

# NORMALISASI HUBUNGAN AMERIKA SERIKAT DENGAN RRC

Jusuf WANANDI

## I. PENGANTAR

Pada tanggal 1 Januari 1979 ini secara resmi Amerika Serikat telah menormalisir hubungannya dengan RRC. Keputusan di pihak pemerintah Amerika Serikat untuk mengadakan normalisasi hubungan dengan RRC telah diambil oleh Presiden Carter setelah kunjungan Ketua NSC, Z. Brzezinski, ke Peking bulan Mei 1978 yang lalu. Masalah utama yang dihadapi oleh Presiden Carter untuk merealisasikan normalisasi itu ialah menemukan formula kompromi mengenai Taiwan, sedemikian sehingga dapat diterima oleh Kongres dan masyarakat Amerika Serikat maupun oleh pihak RRC. Pihak RRC menuntut supaya Amerika Serikat memutuskan hubungan diplomatik dengan Taiwan, menarik mundur tentaranya, dan mengakhiri pakta pertahanannya dengan Taiwan.

Uraian ini dibagi dalam tiga bagian, yaitu: (1) arti normalisasi bagi Amerika Serikat; (2) formula kompromi tentang Taiwan; dan (3) hubungan segi tiga Amerika Serikat — RRC — Uni Soviet. Sebagai penutup diajukan beberapa pertimbangan tentang masalah hubungan Indonesia dengan RRC.

## II. ARTI NORMALISASI BAGI AMERIKA SERIKAT

Dalam membahas masalah normalisasi ini perlu ditinjau artinya bagi Amerika Serikat, dari sudut politik globalnya maupun dari sudut kepentingan nasionalnya. Arti normalisasi ini bagi Amerika Serikat tentu berbeda dengan penilaian negara-negara lain. Bagi Indonesia misalnya, masalah ini tentu harus didekati dari sudut regional dan kepentingan nasional Indonesia sendiri.

Ditinjau dari segi politik global Amerika Serikat, normalisasi hubungan ini diadakan oleh Amerika Serikat untuk menghadapi Uni Soviet secara global. Dalam hal ini tampaknya kesesuaian pandangan dan "kebutuhan" dengan RRC telah menjadi pendorong utama normalisasi. Kebutuhan ini di pihak Amerika Serikat berdasar pada pertimbangan bahwa (1) secara *militer* Uni Soviet mulai mengimbangi Amerika Serikat, dan melihat perkembangan Uni Soviet di bidang ini, beberapa kalangan memperkirakan bahwa pada pertengahan tahun 1980-an sudah bisa melampaui kemampuan Amerika Serikat; dan (2) secara *politis* Uni Soviet tampaknya berkecenderungan untuk meluaskan pengaruhnya, baik di Afrika (terutama di Tanduk Afrika), di Yaman Selatan, Afghanistan, dan juga di Asia Tenggara, yaitu di Indocina. Kebutuhan untuk normalisasi dari pihak RRC berdasar pada pertimbangan bahwa untuk mengadakan imbalan terhadap Uni Soviet jalan satu-satunya adalah melalui hubungan dengan Amerika Serikat, dan kebutuhan ini kiranya dilihat semakin mendesak oleh RRC berhubung meningkatnya persengketaan antara Vietnam dan Kamboja mengakibatkan tekanan terhadap RRC dari sebelah Selatan, sementara di perbatasannya sebelah Barat dan Utara tentara Uni Soviet terus meningkat.

Ditinjau dari segi kepentingan nasionalnya, Amerika Serikat melihat bahwa untuk jangka panjang ia berkepentingan agar RRC mencapai stabilitas dalam negeri dan berkembang, dan dapat mengatasi masalah pangan dan perkembangan ekonominya. Dasar pemikirannya adalah bahwa ketidakstabilan

di dalam negeri RRC berakibat pula pada ketidakstabilan dalam menjalankan hubungan luar negerinya. Hal ini dipandang penting oleh Amerika Serikat berdasarkan dua hal, yaitu :

1. RRC merupakan negara dengan jumlah penduduk yang besar, sekitar seperempat penduduk dunia, dan atas dasar ini saja dapat diperkirakan bahwa pengaruh internasionalnya sudah dapat dirasakan.
2. Demi perimbangan politik yang ingin diciptakan Amerika Serikat di kawasan Asia Pasifik, diperlukan RRC yang bertindak secara bertanggung jawab dalam arti ikut mempertahankan kestabilan kawasan tersebut.

Dalam usaha merealisasikan tujuan ini Amerika Serikat berpendapat bahwa kaum moderat yang kini berkuasa di RRC perlu diberi dorongan dan dukungan untuk memperkuat dirinya. Dengan diperkuatnya kelompok moderat di bawah pimpinan Wakil Perdana Menteri Teng Hsiao-ping diharapkan bahwa pada akhirnya kaum ekstrem — yang kini masih cukup kuat — tidak mendapat kesempatan untuk mengambil alih kekuasaan di masa yang akan datang.

Dari sudut kepentingan ekonomi Amerika Serikat, sesedikitnya terdapat dua pertimbangan utama, yaitu :

1. RRC dilihat sebagai pasaran yang cukup besar untuk barang-barang modal dan teknologinya. Tabel 1 di bawah menunjukkan perkembangan perdagangan antara kedua negara. Ekspor Amerika Serikat ke RRC meningkat dengan pesat pada tahun 1973 dan 1974, tetapi menurun selama periode 1975-1977. Sementara itu, selama periode Januari-Juni 1978, perdagangan internasional RRC terpusat pada Jepang dan Jerman Barat, dan Amerika Serikat menduduki urutan keempat (Tabel 2).
2. Melalui ekspor barang-barang modal dan teknologi, terutama alat-alat pertambangan, khususnya untuk eksplorasi minyak, Amerika Serikat berharap dapat ikut memperbesar suplai minyak dunia.

## ANALISA

Tabel 1

---

---

### PERDAGANGAN ANTARA AMERIKA SERIKAT DAN RRC (Juta US\$)

---

Tahun	Volume Perdagangan	Ekspor ke RRC	Impor dari RRC
1970	(*)	0	(*)
1971	5	0	5
1972	95	63	32
1973	922	807	115
1974	755	690	65
1975	461	304	157
1976	336	135	201
1977	374	171	203

---

---

Sumber : US Dept. of Commerce  
(\*) di bawah US\$ 500.000

Tabel 2

---

---

### PERDAGANGAN INTERNASIONAL RRC, JANUARI-JUNI 1978 (Juta US\$)

---

Negara	Volume Perdagangan	Ekspor ke RRC	Impor dari RRC
Jepang	2.166	1.250	916
Hongkong	1.003	28	975
Jerman Barat	652	478	174
Amerika Serikat	377	211	166
Australia	352	285	67
Kanada	245	203	42
Perancis	187	77	110
Inggris	174	76	98
Uni Soviet	172	73	99

---

---

Sumber : *Time*, 1 Januari 1979

Perhitungan ekonomi selalu terkait pada pertimbangan melalui prospek di masa mendatang. Pernyataan pihak RRC bahwa dalam merealisasikan modernisasi ekonominya akan dibutuhkan dana sebesar sekitar US\$ 600 milyar telah membuat RRC menjadi pasaran yang diperhitungkan. Dalam rangka pembiayaan ini hingga akhir tahun 1978 telah disetujui dan disiapkan dana dalam bentuk penanaman modal maupun kredit (supplier's credit) dari Jepang dan Eropa Barat yang meliputi sekitar US\$ 25 milyar. Sementara itu dari Amerika Serikat baru tercatat jumlah kurang dari US\$ 2 milyar.<sup>1</sup> Kiranya perhitungan di atas dan kenyataan bahwa dibandingkan dengan Jepang dan Eropa Barat, Amerika Serikat tampak ketinggalan, maka normalisasi hubungan perlu segera diadakan. Pasaran RRC juga semakin dibutuhkan oleh Amerika Serikat sebagai jalan ke luar bagi sektor industri Amerika Serikat yang mulai usang, terutama karena prospek liberalisasi perdagangan yang sedang dirundingkan secara multilateral dalam rangka Tokyo Round belum juga menunjukkan kemajuan berarti.

### III. FORMULA KOMPROMI MENGENAI TAIWAN

Walaupun normalisasi hubungan ini didasarkan pada berbagai pertimbangan di atas, tetapi kepentingan utama kedua belah pihak saat ini adalah untuk menciptakan imbang terhadap Uni Soviet, suatu cara yang diperkirakan dapat digunakan untuk menghadapi ofensi Uni Soviet di mana-mana. Karena desakan-desakan yang semakin dirasakan oleh RRC maka kiranya RRC bersedia mengadakan kompromi mengenai masalah Taiwan. Kompromi ini mengambil bentuk sebagai berikut :

1. Secara diam-diam RRC menerima pernyataan sepihak Amerika Serikat bahwa masalah Taiwan harus diselesaikan secara damai.
2. Sebagai jaminan, Amerika Serikat akan mempertahankan hubungan ekonominya dengan Taiwan biarpun hubungan diplomatik diakhiri.

---

<sup>1</sup> Lihat *Far Eastern Economic Review*, 29 Desember 1978

## ANALISA

3. Amerika Serikat akan tetap menjual senjata-senjata defensif kepada Taiwan biarpun pakta pertahanan akan diakhiri pada tanggal 1 Januari 1980.

Pihak pemerintah Amerika Serikat beranggapan bahwa formula kompromi ini cukup memberikan jaminan terhadap keamanan Taiwan karena pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

1. Dengan kekuatan militer RRC sekarang ini, dan untuk jangka waktu lima tahun mendatang, Taiwan tidak akan dapat direbut dengan kekerasan. Sementara itu Amerika Serikat akan melanjutkan bantuan untuk memperkuat kemampuan pertahanan Taiwan.
2. Amerika Serikat juga tidak mengakhiri pakta pertahanannya dengan Taiwan secara begitu saja tetapi sesuai dengan syarat-syarat yang tercantum di dalamnya. Oleh karena persetujuan RRC tentang hal ini dilihat sebagai kosesi yang besar dari pihak RRC, hal ini juga dijadikan dasar bahwa RRC untuk saat ini tidak memberikan perhatian yang terlampau besar tentang penggunaan cara kekerasan dalam penyelesaian masalah Taiwan.
3. Oleh karena RRC membutuhkan Amerika Serikat, Jepang dan Eropa Barat, baik karena perimbangan strategis maupun untuk modernisasinya, maka hubungan tersebut akan semakin dibutuhkannya dan akan menjadi semakin terikat, sehingga tidak akan dipertaruhkannya dengan pengambilan alih Taiwan secara kekerasan. Pertimbangan untung rugi oleh pihak RRC seperti yang diperkirakan Amerika Serikat ini telah dijadikan dasar untuk melaksanakan suatu "linkage strategy" oleh Amerika Serikat terhadap RRC.
4. Untuk mempertahankan kelangsungan hidup Taiwan, yang berarti ketahanan ekonominya dan dengan demikian juga stabilitas dalam negerinya, Amerika Serikat akan melanjutkan hubungan ekonominya yang hingga saat ini diatur oleh sekitar 45 macam perjanjian, misalnya penyaluran kredit melalui US Exim Bank, pemberian GSP terhadap berbagai

barang produksi Taiwan yang diekspor ke Amerika Serikat, pemberian fasilitas sebagai "most favored nation", fasilitas OPIC dalam bentuk jaminan kepada investasi Amerika Serikat di Taiwan. Pemerintah Carter saat ini sedang mengajukan kepada Kongres usul agar pengaturan-pengaturan tersebut dijadikan perjanjian-perjanjian baru.

Pemerintah Carter juga telah memperhitungkan reaksi dari dalam negeri Amerika Serikat sendiri dan saat ini diperkirakan bahwa walaupun di sana-sini kebijaksanaan ini mendapatkan tantangan, tetapi taruhannya tidaklah begitu besar. Pengumuman normalisasi oleh Presiden Carter masih mengandung unsur "surprise" walaupun jalan ke arah normalisasi telah semakin jelas dilihat masyarakat Amerika Serikat belakangan ini. Demikian pula pihak Kongres merasa bahwa dengan persiapan yang dilakukan secara diam-diam oleh Presiden Carter, sedikit banyak mereka terpojokkan. Hal yang terakhir ini bisa mempengaruhi usaha Presiden Carter dalam penyelesaian SALT II. Dalam masalah SALT II ini peranan Senat sangat penting, dan pada saat ini perbandingan kekuatan pro dan kontra sangat seimbang. Dalam hal ini ada kemungkinan Amerika Serikat akan mempertaruhkan hubungannya dengan Uni Soviet.<sup>1</sup>

Mengenai keputusan hubungan diplomatik dengan Taiwan, walaupun pihak konservatif di Kongres dan Senat telah mengeluarkan reaksi yang tajam, namun Presiden Carter tidak melihat hambatan yang besar. Tetapi mengingat bahwa Kongres telah mengeluarkan resolusi bahwa dalam rangka normalisasi dengan RRC Kongres selalu harus diajak berkonsultasi, tindakan Presiden Carter dapat menggoyahkan kepercayaan Kongres terhadap Presiden Carter. Hal ini mungkin akan berpengaruh terhadap usaha-usaha Presiden Carter dalam rangka SALT II. Jadi, dalam hal Kongres, masalah normalisasi hubungan dengan RRC dan keputusan hubungan (diplomatik) dengan Taiwan tidak merupakan masalah *substansi* yang terlampau besar tetapi lebih banyak merupakan masalah *prosedur*.

---

<sup>1</sup> Mengenai hal ini lihat bagian IV tulisan ini

## ANALISA

Masyarakat pada umumnya sebelum keputusan normalisasi diambil sebenarnya telah menentukan sikap. Dari hasil "poll" dapat dilihat bahwa dengan perbandingan 2:1 dikehendaki normalisasi dengan RRC tetapi tanpa mengorbankan Taiwan. Setelah normalisasi dilaksanakan sebagian besar masyarakat Amerika Serikat lebih bersikap menunggu dan mengamati perkembangan mengenai cara-cara Presiden Carter menangani masalah Taiwan. Walaupun apa yang dicapai oleh Presiden Carter secara *formil* dianggap oleh beberapa kalangan sebagai hasil (formula kompromi) yang optimal, tetapi secara *riil* masih harus dinantikan buktinya.

Secara garis besar dapat dikatakan bahwa tanggapan negara-negara di kawasan Asia Pasifik lebih bersifat netral, sekurang-kurangnya tidak negatif, oleh karena sebagian besar negara-negara ini juga bersikap menunggu karena dari perkembangan baru ini belum dapat diberikan kepastian mengenai akibat-akibatnya. Ada dinyatakan kekuatiran, misalnya oleh beberapa kalangan di Jepang dan ASEAN, tentang pengaruh normalisasi ini di bidang ekonomi. Dalam hal Jepang, menyangkut masalah persaingan antara Jepang dan Amerika Serikat dalam merebut pasaran RRC, dan dalam hal ASEAN, menyangkut persaingan antara RRC dan ASEAN dalam menarik modal dan teknologi negara-negara maju. Reaksi yang lain berkisar pada pelajaran yang dapat ditarik dari cara-cara Amerika Serikat melepaskan komitmennya terhadap Taiwan dan hal ini merupakan peringatan bahwa sebagai negara besar dengan tanggung jawab dan pengaruh global, Amerika Serikat (demikian juga negara-negara besar lainnya) tetap akan memprioritaskan kepentingan nasionalnya sendiri.

#### IV. HUBUNGAN SEGI TIGA AMERIKA SERIKAT — RRC — UNI SOVIET

Sebagai akibat dari normalisasi hubungan antara Amerika Serikat dan RRC timbul persoalan mengenai masalah keseimbangan hubungan Amerika Serikat dengan RRC di satu pihak dan Uni Soviet di pihak lain. Persoalan ini akan banyak



bergantung dari intensitas hubungan yang akan dijalin oleh Amerika Serikat dengan RRC.

"Linkage strategy" yang sedang dijalankan oleh Amerika Serikat terhadap RRC, yaitu membantu RRC demi suksesnya modernisasi pembangunan dan kebijaksanaan politik dalam dan luar negeri yang moderat, banyak sedikitnya merupakan taruhan. Asumsi ini masih dapat diperdebatkan. Dari sejarah RRC ditunjukkan bahwa kebijaksanaan yang dianutnya dapat berubah-ubah dari ekstrem yang satu ke ekstrem yang lain. Selain itu kelompok moderat di RRC saat ini dipimpin oleh Teng Hsiao-ping yang sudah berusia lanjut. Oleh karena "taruhan" ini maka yang banyak ditanyakan para pengamat dewasa ini adalah sejauh mana Amerika Serikat akan membantu memperkuat RRC secara ekonomis dan militer. Dengan ketidakpastian garis kebijaksanaannya di masa yang akan datang, RRC yang kuat secara ekonomis dan militer mungkin akan merupakan ancaman yang semakin besar untuk Asia Tenggara dalam tahun 1990-an.

Pada saat ini memang Amerika Serikat tidak akan menjual senjata kepada RRC tetapi bisa mentolerir penjualan senjata oleh negara-negara Eropa Barat. Walaupun demikian normalisasi hubungan ini pasti dianggap menyudutkan Uni Soviet. Dengan ikut bermainnya Jepang di pihak lain, yaitu melalui hubungan ekonomi dan perdagangan, yang secara politis didukung oleh Perjanjian Perdamaian dan Persahabatan, maka secara global Uni Soviet akan mengkuatirkan pergeseran keseimbangan dari suatu keseimbangan multipolar antara empat kekuatan besar berubah menjadi hubungan konflik bipolar lagi antara Amerika Serikat, RRC, dan Jepang di satu pihak dan Uni Soviet di pihak lain. Bila hubungan konflik ini dinilai timpang oleh Uni Soviet, dalam arti bahwa kedudukannya secara relatif menjadi lemah, maka ada alasan baginya untuk meningkatkan ofensi politik (dan militer) di wilayah-wilayah lainnya, misalnya di Asia Tenggara. Jadi, normalisasi hubungan yang semula difungsikan oleh Amerika Serikat sebagai sarana untuk mengimbangi Uni Soviet bisa dilihat oleh Uni Soviet sebagai tindakan "overkill" yang perlu dilawannya dengan jalan apa pun.

## ANALISA

Melihat kemungkinan ini maka bagi negara-negara di kawasan Asia Pasifik perlu diketahui kesiapan Amerika Serikat untuk menghadapi ancaman Uni Soviet yang mungkin akan meningkat. Bagaimana dengan program peningkatan kemampuan dan kesiagaan armada ketujuhnya, bagaimana dengan penarikan mundur tentara Amerika Serikat dari Korea Selatan, dan bagaimana penyelesaian pangkalan Subic? Normalisasi hubungan antara Amerika Serikat dan Vietnam mungkin juga merupakan faktor penting bagi stabilitas di Asia Pasifik, khususnya di Asia Tenggara.

Kesemuanya ini masih merupakan tanda tanya, tetapi kestabilan di Asia Tenggara sendiri akan bergantung juga dari sikap dan usaha negara-negara di kawasan itu sendiri. Dalam hal inilah Indonesia dapat dan harus memainkan peranan.

## V. PENUTUP

Dari sekian masalah yang ditimbulkan dan bisa ditimbulkan oleh normalisasi hubungan antara Amerika Serikat dan RRC, bagi Indonesia salah satu masalah yang perlu mendapatkan kejelasan adalah bagaimana faktor RRC itu sekarang diperhitungkan dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif *untuk* kepentingan nasional. Dalam rangka ini dapat diajukan beberapa bahan pemikiran :

1. Apakah untuk kepentingan nasional Indonesia perlu dicari akal agar Indonesia dapat ikut memainkan peranan dalam menciptakan mekanisme internasional yang dapat mengikat RRC sedemikian sehingga ikut mendukung stabilitas kawasan Asia Pasifik?
2. Apakah hal di atas berarti bahwa Indonesia berkepentingan untuk mendukung kelompok moderat yang sekarang berkuasa di RRC, sedemikian sehingga politik luar negeri RRC akan sesuai dengan norma-norma internasional yang juga dianut Indonesia?

3. Apakah dengan menormalisir hubungan Indonesia—RRC kita dapat ikut memainkan "kartu" Cina, misalnya agar RRC menerima aturan internasional yang dianut Indonesia dalam hal warga negara RRC yang menetap di Indonesia dan terutama juga mengenai kedaulatan Indonesia atas warga negaranya yang berasal dari keturunan Cina?
4. Bagaimanakah perbedaan untung rugi dalam bidang ekonomi antara *status quo* dan normalisasi hubungan antara Indonesia dan RRC, baik secara bilateral maupun secara internasional?

MASIH TERSEDIA BUKU-BUKU



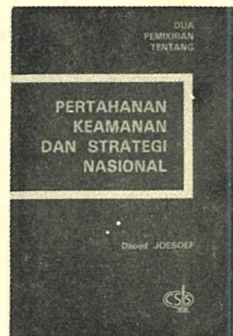
STRATEGI POLITIK NASIONAL

oleh *Letjen TNI Ali Moertopo*. Sumbangan pemikiran bagi perkembangan masyarakat yang sedang membangun dan memantapkan pola kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai cita-cita yang telah ditetapkan atas dasar sepakat bersama. Diterbitkan oleh CSIS, tebal 197 hal., kertas HVS, harga Rp. 1.000,—



STRATEGI KEBUDAYAAN

oleh *Letjen TNI Ali Moertopo*. Satu analisa tentang Situasi Kebudayaan Kita dan pokok-pokok pemikiran tentang Strategi Kebudayaan Nasional. Diterbitkan oleh CSIS, tebal 77 hal., kertas HVS, harga Rp. 750,—



DUA PEMIKIRAN TENTANG PERTAHANAN, KEAMANAN DAN STRATEGI NASIONAL

karangan *DR. Daed Joesoef*, memuat pemikiran tentang Segi Ekonomi dari Pembinaan Pertahanan Negara dan Strategi Pertahanan dan Keamanan Nasional di Masa Depan. Diterbitkan oleh CSIS, tebal 140 hal., kertas HVS, harga Rp. 1.000,—

Dapatkanlah segera di toko-toko buku atau pesan langsung disertai pembayaran tambah ongkos kirim 15% ke :

BIRO PUBLIKASI CSIS, Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, telp. 349489.