

# SITUASI STRATEGIS DUNIA DAN POSISI AMERIKA SERIKAT SERTA HUBUNGANNYA DENGAN ASIA TENGGARA

Yusuf WANANDI

## PENDAHULUAN

Dewasa ini salah satu tema utama dalam politik luar negeri Amerika Serikat, dan pihak Barat pada umumnya, berkisar pada pelaksanaan "detente" atau peredaan ketegangan dengan Uni Soviet. Yang menjadi masalah pokok bagi Amerika Serikat adalah :

- (a) *cara mengatur hubungan* dengan Uni Soviet dalam rangka detente itu, terutama setelah semakin jelas bahwa tafsiran mengenai pengertian detente semakin berbeda di antara kedua belah pihak ;
- (b) *bentuk jawaban* yang perlu disiapkan oleh Amerika Serikat dalam menanggapi gelagat Uni Soviet, yang ternyata berusaha untuk mendapatkan "keuntungan-keuntungan" dari sikap politik luar negeri Amerika Serikat sejak berakhirnya perang di Vietnam.

Tulisan ini merupakan pembahasan preliminer tentang perubahan-perubahan dalam perumusan politik luar negeri Amerika Serikat. Bagian pertama membahas situasi strategis dunia dan posisi Amerika Serikat seperti yang dilihat di Amerika Serikat, sedangkan bagian kedua membahas arah perubahan politik luar negeri Amerika Serikat yang dapat berpengaruh terhadap Asia Tenggara. Tulisan ini diakhiri dengan beberapa kesimpulan.

## I. SITUASI STRATEGIS DUNIA DAN POSISI AMERIKA SERIKAT

Dewasa ini semakin meluas pandangan di berbagai kalangan di Amerika Serikat bahwa Uni Soviet tetap melangsungkan kompetisi di segala bidang untuk memenangkan ideologi komunis secara global. Uni Soviet tetap melanjutkan pemupukan dan pengembangan dari persenjataannya. Di bidang persenjataan nuklir, pada saat ini Uni Soviet dianggap "seimbang" dengan Amerika Serikat dan diperkirakan oleh berbagai kalangan bahwa dalam tahun 1985 akan dapat melampaui kekuatan Amerika Serikat. Di bidang persenjataan konvensional, terutama di pangung Eropa, kekuatan Uni Soviet di darat, di udara dan dalam bidang manpower, secara menyolok melebihi kekuatan NATO. Demikian pula kekuatan Uni Soviet di laut secara sistematis telah ditingkatkan dari armada yang bersifat pertahanan pantai menjadi armada samudra lautan. Selain itu, Uni Soviet belakangan ini meningkatkan agresinya dan memperluas pengaruhnya, terutama di Afrika, dan dengan jelas mencoba menanamkan pengaruhnya kembali di Timur Tengah.

Usaha-usaha Uni Soviet di atas ditingkatkan pada saat Amerika Serikat berada dalam suatu fase traumatik sebagai akibat dari pengalamannya di Vietnam. Misalnya, Amerika Serikat mencegah diri untuk ikut campur di Angola untuk menghindari terjadinya kasus Vietnam yang kedua. Sejak berakhirnya perang di Vietnam, anggaran pertahanan Amerika Serikat secara terus menerus dikurangi, hal mana mencerminkan pendapat masyarakat (public opinion) Amerika Serikat tentang peranan luar negeri dan pertahanan negaranya. Selain itu, Kongres mengatur berbagai pembatasan terhadap pihak eksekutif di bidang politik luar negeri, seperti tercermin dalam *War Powers Act* tahun 1973 yang melarang pihak eksekutif melibatkan tentara Amerika Serikat lebih dari 60 hari tanpa ijin Kongres. Dengan apa yang dinamakan *Clark Amendment*, pihak eksekutif — termasuk CIA — dilarang untuk membantu pihak yang bersengketa di Angola. Begitu pula, bantuan militer dan ekonomi dikaitkan dengan pertimbangan-pertimbangan Human Rights. Sebagai akibat dari perkembangan di atas, Uni Soviet berkesempatan melanjutkan usaha meluaskan pengaruh tanpa ada imbalan dari Amerika Serikat.

Dalam dua atau tiga tahun terakhir ini secara lambat pendapat masyarakat dan Kongres mulai beralih kepada pandangan yang lebih konservatif. Kini dirasakan bahwa sudah cukup Amerika Serikat didesak-desak dan dianggap ringan oleh negara-negara lain, terutama Uni Soviet. Hal ini semakin dirasakan sehubungan dengan masalah Terusan Panama, di mana beberapa kalangan merasa Amerika Serikat telah dapat didesak oleh Panama, suatu negara yang kecil. Kini terdapat kekuatiran bahwa hal yang sama dapat terjadi dalam hubungan Amerika Serikat dengan Kuba.

Di pihak lain, juga mulai disadari bahwa apabila perkembangan ini berlangsung tanpa perubahan kebijakan di pihak Amerika Serikat, Uni Soviet akan menjadi kekuatan militer nomor satu di dunia, dan Amerika Serikat tidak dapat membayangkan dirinya sebagai kekuatan nomor dua. Pandangan dan sikap yang menjadi lebih konservatif tercermin dalam perkembangan anggaran pertahanan. Selama dua atau tiga tahun terakhir ini anggaran pertahanan Amerika Serikat dapat dipertahankan pada tingkat tertentu oleh Kongres, suatu badan yang mencerminkan dengan cermat opini masyarakat. Untuk tahun anggaran yang akan datang ini, bidang pertahanan mendapatkan tambahan sebesar US\$ 3,5 milyar dari Kongres untuk meningkatkan kemampuan angkatan lautnya. Perubahan-perubahan pandangan di Amerika Serikat juga tercermin dalam ucapan-ucapan beberapa anggota Senat dan Kongres, misalnya Senator Alan Cranston dan Congressman Les Aspin, yang sangat liberal dan secara tradisional tidak setuju untuk mempertahankan, apalagi meningkatkan, anggaran pertahanan. Kini mereka berpendapat bahwa jumlah anggaran pertahanan saat ini pantas dan mungkin malahan kurang memadai. Selain itu dari pihak legislatif sendiri timbul pemikiran untuk meninjau kembali beberapa pembatasan terhadap pihak eksekutif. Misalnya, kini sedang dipelajari hal-hal yang dapat sangat menghambat pihak eksekutif, sehingga dalam kasus Shaba (Zaire) di mana serangan-serangan secara nyata didalangi oleh Uni Soviet dan Kuba, pihak eksekutif tidak segera dapat bereaksi.

Kenyataan bahwa sekarang ini secara terbuka Amerika Serikat ikut membantu Zaire, biarpun bersifat logistik tetapi

mengikutsertakan angkatan udaranya, merupakan bentuk campur tangan yang tidak dapat dibayangkan atau disetujui masyarakat beberapa tahun berselang. Kecenderungan ke arah konservatisme seperti diuraikan di atas cukup riil dan nyata, tetapi bentuk tindakan konkrit yang akan diambil oleh Amerika Serikat masih merupakan tanda tanya.

Ucapan-ucapan di masyarakat dan Kongres yang lebih konservatif ini, serta keyakinan akan perlunya kesiapan Amerika Serikat dalam menghadapi Uni Soviet, sesuai dengan strategi Brzezinski, Kepala Dewan Keamanan Nasional (NSC) Amerika Serikat. Dewasa ini, pandangan-pandangan Brzezinski lebih banyak dianut oleh Presiden Carter dibandingkan dengan pandangan Andrew Young, Duta Besar Amerika Serikat di PBB dan teman pribadi Carter. Andrew Young bersikap lebih lunak terhadap Uni Soviet dan Kuba sehubungan dengan keterlibatan kedua negara ini di Afrika. Young berpendapat bahwa politik luar negeri Amerika Serikat terhadap Afrika harus berpihak kepada kulit hitam, karena merekalah yang nantinya akan menentukan Afrika. Uni Soviet akan lebih merupakan bahaya apabila politik luar negeri Amerika Serikat tidak sejajar dengan kepentingan kulit hitam di Afrika Selatan Sahara. Dalam pandangan Young, Uni Soviet tidak perlu terlampau ditakutkan, karena pada akhirnya yang lebih diidamkan oleh negara-negara Afrika adalah kemajuan di bidang ekonomi, dan dalam hal ini Amerika merupakan contoh yang terbaik. Dengan demikian, Uni Soviet dapat dihadapi secara politis-diplomatis, dan tidak perlu dihadapi secara militer.

Di pihak lain, Brzezinski berpendapat bahwa Uni Soviet tetap berkeinginan untuk meluaskan pengaruhnya, dan kini yang dituju adalah Afrika. Untuk kepentingan ini, Uni Soviet mempergunakan Kuba. Hal ini tidak dapat dibiarkan, sebab strategi Uni Soviet ini telah dijalankan di Angola, Ethiopia, Somalia, dan akan dilanjutkan di Afrika Selatan dan mungkin akan menjalar ke daerah-daerah lain, seperti Timur Tengah, Asia Selatan, Asia Tenggara dan Asia Timur. Menurut Brzezinski, perkembangan ini tidak bisa dihadapi secara politis-diplomatis ataupun ekonomis saja, tetapi perlu dijawab dengan berbagai cara, termasuk

jawaban secara militer. Diakuinya, bahwa pada saat ini Amerika Serikat tidak dapat melaksanakannya sendiri. Bersama-sama dengan beberapa negara anggota NATO, terutama Perancis yang masih sangat berpengaruh di Afrika, kehadiran Uni Soviet dapat diimbangi. Usaha pengimbangan ini dapat dilakukan melalui (a) bantuan-bantuan militer; (b) penggunaan tentara-tentara Afrika pro-Barat dengan bantuan negara-negara NATO (dan Perancis) seperti di Zaire. Pada dasarnya, Brzezinski berpendapat bahwa jawaban *harus* diberikan oleh Amerika Serikat apabila Uni Soviet tidak melaksanakan detente sesuai dengan tafsiran pihak Barat.

Dengan demikian dapat diperkirakan bahwa dengan berpengaruhnya Brzezinski terhadap Presiden Carter, politik Amerika Serikat dalam menghadapi Uni Soviet akan lebih tegas, dan akan dijawab setempat di mana gangguan Uni Soviet dirasakan. Dengan perkataan lain, politik Amerika Serikat di bidang ini akan mengambil corak "antara perang dingin dan detente"

## II. ARAH PERUBAHAN POLITIK LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT YANG DAPAT BERPENGARUH TERHADAP ASIA TENGGARA

Bersamaan dengan perubahan pandangan dan sikap Amerika Serikat tentang posisinya di dunia, dasar perumusan politik luar negerinya secara lambat laun juga telah mengalami perubahan. Salah satu dasar perumusan yang diujajaki secara serius adalah *menggunakan Peking sebagai kartu dalam menghadapi Uni Soviet*. Dewasa ini Amerika Serikat melihat bahwa kekuatan RRC secara militer strategis tidak sebesar yang diperkirakan semula. Oleh karena itu, tampaknya Amerika Serikat sedang menjajaki kemungkinan untuk membantu RRC menjadi kekuatan besar sebagai pengimbang Uni Soviet. Dalam rangka ini, Brzezinski telah mengadakan kunjungan ke RRC. Kunjungan ini dimaksudkan untuk :

- a. memelihara momentum dalam hubungan Amerika Serikat — RRC yang hingga kini belum sepenuhnya dapat ditingkatkan menjadi hubungan diplomatik karena sangkut pautnya dengan Taiwan. Tuntutan RRC adalah: (i) diputuskan-

nya hubungan diplomatik dengan Taiwan; (ii) penarikan tentara Amerika Serikat dari Taiwan; dan (iii) penghapusan perjanjian pertahanan antara Amerika Serikat dengan Taiwan. Masyarakat Amerika belum dapat menerima tuntutan ini dan malahan menentangnya, sehingga Presiden Carter tidak dapat meningkatkan hubungan dengan RRC secara segera. Demikian pula oleh karena penyelesaian masalah Taiwan dapat menimbulkan kegoncangan-kegoncangan baru di kawasan Asia — Pasifik Barat, terutama Jepang, Korea dan negara-negara ASEAN;

- b. menjadikan RRC sebagai kartu dalam menghadapi Uni Soviet. Sebagai implikasi permusuhan antara Uni Soviet dan RRC sekitar 40 divisi Uni Soviet tertahan di perbatasannya dengan RRC, sehingga mengurangi tekanan Uni Soviet di Eropa Barat atau di tempat-tempat lain di dunia. Hal ini diperhitungkan secara strategis oleh Amerika Serikat. Sejalan dengan ini, tampaknya Amerika Serikat memandang perlu kedudukan RRC secara politis-diplomatis di Afrika, Asia Selatan dan Asia Tenggara, untuk menghadapi Uni Soviet secara lokal.

Dalam kunjungan Brzezinski ke RRC ini telah dibicarakan tiga persoalan pokok, yakni :

1. Kedudukan strategis Uni Soviet terhadap Amerika Serikat di seluruh dunia dan peranan RRC;
2. Bagaimana Amerika Serikat dapat meningkatkan kemampuan RRC dalam menghadapi kedudukan strategis Uni Soviet;
3. Tahap-tahap selanjutnya dalam proses normalisasi hubungan Amerika Serikat dengan RRC.

Dalam pertemuan ini terdapat kesejajaran pandangan antara RRC dan Amerika Serikat tentang kedudukan global Uni Soviet. Oleh karenanya diperkirakan oleh pihak Amerika Serikat bahwa kerjasama dengan RRC dapat diadakan dalam beberapa bidang, khususnya dalam bidang politis-diplomatis. Kerjasama

serupa ini terutama ditujukan kepada Afrika di mana RRC dianggap masih mempunyai pengaruh.

Di pihak RRC sendiri tampaknya juga terdapat usaha yang sejalan. Hal ini dapat diamati dari sikap RRC di PBB dalam melontarkan kutukan yang senada dengan Amerika Serikat terhadap Uni Soviet. Demikian pula dari kunjungan Menteri Luar Negeri RRC, Huang Hua, ke Zaire guna mendukung Presiden Mobutu. Pihak Amerika Serikat berpendapat bahwa tidak banyak yang dapat dilakukan oleh RRC di Timur Tengah. Sebaliknya, diperkirakan bahwa RRC dapat berperan dalam mengimbangi pengaruh Uni Soviet di Asia Selatan. Dengan perubahan pemerintahan di Afghanistan, di mana pengaruh Uni Soviet semakin besar, maka di samping Vietnam, Laos dan Mongolia Utara, bertambah lagi satu negara pro-Soviet yang ikut "mengepung" RRC. Demikian pula pihak Amerika Serikat berpendapat bahwa dengan berpihaknya RRC kepada ASEAN tetapi berlawanan dengan Vietnam, RRC bisa menjadi faktor stabilitas di Asia Tenggara dalam menghadapi pengaruh Uni Soviet. Mengenai soal penyelesaian Korea masih terdapat perbedaan yang cukup besar antara Amerika Serikat dan RRC. Setelah pertemuan dengan Brzezinski, Perdana Menteri RRC, Hua Kuo-feng, berkunjung ke Korea Utara dan menyatakan dukungannya kepada garis keras Kim Il Sung, dan kelihatannya RRC belum bersedia mendukung suatu usaha perdamaian dan penyatuan antara Korea Selatan dan Korea Utara.

Amerika Serikat menganggap bahwa kekuatan militer RRC, terutama dalam menghadapi Uni Soviet, sebagai sangat sederhana. Oleh karenanya Brzezinski dengan tandas mengatakan bahwa Amerika Serikat berkepentingan agar RRC menjadi suatu kekuatan yang besar. Dalam hubungan ini tampak bahwa Amerika Serikat telah mulai membantu RRC di bidang ekonomi dan teknologi. Selain itu Amerika Serikat mengharapkan negaranegara Barat lainnya, misalnya Perancis, Jerman Barat, dan Inggris untuk menjual peralatan militer kepada RRC, sebab penjualan senjata secara langsung oleh Amerika Serikat ke RRC akan menimbulkan kegoncangan-kegoncangan baru dalam hubungannya dengan Uni Soviet. Namun demikian, baru-baru ini Amerika Serikat telah menyetujui penjualan perlengkapan untuk

pengeboran minyak lepas pantai dengan teknologi yang bisa diterapkan di bidang pertahanan. Dua tahun berselang penjualan ini ditolak oleh Amerika Serikat karena alasan-alasan strategis.

Sehubungan dengan usaha Amerika Serikat untuk meningkatkan kemampuan RRC, pihak Amerika Serikat berusaha untuk menjelaskan kepada negara-negara non-komunis di Pasifik Barat bahwa RRC dalam bidang persenjataan sangat terbelakang dan dalam bidang strategis tidak perlu ditakuti. Menurut penulis, RRC bukanlah kekuatan yang bisa diremehkan begitu saja, terutama karena alasan-alasan historis, geopolitis, maupun alasan adanya Cina-perantauan (WNA RRC) dalam jumlah yang mungkin cukup besar di Asia Tenggara dan Asia Timur. RRC harus secara hati-hati digunakan sebagai teman taktis oleh Amerika Serikat, dan dalam mempelajari kemungkinan digunakannya RRC sebagai kartu pengimbang terhadap Uni Soviet, kiranya penting untuk diperhatikan bahwa bagi negara-negara ASEAN, RRC bukanlah kawan tetapi secara potensiil adalah lawan. RRC merupakan suatu ancaman yang sama besarnya dengan Uni Soviet, kalau tidak lebih besar ditinjau dari sudut psikologis dan politis.

Sehubungan dengan persoalan ketiga dalam acara pembicaraan Brzezinski di RRC di atas, tampaknya Presiden Carter berkeputusan untuk menormalisir hubungan dengan RRC. Dalam hal ini dua masalah utama yang dihadapi. Pertama, mengenai tuntutan RRC, yakni: (a) diputuskannya hubungan diplomatik dengan Taiwan; (b) ditariknya tentara Amerika Serikat dari Taiwan; dan, (c) dihapuskannya persekutuan pertahanan dengan Taiwan. Pemerintahan Carter dewasa ini tampaknya berusaha mencari jalan keluar sedemikian sehingga walaupun ketiga tuntutan di atas dipenuhi oleh Amerika Serikat, tetapi secara sepihak Amerika Serikat dapat menyatakan: (i) kelangsungan "commitment" terhadap Taiwan apabila RRC berusaha merebut Taiwan dengan kekerasan; (ii) kelangsungan hubungan ekonomi dengan Taiwan; dan (iii) kelanjutan suplai perlengkapan militer (persenjataan) oleh Amerika Serikat kepada Taiwan. Soal yang terakhir ini masih menjadi bahan perdebatan di Amerika Serikat sendiri. Demikian pula sukar diperkirakan sejauh mana RRC secara diam-diam dapat menyetujuinya.



Masalah kedua dalam normalisasi hubungan ini menyangkut pendapat masyarakat Amerika Serikat. Dibandingkan dengan suasana lima tahun berselang, yakni setelah kunjungan Presiden Nixon ke RRC, masyarakat Amerika Serikat tidak lagi bergairah mengenai soal ini, terutama setelah melihat segi-segi negatif di dalam negeri RRC. Tambahan lagi masyarakat Amerika Serikat menyangsikan arti ekonomis dan strategis dari RRC untuk Amerika Serikat. Dengan demikian usaha normalisasi ini perlu didukung oleh usaha-usaha pihak eksekutif untuk mempengaruhi pendapat umum. Apabila kedudukan Presiden Carter di mata masyarakat bertambah kuat, bisa diperkirakan bahwa langkah-langkah ke arah normalisasi hubungan dengan RRC mungkin bisa mulai direalisasikan.

Salah satu kemenangan yang telah dicapai pihak eksekutif di Kongres belakangan ini menyangkut paket penjualan pesawat terbang ke Israel, Mesir, dan Arab Saudi. Kemenangan ini cukup berarti, melihat perlawanan yang kuat dari lobby kaum Yahudi Amerika dan Israel. Tetapi kemenangan itu sendiri juga telah dimungkinkan karena pendapat umum masyarakat sudah bergeser dari sikap yang sangat pro-Israel ke arah sikap yang lebih seimbang. Israel tidak lagi merupakan satu-satunya negara yang penting bagi Amerika Serikat di Timur Tengah. Dewasa ini berbagai kalangan sependapat bahwa negara-negara Arab moderat perlu dibantu guna meningkatkan kepercayaan mereka terhadap Amerika Serikat, dan pada gilirannya akan bersedia berkompromi dengan Israel dalam menyelesaikan persengketaan di Timur Tengah.

### III. BEBERAPA KESIMPULAN

Sehubungan dengan perkembangan di atas dapat diharapkan bahwa perhatian Amerika Serikat kepada ASEAN dengan Indonesia sebagai intinya akan meningkat. Dialog antara Amerika Serikat dengan ASEAN ditanggapi secara serius oleh Amerika Serikat. Namun demikian, masih sulit diharapkan bahwa Amerika Serikat dapat segera mengubah kebijakannya terhadap ASEAN sesuai dengan isi 11 memorandum yang diajukan oleh pihak ASEAN, oleh karena Amerika Serikat juga mempertimbangkan kebijakan globalnya.

Indonesia perlu mengambil prakarsa dalam mengusahakan agar *kepentingan ASEAN yang lebih luas* dapat diperhatikan oleh Amerika Serikat. Kepentingan ASEAN yang lebih luas ini dapat mencakup :

1. Peranan pertahanan Amerika Serikat di kawasan Pasifik Barat dan agar kehadiran Amerika Serikat di sana dapat dipertahankan ataupun ditingkatkan.
2. Hubungan Amerika Serikat dengan Jepang perlu selalu diatur dengan baik supaya tidak terjadi kegoncangan-kegoncangan, karena kedudukan Jepang memang vital bagi seluruh kawasan Pasifik Barat.
3. Peningkatan hubungan Amerika Serikat dengan RRC harus dilakukan sedemikian rupa dengan mengingat kepentingan seluruh Pasifik Barat. Dalam rangka menggunakan Peking sebagai kartu yang bisa dimainkan terhadap Uni Soviet perlu diperhitungkan bahwa RRC oleh Asia Tenggara dirasakan sebagai bahaya tersendiri.
4. Dalam rangka hubungan dengan Taiwan, konsultasi perlu dilakukan dengan negara-negara Pasifik Barat agar dapat diperhatikan akibatnya untuk seluruh kawasan Pasifik Barat. Penarikan mundur tentara Amerika Serikat dari Korea Selatan hendaknya dilakukan secara bertahap untuk tidak mengundang serangan dari Korea Utara. Dalam perundingan mengenai kehadiran Amerika Serikat di Pilipina, Amerika Serikat perlu memberikan kompensasi dan menegaskan kedaulatan Pilipina atas pangkalan Subic dan Clark.
5. Amerika Serikat perlu membantu meningkatkan ketahanan negara-negara ASEAN, termasuk bidang pertahanan. Untuk ini, penjualan senjata maupun partisipasi ekonomi, terutama dari pihak swasta Amerika, hendaknya tidak dihambat dengan berbagai peraturan perpajakan ataupun pertimbangan-pertimbangan Human Rights secara sempit.