Hong Kong, 1979), Vol. III.

³Pada waktu itu hanyutnya Indonesia ke dalam orbit Soviet akan dilihat sebagai yang lebih

Seperti Indonesia dan India, Birma menganut kebijaksanaan satu Cina yang mengakui RRC sebagai satu-satunya Pemerintah Cina yang sah dan secara konsisten menolak untuk bergabung dengan SEATO. Dengan demikian selama Perang Dingin Amerika Serikat tidak senang dengan Birma sedangkan sebaliknya RRC dapat dikatakan puas karena kebijaksanaan Birma ini memenuhi kebutuhan keamanan *minimumnya*, dalam arti bahwa tetangga-tetangga Cina tidak boleh bersekutu dengan musuh utamanya Amerika Serikat. Akan tetapi ini tidak mencegah Cina *sampai tingkat tertentu* mendukung unsur-unsur komunis lokal -- khususnya yang pro-Beijing -- dan lain-lain yang ada harapannya mampu memenuhi *keinginan maksimum* Cina, yaitu terciptanya suatu Birma komunis yang pro-Beijing.¹

Akhirnya mengenai Vietnam dapat dikatakan bahwa ikatan bersama nasionalisme Asia, anti-kolonialisme dan ideologi komunis menjadikan orang-orang komunis Cina dan Vietnam kawan alamiah. Lagi pula permusuhan Cina-Amerika -- menyusul Perang Korea seperti diisyaratkan di atas -- dan komitmen Amerika pada Vietnam Selatan, tidak memberikan pilihan kepada RRC selain mendukung Vietnam Utara Ho Chi-minh kalau ia tidak menginginkan bahwa musuh utamanya mengetuk pintunya lagi, kali ini di Selatan. Oleh sebab itu Cina mendukung Vietnam Utara Ho Chi-minh sampai pemulihan hubungan Cina-Amerika pada tahun-tahun pertama 1970-an membuatnya tidak perlu lagi.²

Untuk meringkas, hubungan Cina dengan bangsa-bangsa Asia Tenggara selama Perang Dingin terutama ditentukan oleh hubungan mereka dengan musuh utamanya Amerika Serikat. Di mana mungkin RRC memberikan dukungan penuh kepada kegiatan-kegiatan anti pemerintah partai-partai komunis setempat dan lain-lain unsur subversif di negara-negara yang dianggapnya melaksanakan kebijaksanaan pro Barat (Muangthai, Pilipina, Malaysia dan Singapura); di lain pihak ia juga memberikan dukungan penuh kepada Vietnam Utara komunis karena negara ini berfungsi sebagai suatu penyangga terhadap musuh utamanya di perbatasan selatannya. RRC juga memberikan dukungan terbatas kepada partai komunis di Birma yang memberikan harapan bahwa akan tercipta suatu Birma komunis; di lain pihak

¹Cina memberikan dukungan penuh kepada partai-partai komunis dan lain-lain unsur anti-pemerintah di Muangthai dan Pilipina bilamana mungkin karena *segala perubahan adalah suatu perbaikan*. Tidaklah demikian halnya di Birma dan oleh sebab itu Cina harus lebih berhati-hati agar pemerintah tidak menganut garis yang lebih keras atau diganti oleh suatu pemerintah "pro-Amerika."

²"Merasa dikhianati," Vietnam Utara berpaling kepada Uni Soviet untuk mendapatkan senjata yang diperlukannya untuk memenangkan Perang Vietnam, yang dimenangkannya pada tahun 1975; akan tetapi ini memancing permusuhan Cina yang sementara itu melihat Uni Soviet

ia juga harus berhati-hati untuk tidak memancing permusuhan pemerintah Birma yang kebijaksanaannya memenuhi kebutuhan keamanan minimumnya. Mengenai Indonesia, kesalahan besar RRC ialah identifikasi penuh dengan PKI-Aidit, suatu kenyataan yang memancing permusuhan saingan PKI, yaitu TNI yang muncul sebagai kekuatan dominan dalam percaturan politik Indonesia dalam era sesudah Soekarno.

SESUDAH PEMULIHAN HUBUNGAN CINA-AMERIKA

Pemulihan hubungan Cina-Amerika yang dilambangkan oleh komunike Shanghai tahun 1972, secara radikal mengubah pola dasar percaturan politik dunia, khususnya di kawasan Asia-Pasifik. Seperti kita lihat, waktu belakangan ini terjadi suatu perkembangan di mana kebijaksanaan pembendungan global Amerika terhadap komunisme (Soviet dan Cina) digantikan suatu kebijaksanaan baru menyeimbangkan Uni Soviet -- yang muncul sebagai suatu kekuatan nuklir global dengan suatu Angkatan Laut yang semakin kuat -- dan RRC yang sejauh itu merupakan musuh utama Amerika di kawasan Asia-Pasifik.

Menurut laporan RRC telah menyibukkan sekitar limapuluh divisi Soviet -- yang dalam keadaan lain bisa dikerahkan ke front Eropa dan/atau front Timur Tengah -- di sepanjang perbatasan Cina-Soviet, sedangkan kekuatan ekonomi raksasa Jepang didorong untuk memainkan peranan yang semakin besar dalam bidang politik dan pertahanan, khususnya di kawasan Asia-Pasifik. Dalam konteks yang terakhir itu, Jepang didesak agar meningkatkan usahanya membangun kembali kekuatan lautnya -- khususnya kemampuan anti kapal selamnya -- yang akan memungkinkannya mengambil alih sebagian peranan Armada ke-7 yang sejak dasawarsa 1970-an terpaksa semakin memperhatikan krisis-krisis yang berulang kali timbul di kawasan Timur Tengah dan Samudera Hindia. Di sini kami ingin menegaskan bahwa hubungan kekuatan baru antara Amerika Serikat, Uni Soviet dan RRC yang muncul pada dasawarsa terakhir mempunyai dampak yang sangat mendalam atas kawasan Asia-Pasifik.

Maksudnya, kebijaksanaan Cina terhadap tetangga-tetangga Asianya setelah hubungan Cina-Amerika dipulihkan dan Uni Soviet menggantikan Amerika Serikat sebagai musuh utamanya, dapat dibatasi sebagai berikut: hubungan baik atau bahkan suatu aliansi dengan Amerika Serikat bukan lagi merupakan suatu hambatan untuk hubungan baik dengan RRC seperti sangat baik terungkap dalam hubungan Cina-Jepang dan Cina-Muangthai yang sangat baik sekarang ini; di lain pihak, menjadi sekutu Uni Soviet merupakan

terlihat dalam memburuknya hubungan Cina-Vietnam. Atau dengan kata lain, biarpun asas yang sama tetap menguasai hubungan Cina dengan tetangga-tetangganya di Asia dan Asia Tenggara, manifestasinya sama sekali bertolak belakang dengan manifestasinya selama Perang Dingin.

ASEAN yang dibentuk pada tahun 1967 -- ketika permusuhan Cina-Amerika masih menguasai percaturan politik Asia-Pasifik -- dan terdiri dari lima bangsa anti komunis (yaitu: dua bangsa SEATO, dua anggota Perjanjian Pertahanan Lima Negara, dan Indonesia yang mengalami suatu gelombang anti komunis umumnya dan gelombang anti Cina khususnya menyusul kegagalan G-30-S/PKI), mula-mula dicurigai sebagai suatu SEATO baru; akan tetapi ketika hal itu ternyata tidak benar dan RRC mengetahui pada waktunya bahwa ASEAN juga tidak mau bergabung dengan Blok Soviet, ia mengubah sikapnya dan kenyataannya menjadi negara besar pertama pada tahun-tahun awal 1970-an yang menunjukkan persetujuannya dengan organisasi regional baru ini.¹ Alasannya jelas. Berlawanan dengan strategi Perang Dingin dasarnya untuk menggagalkan kebijaksanaan pembendungan Amerika, strategi dasar baru Cina yang muncul pada akhir dasawarsa 1960-an ialah menangkis kebijaksanaan pengepungan Soviet dari sebelah Utara, lewat India di Barat sampai Asia Tenggara di sebelah selatan Cina.²

Karena sangat takut akan kebijaksanaan pengepungan Soviet yang seperti pembendungan Amerika di masa lampau, mengancam eksistensinya sebagai suatu negara ini, RRC tidak dapat melaksanakan suatu kebijaksanaan yang keras karena hal ini hanya akan memancing permusuhan bangsa-bangsa ASEAN dan mungkin mendorong mereka ke pelukan Uni Soviet yang merayu

¹Pada permulaan Amerika Serikat menginginkan agar ASEAN menjadi suatu SEATO baru -RRC masih merupakan musuh utamanya di kawasan Asia-Pasifik pada waktu itu. Oleh sebab itu ia tidak menaruh minat ketika organisasi regional baru ini tidak memenuhi harapan para pemimpin Perang Dingin; akan tetapi ia mulai mengubah pendapatnya menyusul kekalahannya di Indocina dan setelah melihat daya hidup ASEAN. Jepang, yang masih mengikuti kebijaksanaan Asia-Pasifik dasar Amerika sebelum kejutan-kejutan Nixon, mula-mula diam; akan tetapi sejak itu ia maju dengan pesat dan kini merupakan investor terbesar di ASEAN dengan Amerika sebagai investor terbesar kedua yang jauh di belakangnya. Uni Soviet, seperti Cina pada permulaan, mencurigai ASEAN sebagai suatu SEATO baru; biarpun kecurigaannya agak berkurang setelah melihat bahwa ASEAN mempunyai kebijaksanaan independennya sendiri, ia masih kritis karena ASEAN lebih erat bekerja sama dengan Barat dan Jepang dalam pembangunan nasional mereka. Bagi Uni Soviet, ASEAN harus dirayu agar menjauhkan diri dari Barat, secara langsung atau lewat sekutunya Vietnam.

²Penulis masih ingat akan wawancaranya dengan Kuo Mo-jo, waktu itu Presiden Academia Sinica, ke mana ia dikirim oleh pemerintah Indonesia sebagai seorang ahli riset pertukaran untuk enam bulan dari bulan September 1965 sampai Maret 1966. Dari tiga jam wawancara, Kuo berbicara lebih dari dua jam mengenai pengepungan Soviet yang mengancam RRC. Ketakutan akan pengepungan Soviet ini paling besar pada akhir 1960-an dan awal 1970-an, tetapi kini agak

mereka.¹ Lagi pula, dewasa ini RRC tidak dapat bermusuhan dengan Barat khususnya Amerika Serikat dan Jepang yang mempunyai kepentingan-kepentingan politik strategis di Asia Tenggara dan diandalkannya untuk modernisasinya dan menghadapi Uni Soviet.²

Dengan latar belakang pemikiran inilah, RRC berusaha memperbaiki hubungannya dengan tetangga-tetangga selatannya di Asia Tenggara dan sampai batas-batas tertentu hal itu ditanggapi oleh bangsa-bangsa yang merasa ditinggalkan kalau tidak "dikhianati" oleh Amerika Serikat dan cemas karena membuat RRC memusuhi mereka selama lebih dari dua dasawarsa.³ Seperti kita lihat pada dasawarsa terakhir, RRC berhasil menjalin hubungan diplomasi dengan Muangthai,⁴ Malaysia⁵ dan Pilipina, biarpun hubungan dengan Indonesia masih harus dipulihkan.⁶ Hubungan baik dengan Birma juga dipulihkan menyusul periode buruk selama Revolusi Kebudayaan.

Berlawanan dengan membaiknya hubungannya dengan bangsa-bangsa ASEAN dan Birma, hubungan RRC dengan sekutu-sekutu komunisnya di semenanjung Indocina khususnya Vietnam memburuk. Seperti dikatakan

¹RRC tidak bisa tidak menyadari bahwa adalah pemulihan hubungannya dengan Amerika Serikat -- musuh bebuyutan Vietnam Utara yang meningkatkan pemboman strategisnya -- di puncak Perang Vietnam yang mendorong Vietnam ke pelukan Uni Soviet yang diperlukannya secara mutlak untuk memenangkan peperangan di Vietnam Selatan.

²Penalaran ini tetap sah selama RRC memandang Uni Soviet sebagai musuh utamanya -- biarpun dewasa ini hubungan Cina-Amerika memburuk akibat maksud Amerika menjual senjata kepada Taiwan yang oleh Cina ditafsirkan sebagai suatu tanda itikad buruk dan suatu pelanggaran terhadap semangat komunike Shanghai.

³Mungkin harus ditegaskan bahwa Muangthai dan Pilipina merasa diabaikan kalau tidak dikhianati oleh perubahan dasar mendadak kebijaksanaan Asia-Pasifik Amerika. Selama lebih dari dua dasawarsa kedua negara itu dikerahkan dalam kebijaksanaan pembendungan Cina-Amerika, untuk mengetahui bahwa mereka ditinggalkan dalam kesulitan dan harus memperbaiki hubungan mereka dengan Cina. Tidak perlu dikatakan bahwa kredibilitas Amerika mendapat pukulan dan tidak dapat pulih lagi seperti sebelumnya di negara-negara ini.

⁴Secara tradisional hubungan Muangthai dengan raksasa tetangga utaranya adalah baik dan bertolak belakang dengan hubungannya dengan tetangga-tetangganya di sebelah timur dan baratnya, yaitu: Vietnam, suatu ketika juga Kamboja, dan Birma.

⁵Politik dalam negeri mendorong Malaysia, yang mempunyai penduduk etnis Cina sekitar 35%, untuk memperbaiki hubungannya dengan RRC; sebaliknya Singapura -- yang penduduknya sebagian terbesar etnis Cina -- yang sensitif terhadap tetangga Melayunya Malaysia dan Indonesia, menunggu sampai Indonesia memulihkan hubungan diplomasinya dengan RRC. Akan tetapi Singapura telah menjalin hubungan *de facto* di segala bidang dengan RRC.

⁶Identifikasi RRC dengan PKI-Aidit menghadapkannya dengan TNI yang tampil sebagai kekuatan dominan dalam periode sesudah Soekarno. Banyak di antara pemimpin-pemimpin Angkatan Darat yakin bahwa PKC dan/atau RRC di belakang G-30-S; ini bersama adanya perasaan anti-Cina yang laten yang mudah dimanfaatkan oleh politisi yang tak bertanggung jawab dan keragu-raguan umum mengenai loyalitas keturunan Cina, merupakan alasan mengapa Indonesia tidak mau didorong ke arah pemuliharaan

sebelumnya, Vietnam merasa "dikhianati" oleh pemulihan hubungan Cina-Amerika yang terjadi pada puncak Perang Vietnam ketika Amerika Serikat meningkatkan pemboman strategisnya atas Vietnam Utara,¹ dan merasa tidak mempunyai pilihan selain berpaling kepada Uni Soviet untuk mendapatkan bantuan yang diperlukan -- terutama senjata-senjata paling modern seperti peluru kendali SAM-6 -- untuk memenangkan peperangan.

Pada gilirannya ini membuat marah Cina yang merasa bahwa Vietnam tidak boleh membalas bantuannya -- Deng Hsiao-ping menyebutkan jumlah US\$ 10 milyar yang cukup besar untuk suatu negara miskin seperti RRC -- dengan mengizinkan Uni Soviet membuka front kedua dan mengancam RRC dari selatan. Dan seperti kita lihat waktu belakangan ini, sebagai akibat memburuknya hubungan itu Cina melancarkan suatu "ekspedisi penghukuman" terhadap Vietnam pada bulan Februari 1979 dan dalam konteks itu secara penuh mendukung rezim Pol Pot dan Khieu Sampan yang sama sekali bermusuhan dengan Hanoi.

PENUTUP

Kalau analisa di atas ini tidak salah sama sekali, maka kami ingin mengisyaratkan bahwa tidaklah tepat berbicara tentang suatu perubahan fundamental dalam kebijaksanaan Cina terhadap bangsa-bangsa Asia Tenggara di sebelah selatan perbatasannya; yang tepat dan terjadi ialah suatu perubahan dalam manifestasi kebijaksanaan ini sebagai akibat berubahnya situasi internasional yang menggantikan Amerika Serikat dengan Uni Soviet sebagai musuh utama Cina.

Manifestasi baru kebijaksanaan Cina ini terungkap dalam membaiknya hubungan Cina dengan bangsa-bangsa anti komunis Asia Tenggara yang sebelumnya bermusuhan dan memburuknya hubungan Cina dengan bekas sekutu-sekutu komunisnya di semenanjung Indocina khususnya Vietnam. Akan tetapi membaiknya hubungan Cina dengan bangsa-bangsa ASEAN dan Birma itu tidak boleh ditafsirkan sebagai petunjuk adanya hubungan bersahabat tanpa reservasi karena alasan-alasan berikut.

Pertama, banyak orang Asia Tenggara merasa bahwa kendati membaiknya hubungan seperti tersebut di atas, RRC sebagai pengganti Cina Kekaisaran yang secara tradisional memandang Asia Tenggara sebagai daerah pengaruhnya -- seperti negara-negara besar lainnya -- tidak pernah dapat menindas sama sekali keinginan alamiahnya untuk menarik tetangga-tetangga

¹Jumlah bom yang dijatuhkan atas Vietnam Utara adalah lebih besar dari jumlah bom yang

yang lebih kecil ke dalam orbitnya. Sebaliknya nasionalisme Asia Tenggara ingin "menjadi tuan di rumahnya sendiri" dan tidak mau menjadi embel-embel atau suatu pion negara-negara lain termasuk Cina.

Kedua, perasaan tidak enak kalau bukan kecurigaan terhadap sasaran akhir kebijaksanaan raksasa tetangga mereka ini menjadi lebih kuat akibat: (a) kebijaksanaan umum RRC untuk mendukung kaum komunis lokal Asia Tenggara dan lain-lain unsur anti pemerintah atau subversif; (b) garis propaganda Perang Dingin "bahwa kaum komunis Cina di belakang setiap kejadian buruk yang bisa dibayangkan di kawasan Asia-Pasifik", yang kemudian diambil alih oleh Uni Soviet biarpun negara ini lebih kecil kredibilitasnya di Asia Tenggara daripada Barat; (c) adanya masalah etnis Cina yang khususnya di Malaysia dan Indonesia menentukan hubungan mereka dengan RRC. Tanpa memperinci masalah ini yang telah dibahas sebelumnya,¹ di sini kami ingin menegaskan bahwa masalah etnis Cina itu akan terus memainkan peranan yang sangat penting dalam hubungan bangsa-bangsa ini dengan tetangga raksasa mereka selama *kebijaksanaan nation building* mereka terhadap warga negara keturunan Cina mereka belum dipandang berhasil karena ramifikasi dan implikasinya di bidang keamanan. Citra negatif Cina yang merupakan warisan masa lampau ini masih terdapat di kebanyakan negara Asia Tenggara dan tidak mudah diganti dengan suatu citra yang lebih positif. Selain itu, tidak sedikit orang Asia Tenggara belum mampu menyesuaikan diri secara psikologis dengan "Cina baru" yang lebih positif terhadap tetangga-tetangga Asia Tenggara selama bangsa-bangsa ini tidak mau masuk ke dalam orbit Soviet.

Ketiga, dalam kerangka pemikiran ini banyak orang Asia Tenggara curiga bahwa alasan Cina sebenarnya untuk mendukung Khmer Merah pimpinan Pol Pot dan Kieu Samphan -- di samping melawan Vietnam dan mencegah Uni Soviet mendapatkan suatu pangkalan di sebelah selatan perbatasan Cina -- adalah sasaran jangka panjang untuk membangun suatu tempat berpijak di Asia Tenggara yang bisa digunakan di masa mendatang bila terjadi suatu perubahan dalam situasi internasional yang membenarkan kalau bukan memaksakannya (paling tidak dari sudut pandangan Cina). Bangsa-bangsa Asia Tenggara tidak akan pernah dapat memaafkan ini karena ini akan *menjamin* intervensi Soviet untuk membantu Vietnam, dan secara demikian menggagalkan aspirasi bangsa-bangsa Asia Tenggara untuk menjadi "tuan di rumah mereka sendiri" dan menentukan nasib mereka sendiri.

¹Lihat misalnya karangan-karangan Mochtar Kusumaatmadja, Gung-wu Wang, Goh Cheng-teik dan Lie Tek-tjeng mengenai masalah ini dalam *Masalah-masalah Internasional Masakini* (7) (Lembaga Research Kebudayaan Nasional - LIPI, 1977); lihat juga Lie Tek-tjeng, "The Chinese Problem in Indonesia," dalam *International Spectator*, Jaargang XXIV, No. 12, 22 Juni 1970 dan "Indonesia in China's Foreign Policy: 1949-1977" dalam *China: Development and Challenge* (Centre of Asian Studies, University of Hong Kong, 1979), Vol. III.

Keempat, dan akhirnya mengenai Vietnam, kita dapat mengatakan bahwa sesudah periode bulan madu selama Perang Dingin ketika kepentingan-kepentingan Cina dan Vietnam bertemu, hubungan Cina-Vietnam kembali menjadi hubungan permusuhan tradisional seperti terlihat dalam sejarah. Berbeda dengan Korea yang mengandalkan Cina melawan musuh tradisionalnya Jepang, Vietnam -- yang menerima kebudayaan Cina -- selalu berjuang melawan dominasi Cina seperti dilambangkan oleh pahlawan-pahlawan nasionalnya dan "periode seribu tahun dominasi Cina"-nya. Ini dan nasionalisme Vietnam yang memungkinkannya melakukan Perang Vietnam selama 30 tahun, merekomendasikan Vietnam kepada banyak pemimpin politik dan strategi -- paling tidak di Indonesia -- sebagai penyangga terbaik terhadap kemungkinan gerak maju Cina ke jurusan selatan di masa mendatang.

