
HAK ASASI MANUSIA DALAM KEBIJAKAN LUAR NEGERI CINA

Ani Soetjipto ✓ ✓

Pengantar

Isu hak asasi manusia sering menjadi isu yang kontroversial untuk banyak negara. Apalagi jika hal ini dikaitkan dengan persoalan-persoalan seperti distribusi kekuasaan dalam masyarakat, pembatasan kekuasaan politik, dan sebagainya. Dalam hubungan internasional, yang menyangkut hubungan antar negara, isu HAM ini sering diperkeruh dengan adanya praktek kondisionalitas, tekanan dan dugaan intervensi dari negara besar.

Untuk Cina isu HAM adalah isu yang sensitif, terutama sejak 4 Juni 1989, ketika masyarakat internasional untuk pertama kalinya menaruh perhatian besar pada pelaksanaan HAM di Cina. Perhatian internasional yang tadinya begitu senyap, tiba-tiba bereaksi sangat keras setelah tragedi Tian An Men 1989.

Tulisan ini akan membahas bagaimana Cina memandang dan menginterpretasikan HAM, apa yang membedakannya dengan pandangan negara demokrasi liberal dan bagaimana pelaksanaan HAM di Cina saat ini.

I. Berbagai Teori Hubungan Internasional mengenai HAM

Dalam hubungan internasional, persoalan hak asasi manusia sering dikaitkan dengan perspektif *realist (power politics)* maupun perspektif *cultural relativism*.¹

Dalam tradisi realis, ditekankan bahwa "*the primacy in all political life is power and security*". Fokus ini muncul karena adanya sifat manusia yang menekankan *self-interest* dan egois dalam dunia yang bercirikan anarki. Dalam situasi anarki di mana setiap manusia saling mementingkan dirinya sendiri "*universal moral principle* tidak dapat berlaku untuk menjelaskan tindakan suatu negara".² Tindakan suatu negara dengan demikian sangat dipengaruhi oleh kepentingan nasional yang bercirikan *power* dan *security* dan bukan moral yang justru sering bertentangan dengan kepentingan nasional suatu negara.

Pandangan realis tentang HAM, mendapat dukungan dan berkembang pula seiring dengan berkembangnya teori HI. Robert Art dan Kenneth Waltz, penganut neo-realis misalnya menyatakan "*states in anarchy cannot afford to be moral*" yang pada intinya membenarkan sikap amoral dari tindakan suatu negara.³

Argumen realis tentang HAM sering diperkuat dan diikuti dengan argumen *relativist* yang memandang bahwa nilai moral sesungguhnya secara historis dan budaya sangat spesifik dan tidak bersifat universal. George Kennan, ilmuwan HI terkenal, misalnya, menyatakan "*there are no internationally accepted standard of morality to which the U.S. government could appeal, if it wished to act in the name of moral principle*".⁴

Pada tingkatan yang lebih praktis, kalangan ini mengemukakan adanya tiga model penerapan HAM, yaitu:

1. Pendekatan yang diterapkan di dunia pertama yang menekankan hak sipil dan politik dan hak bagi pemilikan pribadi.
2. Pendekatan kedua adalah yang diterapkan di negara dunia kedua, yang lebih mementingkan hak-hak ekonomi dan sosial.
3. Sedangkan pendekatan ketiga, lebih banyak diterapkan di dunia ketiga yang masih berjuang untuk '*self determination*' dan pembangunan ekonomi.

Dalam perkembangannya konsepsi yang diterapkan di dunia ketiga dan negara sosialis sering dikelompokkan ke dalam satu kelompok, yang kontras dengan pandangan individualisme dari negara Barat.

Dalam tiga model penerapan HAM tersebut tentu saja terdapat keragaman dalam sejarah, budaya, kondisi ekonomi dan problem yang dihadapi. Dengan demikian kita tidak bisa menolak adanya '*cultural relativism*'.

Teori lain yang menjelaskan mengenai HAM dalam HI adalah '*radical universalism*', yang berpandangan bahwa

semua nilai termasuk HAM adalah bersifat universal yang tidak bisa dimodifikasi untuk menyesuaikan perbedaan budaya dan sejarah. Kelompok 'radikal universalis' ini menganggap hanya ada satu paket mengenai HAM yang keseluruhannya berlaku sama di semua tempat dan di sembarang waktu.

Di antara kedua spektrum ini terdapat berbagai variasi mengenai relativisme HAM. Yang pertama adalah *strong relativist* yang beranggapan bahwa HAM dan nilai-nilai lainnya secara prinsip ditentukan oleh budaya dan lingkungan. Universal HAM hanya berfungsi sebagai pengontrol dari nilai budaya yang spesifik saja. *Weak relativist*, sebaliknya memberi penekanan yang lain, bahwa HAM bersifat universal dan sulit untuk dimodifikasi berdasarkan pertimbangan budaya tertentu.

II. Perspektif Cina mengenai HAM

Bagaimana kita menjelaskan persoalan HAM di Cina jika menganalisisnya dari berbagai perspektif Hubungan Internasional yang berkembang tersebut?

Deng Xiaoping pernah menyatakan komentarnya mengenai masalah ini dan menyatakan: "*The human right issue is the crux of struggle between the world's two social system. If we lose the battle on the human right front, everything will be meaningless to us*".⁵

Bagaimana kita menterjemahkan kutipan di atas, untuk menjelaskan konsepsi Cina tentang HAM?

Pada saat Treaty of Westphalia (1648) dicetuskan, secara umum di negara Barat mengenal adanya '*uncompromise sovereignty*'. Artinya, pemerintahan suatu

negara mempunyai kewenangan absolut terhadap warganya dan negara lain tidak berhak turut campur dalam urusan dalam negeri negara lain.

Di awal abad ke-20, apalagi setelah akhir Perang Dunia II, dimana terjadi banyak pelanggaran HAM, masyarakat internasional dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa sepakat untuk membuat pengaturan internasional agar tidak lagi terjadi pelanggaran HAM yang tidak dapat ditolerir. Lahirnya di tahun 1948, 30 pasal *Universal Declaration of Human Right*. Walaupun deklarasi ini tidak memiliki kekuatan hukum internasional yang memaksa, namun disadari bahwa deklarasi ini secara implisit memberi pembatasan pada gagasan *state sovereignty* yang absolut.

Untuk Cina, gagasan mengenai *absolute territorial sovereignty*, baru dikenal di awal abad ke-20. Konsepsi tradisional mengenai *Middle Kingdom (Zhongguo)* tidak memberi batas yang jelas antara negara pusat dan periferi. Oleh karena itu konsep *external sovereignty* tidak dikenal di Cina."

Di abad ke-19, ketika Cina menjadi jajahannya negara Barat, konsepsi *sovereignty* diterima dengan terbuka. Dalam waktu singkat pemikiran tradisional mengenai kekaisaran dalam tradisi dinasti di Cina digantikan oleh pandangan moderen mengenai perlunya suatu negara yang berdaulat dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain yang bukan bangsa Cina.

Ketika rezim komunis Mao Zedong membentuk PRC di tahun 1949, sejak awal Cina beranggapan bahwa setiap pemerintahan seharusnya memiliki kewenangan yang tidak terbatas untuk bertindak dalam batas negaranya. Dalam upaya untuk mengaplikasikan gagasan HAM di Cina, jelas

bahwa realisasi prinsip HAM bukan menjadi target dari pembentukan rezim komunis Cina. Pemimpin Cina tidak pernah mengacu pada persoalan HAM sebagai agenda politik mereka, walaupun konstitusi Cina baik tahun 1942, 1956, 1976, 1978, 1982 dan 1997 memuat dengan jelas prinsip-prinsip HAM.

III. HAM di Cina dalam Pelaksanaan

Sejak 1949 Cina sebagai negara sosialis, secara tradisional menyepakati pandangan negara sosialis dan dunia ketiga mengenai konsep HAM, yang menekankan pada aspek ekonomi dan sosial. Pada saat kebanyakan negara Barat menekankan hak-hak universal dan penekanan pada hak sipil dan politik, Cina justru menekankan hak sosial dan ekonomi sebagai prioritas. Hak sosial dan ekonomi tersebut bersifat kolektif, dan berada di bawah kedaulatan negara.

Elit politik Cina mengambil pendekatan *relativist*, yang intinya dalam menerapkan standar HAM internasional, harus dipertimbangkan keragaman nilai internasional dan setiap negara harus diperbolehkan menyesuaikan dengan sejarah nasional, kenyataan sosial budaya dan politik yang ada.⁷

Cina juga memberi penekanan yang kuat pada *Collective Right*. Ketika Majelis Umum PBB mengesahkan deklarasi mengenai Hak Sosial, Ekonomi dan Budaya, Cina mendukung dengan kuat. Cina bahkan menyatakan hal ini sebagai terobosan yang membawa konsep HAM lebih membumi dan mendekati kenyataan bagi negara dunia ketiga.⁸

Jika kita mengamati pandangan resmi pemerintah Cina tentang HAM,

sesungguhnya gambaran yang ditampilkan sangat bervariasi dan setiap saat berbeda dari satu faksi ke faksi lain. Aliran pertama adalah *Ultra Conservative* yang menganggap konsepsi Cina dan konsepsi Barat tentang HAM tidak selaras. HAM menurut pandangan mereka harus dipahami dalam kerangka Marxis yang berarti menjadi subordinat dari isu kelas. Dalam transisi menuju masyarakat sosialis, pemahaman mengenai HAM berada di bawah kediktatoran Proletariat yang untuk negara komunis berada di bawah yuridiksi PKC.

Lebih lanjut mereka menyatakan bahwa "kita tidak bisa melihat isu HAM sebagai persoalan individu atau kolektif, tetapi harus dilihat dalam kerangka fungsi negara untuk melindungi hak individu. Campur tangan internasional hanya dibenarkan jika ada pelanggaran masal, seperti rasisme atau kolonialisme". Jika mengacu pada teori HAM, pandangan ini erat berkaitan dengan perspektif '*strong relativist*'.

Faksi lain adalah kelompok '*moderate conservative*'. Walaupun mereka tidak lagi menekankan pada kelas, tetapi mereka masih menekankan pada hak warga negara. Kelompok ini sering mengutip pasal 51 dari konstitusi tahun 1982 untuk memperkuat argumen mereka: "...*the exercise by citizen ...of their freedom and right may not infringe upon the interest of the state, or society and the collective*". Jika kita mengklasifikasikan kelompok ini dalam aliran yang berkembang, mereka mewakili aliran '*weak relativist*'.

Kelompok ketiga adalah kelompok liberal. Faksi ini memiliki kemiripan dengan sedikit banyak dengan kelompok liberal konservatif dan sedapat mungkin

mengkaitkan persoalan HAM Cina dengan deklarasi universal HAM.

Dalam kenyataannya, disamping adanya faksi-faksi tersebut, jika kita mengamati selama periode Mao, penekanan pada hak sosial dan ekonomi menjadi prioritas sedangkan hak sipil dan politik individu hampir tidak dipentingkan. Situasi pasca 1949 memang memperlihatkan keadaan sistem sosial ekonomi yang lebih baik dibandingkan dengan keadaan sebelum 1949 dengan sistem distribusi yang lebih egalitarian, akses untuk kesehatan dan pendidikan, pekerjaan, dan berhasilkan diminimalkannya kemiskinan. Di sisi lain, hak sipil dan politik sangat terbatas. Hak sipil yang dijamin dalam 4 konstitusi, seperti hak untuk berserikan, kebebasan media, hak untuk mogok dan demonstrasi, kebebasan beragama, dan lain sebagainya, hampir tidak diindahkan.

Dua tahun setelah kematian Mao di tahun 1976, Cina di bawah Deng Xiaoping melancarkan gerakan 4 modernisasi. Dekade setelah pelaksanaan modernisasi ditandai dengan perubahan ekonomi terpusat menjadi campuran kombinasi perencanaan terpusat dan mekanisme pasar. Secara implisit terjadi pula pergeseran ke arah upaya penegakan hukum, desentralisasi keputusan ekonomi, pluralisme, dan pergeseran pada gagasan kesejahteraan rakyat.

Apa dampak dari perubahan tersebut pada kondisi HAM di Cina? *Legal framework* bagi kondisi HAM di Cina selama era modernisasi adalah konstitusi tahun 1982, yang walaupun agak lebih liberal, tetapi tetap tidak berubah secara substansial atural formal yang berlaku. Seperti juga konstitusi sebelumnya, terlihat bahwa aturan ini tidak mampu mengakomodasikan perkembangan masyarakat.⁹

Sebagai gambaran dapat diperlihatkan misalnya mengenai hak sipil dan hak politik. Konstitusi 1982 bukanlah dokumen liberal yang bisa memungkinkan perluasan hak sipil dan politik individu. Konstitusi 1954 menjamin kesamaan di depan hukum bagi semua warga negara, kembali dicantumkan pada konstitusi ini, begitu pula hak untuk memilih dan dipilih tanpa mempertimbangkan *class background* dicantumkan. Pengawasan dan akuntabilitas politik juga diperluas, tetapi ironisnya hak untuk mogok dan empat kebebasan seperti yang tercantum dalam konstitusi 1975 dan 1978 dicabut.¹⁰

Walaupun konstitusi memperlihatkan keterbatasan pada hak-hak sipil dan politik, dalam kenyataan hak sipil di Cina memperlihatkan kemajuan yang substansial selama era modernisasi. Masyarakat Cina mulai lebih rileks untuk dapat menikmati kebebasan, karena restriksi dari pemerintah pada urusan pribadi hampir tidak didapati lagi, kecuali jika mereka melanggar rambu batas yang telah ditentukan. Kebebasan berekspresi meluas, kebebasan untuk membentuk asosiasi juga tumbuh subur.

Situasi ini sayangnya tidak diiringi dengan kesiapan perangkat hukum untuk bisa menyesuaikan perkembangan ini. Dengan demikian, jika kita menggambarkan perkembangan HAM di Cina di era modernisasi sebelum terjadinya tragedi Tian An Men memperlihatkan ketidaksiapan pembaharuan politik untuk mengikuti perkembangan yang telah terjadi di tingkat masyarakat.

Partisipasi internasional pada saat ini juga memperlihatkan kemajuan besar. Sampai dengan 1989, Cina telah aktif ikut berpartisipasi dalam *Human Right*

Commission di PBB, dan telah meratifikasi 7 konvensi internasional. Periode ini, kita telah melihat pergeseran pada sikap Cina secara perlahan akan kesadaran perlunya hak politik dan sipil bagi individu.

Di bidang ekonomi, konstitusi 1982 juga memperlihatkan kesenjangan dalam pelaksanaannya. Aturan dalam konstitusi ini tidak lagi bisa mengejar kecepatan perubahan yang berjalan di bidang ekonomi. Yang paling menonjol dari sini adalah kelambanan untuk merespon berbagai persoalan yang terkait dengan pelaksanaan reformasi seperti persoalan jaminan social (*social welfare and social security infrastructure*). Aturan-aturan dalam konstitusi terlalu usang untuk bisa menahan dampak pelaksanaan *free market economy* di Cina.

Jadi jika kita simpulkan secara ringkas, periode ini ditandai dengan ketegangan bagaimana menjembatani ketidak-mampuan aturan lama untuk merespon perubahan dengan belum adanya aturan baru atau kesepakatan antara elit tentang bagaimana seharusnya mengelola HAM dalam pelaksanaan reformasi yang berlangsung. Persoalan-persoalan seperti persoalan *social security* yang dijamin pada era ekonomi terpusat, yang tidak lagi bisa berlaku dalam sistem *free market economy*, dan ketidak-adaan aturan untuk membantu 'the loser' dalam perubahan yang terjadi dengan gagasan mengenai "social safety net". *Social safety net* atau jaring pengaman sosial adalah perangkat yang bisa 'melindungi masyarakat' dari factor 'fall out' yang selalu bisa terjadi.

IV. Tian An Men 1989 dan Sesudahnya

Tragedi Tian An Men jika kita

menganalisisnya dari perkembangan HAM di Cina memperlihatkan dengan baik kegagalan Cina untuk bisa mencari solusi bagi tantangan-tantangan yang dibawa sebagai akibat pelaksanaan reformasi ekonomi dan aturan yang hendak diberlakukan yang tidak lagi sesuai dengan kenyataan.

Dalam kerangka HAM, periode setelah Juni 1989 bisa dibagi menjadi 2 fase yang saling tumpang tindih, yaitu *set-back* bagi upaya-upaya peningkatan hak sipil dan politik dan kembalinya kebijakan ortodoks marxis leninis yang menekankan kembali pada hak ekonomi dan sosial. Periode sesudah itu juga ditandai dengan terus tarik-menarik antara kekuatan reformis yang ingin mengembalikan dan mendukung reformasi politik dengan kekuatan yang tetap kukuh ingin bertahan dengan aturan main konservatif yang membatasi hak sipil dan politik individu.

Sepintas terlihat bahwa reaksi pemerintah Cina terhadap tekanan internasional sesudah Juni 1989 bersifat negatif, dengan terus melontarkan kecaman kepada negara Barat dan terutama Amerika Serikat yang dituduh ingin menjalankan kebijakan '*peaceful evolution*' yang bertujuan untuk menjatuhkan pemerintahan komunis di Beijing. Namun, jika kita mengamati lebih dalam, tidak seluruhnya respon dari pemerintah Cina adalah negatif dan retaliasi. Deng Xiaoping sendiri berpandangan bahwa Cina harus bisa menyelesaikan persoalan ini dan mencegah agar isu HAM tidak dijadikan senjata bagi negara kapitalis atau *international bourgeois* untuk menghancurkan Cina.¹¹

Untuk pertama kalinya Cina secara terbuka merespon kecaman dan tantangan sehubungan dengan tuduhan pelanggaran

HAM yang berlangsung. Cina juga terus gigih mengembangkan berbagai argumen untuk mendukung persepsi konsepsi mereka mengenai kedaulatan negara, hak penentuan nasib sendiri bagi minoritas, hak-hak ekonomi, dan sebagainya.

Berbagai isu yang biasanya menjadi kepedulian banyak negara terhadap pelaksanaan HAM di Cina adalah:¹²

1. Penahanan kelompok aktivis pro-demokrasi.
2. Tibet.
3. *Religious suppression*, penahanan dan penyiksaan terhadap penganut Katolik, Protestan.
4. Prosedur penahanan yang rawan pelanggaran karena tidak adanya *criminal procedure*.
5. Lemahnya sistem peradilan.
6. Penyiksaan tahanan dalam kamp pekerja.
7. Pelanggaran hak buruh.
8. Pemaksaan aborsi dan sterilisasi.
9. Transplantasi organ manusia.
10. *Trafficking* dan *abuse of women*.
11. *Cultural genocide*.
12. Eksport produk yang dihasilkan oleh tahanan ke AS dan lain sebagainya.

Kesimpulan

Perkembangan yang terlihat saat ini memperlihatkan Cina ikut serta secara aktif dalam rejim internasional Hak Asasi Manusia. Cina sampai tahun 1999 telah menanda-tangani sembilan konvensi internasional mengenai:

1. *Convention on Prevention and Punishment of Crime of Genocide*
2. *The Convention Relating to the*

Status of Refugee

3. *The Protocol Relating to the Status of Refugee*
4. *The International Convention of All Form of Racial Discrimination*
5. *The International Convention on the Suppression and Punishment of Crime of Apartheid*
6. *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*
7. *The Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment of Punishment*
8. *The International Convention on the Right of the Child*
9. *The Convention Concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value*

Cina di tahun 1997 menanda-tangani *International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights*. Di tahun 1998 Cina juga menanda-tangani *International Covenant on Civil and Political Rights*.

Dalam persoalan mengenai HAM, terlihat jelas bahwa Cina bertindak sebagai kekuatan realis yang beranggapan bahwa HAM bersifat relatif dan tidak bisa dijadikan alat bagi diplomasi internasional dimana suatu negara bisa menekan negara lain sehubungan dengan persoalan HAM. Sikap ini memang diwarnai oleh berbagai faktor seperti sejarah, kebanggaan nasional dalam konsepsi adanya *state sovereignty* setelah berabad-abad berada dalam periode kolonialisme dan eksploitasi, serta konsepsi 'face' yang sangat dipentingkan oleh Cina.

Sejarah memperlihatkan bahwa

Cina saat ini menerima HAM sebagai praktek normal diplomasi, sebagai bagian dari masyarakat internasional yang beradab. Kasus HAM di Cina memperlihatkan bahwa diplomasi yang dilakukan tidaklah efektif untuk dijalankan jika menggunakan metode 'hukuman'. Persoalan HAM di Cina setelah Tian An Men lebih banyak diperkeruh dengan banyaknya kepentingan yang tumpang tindih yang seringkali tidak semata-mata menyangkut persoalan HAM. Untuk Cina sendiri, persoalan HAM memperlihatkan sesuatu yang tidak harus dirisaukan. Kebanyakan masyarakat merasakan lebih banyak pelanggaran yang diberikan pada saat ini, dibandingkan dengan apa yang mereka bisa nikmati di masa sebelumnya.

Catatan

¹ Jack Donnelly, *International Human Rights, Dilemmas in World Politics*, (Westview Press, 1993), hal. 32-38.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, hal. 35.

⁵ Pernyataan Deng Xiaoping yang dikutip oleh Weng Renzhi "CCP Takes Offence on HR Issue", CCP Central Documents, FBIS, 22 July 1992, dikutip dari artikel James D. Seymour, "Human Rights in Chinese Foreign Relations", dalam Samuel S. Kim, *China and the World: Chinese Foreign Relations in the Post-Cold War Era*, (Westview Press, 1994).

⁶ Seymour, *Ibid.* Lihat juga artikel Ann Kent, "Human Right: The Changing Balance-Sheet", dalam David S.G. Goodman and Gerald Segal, *China in the Nineties: Crisis Management and Beyond*, (Oxford University Press, 1991).

⁷ Seymour, *Op. Cit.* hal. 203.

⁸ *Ibid.*, hal. 204.

⁹ Kent, *Op. Cit.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Seymour, *Op. Cit.*, hal. 212.

¹² Andrew J. Nathan, "China and the International Human Right Regime", dalam Elizabeth Economy and Michel Oksenberg, (Eds.), *China Joins the World: Progress and Prospects*. A Council on Foreign Relations, 1999, hal. 142-144.

Economy, Elizabeth and Michel Oksenberg (Eds.). *China Joins the World: Progress and Prospects*. A Council on Foreign Relations, 1994.

Goodman, David S.G. and Gerald Segal. *China in the Nineties: Crisis Management and Beyond*. Oxford University Press, 1991.

Kepustakaan

Donnelly, Jack. *International Human Rights, Dilemmas in World Politics*. Westview Press, 1993.

Kim, Samuel S. *China and the World: Chinese Foreign Relations in the Post-Cold War Era*. Westview Press, 1994.

