

# ARAH KEBIJAKSANAAN AMERIKA SERIKAT DI ASIA-PASIFIK DI MASA MENDATANG\*

Jusuf WANANDI

## PENDAHULUAN

Amerika Serikat memiliki taruhan yang besar dalam perkembangan masyarakat dunia. Presiden AS sama sekali tidak dapat menanggung kesalahan dalam menangani soal-soal internasional. AS memiliki seorang Presiden, tetapi mempunyai dua lembaga kepresidenan. Yang satu adalah untuk urusan dalam negeri, dan yang lain adalah berkenaan dengan politik internasional. Kekuatan-kekuatan yang memaksa Presiden AS untuk berurusan dengan seluruh cakupan pengaruh dari kebijaksanaan internasionalnya juga mempengaruhi cara-cara ia memperhitungkan taruhan kekuasaannya.<sup>1</sup> Menurut kata-kata Kennedy, "Politik dalam negeri . . . hanya dapat mengalahkan kita; politik luar negeri dapat membunuh kita".

Ketika J. Carter menjabat Presiden, ia menekankan kompleksnya permasalahan-permasalahan politik internasional yang dihadapi AS, tetapi tampaknya ia menghindarkan diri untuk menghubungkan permasalahan tersebut dengan satu tema. Sebaliknya Presiden Carter mencoba menggerakkan dukungan bagi inisiatifnya melalui kampanye hak-hak asasi manusia. Namun hal ini kemudian ternyata tidak cocok untuk menciptakan konsensus baru; secara logis memang demikian, karena adanya premis-premis yang tidak konsisten. Presiden Carter dapat dimaafkan atas kesalahan ini; kampanyenya secara etis memang benar, tetapi hal itu secara politis tidak mungkin dilaksanakan.

\* Terjemahan dari kertas kerja yang disampaikan dalam seminar "Perubahan Politik dan Masa Depan Ekonomi Asia Timur" yang diselenggarakan oleh Pacific Forum, tanggal 8-11 September 1979

1 Aaron Wildavsky, "The Two Presidencies", *Trans-action*, December 1966

Dalam pengambilan keputusan politik di Amerika Serikat patut dicatat bahwa "menjual program-program pada Kongres dan rakyat Amerika Serikat pada masa sesudah perang selalu dipermudah jikalau semua itu dirangkai dalam satu paket".<sup>1</sup> Namun demikian, taktik birokratis seperti ini tidak dapat dilaksanakan lagi, karena kepentingan umum rakyat Amerika telah demikian beraneka-ragam. Tidak terdapatnya tema tunggal yang mempersatukan sebagai dasar dari konsensus nasional yang meluas telah menyebabkan rakyat Amerika Serikat berada dalam kebingungan. Pemerintahan Carter memerlukan sekitar 18 bulan untuk menetapkan prioritas-prioritas dalam menangani dunia.

Di samping kampanye hak-hak asasi manusia, pemerintahan Carter juga menangani permasalahan-permasalahan ekonomi internasional. Ia kurang menekankan pentingnya persaingan antar superpower. Walaupun dilakukan pendekatan secara akomodatif oleh Carter terhadap Uni Soviet, ternyata tak lama kemudian tidak terelakkan lagi untuk mengutuk secara terang-terangan petualangan Uni Soviet di Afrika dan untuk mengesampingkan arti peningkatan militer yang makin besar dari Uni Soviet. Terlihatlah "berayunnya" sikap ke arah konservatisme di AS. Maka itu AS bersedia meningkatkan pengeluaran pertahanannya dan terdapat tanda-tanda bahwa AS bersedia "menghadapi" Uni Soviet di wilayah-wilayah tertentu di dunia ini. Suatu survei pendapat umum yang dilakukan pada akhir tahun 1978 menunjukkan bahwa alasan utama makin meningkatnya dukungan terhadap pengeluaran pertahanan dan kesediaan untuk melibatkan pasukan AS di wilayah-wilayah tertentu adalah anggapan akan adanya ancaman militer yang makin meningkat dari Uni Soviet.<sup>2</sup>

Bersamaan dengan makin meningkatnya perhatian pada peningkatan kemampuan militer Uni Soviet, makin meningkat pula perasaan akan adanya ketidakamanan di bidang ekonomi. Perhatian terhadap masalah-masalah ekonomi dalam negeri

- 1 James Chace, "Is a Foreign Policy Consensus Possible?", *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 1 (Fall 1978)
- 2 John E. Rielly (ed.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1979* (Chicago, Ill.: The Chicago Council on Foreign Relations, 1979)

dengan jelas muncul di bagian atas dalam survei pendapat umum tersebut, dan masalah-masalah yang dilihat sebagai persoalan utama adalah yang berkenaan dengan usaha untuk mempertahankan tetap tingginya nilai dollar, melindungi kesempatan kerja orang-orang Amerika, dan menjaga persediaan energi yang cukup. Sering dianut pendapat bahwa perhatian terhadap ekonomi dalam negeri secara otomatis membatasi perhatian pendapat umum di Amerika Serikat dan Kongres terhadap masalah-masalah politik internasional. Namun survei yang dilakukan pada akhir tahun 1978 itu memperlihatkan adanya kesadaran bahwa politik internasional besar pengaruhnya terhadap ekonomi dalam negeri AS. Hal ini menunjukkan bahwa "kepentingan ekonomi dalam konteks politik internasional mencerminkan kepekaan . . . akan perkembangan-perkembangan yang sedang terjadi di dalam ekonomi dalam negeri dan akan kenyataan saling ketergantungan di bidang ekonomi".<sup>1</sup>

Publik menganggap vital kepentingan AS di beberapa bagian dunia, tetapi sangat selektif sehubungan dengan keterlibatan AS secara langsung. Survei itu juga memperlihatkan bahwa pendapat umum makin peka terhadap perbedaan bentuk-bentuk keterlibatan internasional, apakah secara militer ataukah secara ekonomi, dalam kepentingan AS ataukah tidak dalam kepentingannya. Dengan adanya kepekaan seperti itu, "bahkan seorang yang tidak sekuasa Presiden dapat menetapkan warna dan nada yang berarti pada publik, asal saja ia memang konsisten dan garis kebijaksanaannya sepadan dengan kenyataan".<sup>2</sup> Namun pada akhirnya kepemimpinan nasional harus datang dari kalangan eksekutif dan juga dari kalangan legislatif secara bersama-sama (bipartisan). Partisipasi aktif Kongres dalam politik luar negeri telah menambah kesulitan-kesulitan Pemerintahan Carter, tetapi hal ini memang seharusnya demikian dan tidak dapat dielakkan. Kongres harus membantu rakyat AS untuk menyesuaikan diri dengan kenyataan sebagai

---

1 *Ibid.*

2 James Choce, *op. cit.*

warga dunia. Dalam hal ini Kongres perlu "memperbaiki kembali, mensyahkan dan membantu menjual kebijaksanaan-kebijaksanaan internasional yang efektif".<sup>1</sup>

Baik di AS maupun di luar negeri, telah diakui perlunya pembuatan dan pelaksanaan politik luar negeri secara bipartisan. Namun, harus diakui pula bahwa partisipasi Kongres dalam masalah-masalah luar negeri hanya konsisten dengan jenis kebijaksanaan luar negeri yang tertentu, dan dengan demikian berarti "menerima adanya pembatasan-pembatasan riil pada jenis tindakan yang akan dilakukan AS di dunia".<sup>2</sup>

## PERUBAHAN-PERUBAHAN MUTAKHIR

Belum lama ini Kawasan Asia-Pasifik telah memperoleh perhatian yang lebih besar dari kalangan publik AS. Sampai suatu batas tertentu hal ini mungkin karena adanya perkembangan di dan berkenaan dengan kawasan ini sejak awal tahun 1979, yaitu karena adanya normalisasi hubungan AS dengan RRC, pecahnya konflik Indocina serta limpahan-limpahan internasionalnya, terutama masalah pengungsi, kunjungan Presiden Carter ke Jepang dan Korea Selatan, serta pertemuan Cyrus Vance dengan para Menlu ASEAN di Bali. Faktor yang mendorong timbulnya perubahan ini terutama adalah inisiatif-inisiatif Presiden Carter dan para pembantunya. Mereka berangsur-angsur berhasil merumuskan dan melaksanakan kebijaksanaan secara lebih terkoordinasi terhadap Kawasan Asia-Pasifik.

Tanpa adanya inisiatif-inisiatif dari Pemerintahan Carter, publik AS hanya akan memberikan prioritas yang rendah pada kawasan ini. Untuk sebagian, karena Eropa tetap merupakan perhatian utama dalam orientasi global publik AS. Dan juga, di

<sup>1</sup> Douglas J. Bennet, Jr. "Congress in Foreign Policy: Who Needs It?", *Foreign Policy*, Vol. 57, No. 1 (Fall 1979)

<sup>2</sup> *Ibid.*

samping adanya konsensus yang makin meningkat tentang "No more no more Vietnam", publik tetap menegaskan pengurangan keterlibatan-keterlibatan global, terutama yang melibatkan pasukan-pasukan AS di luar negeri. Kesediaan untuk melibatkan pasukan di luar negeri dianggap merupakan ujian terakhir bagi keterlibatan AS dan merupakan suatu pertanda penting bagi kawan-kawan maupun lawan-lawan AS.

Para pemimpin di Kawasan Asia-Pasifik melihat kecenderungan-kecenderungan yang menggembirakan dalam kebijaksanaan AS terhadap kawasan ini dewasa ini. Kebijakan ini memperlihatkan realisme yang makin besar, arah yang makin jelas, dan koordinasi yang lebih rapi. Yang penting bagi wilayah itu adalah' kecenderungan-kecenderungan berikut ini:

- a. Pengertian yang lebih besar di pihak AS akan perlunya mengatasi kesulitan-kesulitan dalam hubungan ekonomi dan perdagangan antara Jepang dan AS, sehingga tidak membahayakan hubungan politik-keamanannya, karena hubungan ini tetap merupakan kunci bagi kestabilan di kawasan ini;
- b. Pendekatan AS yang lebih realistis terhadap RRC telah mengurangi kekuatiran yang semula timbul di kawasan ini karena kegairahan yang berlebihan di pihak AS dan akibat psikologis dari normalisasi dengan RRC secara mendadak. Pengaruh ini cukup berarti karena Jepang juga menandatangani Perjanjian Perdamaian dan Persahabatan dengan RRC. Kini tampaknya hubungan segi tiga antara AS, Jepang, dan RRC tidak akan berubah menjadi suatu "front persatuan" untuk menghadapi Uni Soviet. Pemerintahan Carter jelas akan mempertahankan keseimbangan dalam hubungan AS dengan Uni Soviet dan RRC. Lebih lanjut tampaknya di pihak AS terdapat suatu pengakuan yang makin besar bahwa perkiraan-perkiraan semula tentang prospek hubungan ekonomi dan perdagangannya dengan RRC ternyata terlalu dibesar-besarkan. Dan jelas pula bah-

wa bagi AS tidaklah mudah untuk mempergunakan "kartu Beijing". Hal ini diperlihatkan dengan adanya invasi Cina ke Vietnam meskipun pejabat-pejabat pemerintah AS telah memberikan peringatan-peringatan;

- c. Perundang-undangan yang baru di AS mengenai hubungannya dengan Taiwan secara luas dinilai cukup memadai untuk menegaskan kembali komitmen AS pada Taiwan, dan untuk memberikan kesempatan-kesempatan yang dibutuhkan Taiwan untuk mempertahankan pertumbuhan ekonominya;
- d. Keluwesan Pemerintahan Carter dalam hal penarikan pasukan-pasukan AS dari Korea Selatan telah mengembalikan kredibilitas AS di kawasan itu. Penarikan ini sebelumnya direncanakan akan selesai dalam tahun 1982. Pada saat itu Korea Selatan belum mampu mengembangkan kemampuan pertahanannya yang memadai untuk menghadapi kemungkinan adanya invasi dari Korea Utara. Presiden Carter harus tidak mendasarkan penarikan mundur pasukan itu pada suatu tindakan unilateral, tetapi lebih pada suatu "quid pro quo" dengan penerimaan dari Korea Utara untuk melakukan negosiasi secara trilateral dengan Korea Selatan dan AS;
- e. penerimaan oleh AS atas peranan internasional yang makin meningkat dari Korea Selatan di dalam kerangka pembagian kerja internasional telah memperkecil kekuatiran-kekuatiran negara-negara berkembang di wilayah ini berkenaan dengan sikap proteksionis AS. Dan kenyataannya, Korea Selatan secara mendasar telah mengambil-alih peran dan kedudukan Jepang sebagai pengeksport barang-barang hasil industri padat karya. Maka itu Korea Selatan tidak merupakan ancaman yang berarti bagi ekonomi AS seperti yang sering dianggap orang. Usaha-usaha Korea Selatan untuk membatasi ekspornya secara sukarela ke AS telah sangat membantu saling pengertian ini. Mereka juga telah meredakan tekanan-tekanan dari serikat-serikat buruh terhadap pemerintah AS untuk mengambil langkah terhadap "kom-

petisi tidak sehat'' yang dianggap ada dari negara-negara industri baru;

- f. Berhasil dipenuhinya pengaturan-pengaturan baru dengan Pilipina mengenai fasilitas-fasilitas militer AS di Subic Bay dan Clark Field merupakan suatu hal yang sangat melegakan negara-negara Asia Tenggara, karena hal ini muncul pada saat Uni Soviet tampak meningkatkan kehadirannya di Asia Tenggara, mengikuti Perjanjian Persahabatannya dengan Vietnam. Hanya AS sajalah yang dapat mengimbangi kehadiran angkatan laut yang makin meningkat dari Uni Soviet;
- g. Posisi AS berkenaan dengan makin meningkatnya ketidakstabilan di Asia Tenggara setelah invasi Vietnam ke Kamboja telah mengembalikan kredibilitasnya di Asia Tenggara. AS telah memberikan dukungan pada ASEAN secara politis dan telah bersedia memberikan bantuan untuk Muangthai dalam bentuk persenjataan untuk pertahanan, seperti tank dan senjata-senjata anti-tank. Lebih-lebih lagi, usaha-usaha AS untuk menjajaki kemungkinan adanya kompromi di Kamboja membantu menurunkan tekanan yang dirasakan oleh Muangthai, meskipun pembentukan suatu pemerintahan yang ''netral'' di Kamboja tidak dapat terlaksana dalam waktu dekat;
- h. Usaha-usaha AS yang makin meningkat untuk mengatasi masalah pengungsi, terlepas dari motivasi kemanusiaan yang mendasarinya, telah dinilai oleh negara-negara ASEAN sebagai suatu pencerminan kepentingan AS untuk membantu menjaga kestabilan negara-negara ASEAN dan Kawasan Asia Tenggara seluruhnya;
- i. Pengakuan AS tentang pengaruh-pengaruh ekonominya di Kawasan Asia Pasifik tampaknya telah meningkatkan usaha-usaha pemerintah AS untuk dengan jelas merumuskan kebijaksanaan ekonomi yang lebih terarah terhadap kawasan itu. Tanpa adanya arah dan pegangan seperti itu,

mungkin sekali partisipasi ekonomi AS di kawasan itu akan menurun dalam 5-10 tahun mendatang. Di luar sektor pertambangan AS akan menghadapi saingan yang makin berat dari Jepang dan MEE, terutama Jerman Barat. Makin meningkatnya partisipasi ekonomi AS di Kawasan ASEAN akan membantu memperkecil ketergantungan ekonomi yang meningkat dari negara-negara ASEAN terhadap Jepang, yang merupakan suatu sumber ketidakstabilan di kawasan itu.

Di luar perkembangan khusus di atas, Presiden Carter tampak juga menyadari kenyataan bahwa kompleksnya kebijaksanaan internasional dewasa ini memerlukan suatu cara baru untuk mengelola persoalan-persoalan internasional. Persoalan-persoalan internasional yang timbul tidak dapat ditangani dengan suatu cara yang sepihak oleh AS. Dalam dekade terakhir dunia telah melihat adanya penyebaran kekuatan secara global, di mana kekuatan AS menjadi kurang dominan lagi. Dan juga beberapa negara lain telah meningkatkan diri sampai pada suatu tahap di mana mereka dapat memiliki pengaruh yang lebih besar terhadap perkembangan-perkembangan internasional. AS yang terbiasa melihat permasalahan-permasalahan dari sudut pandangannya sendiri saja, tidak dapat lagi menekankan "penyelesaian Amerika" terhadap berbagai masalah yang dihadapi dunia dewasa ini. Kini, hubungan tradisional dalam pola "superpower-client" dari masa sesudah Perang Dunia II tidak lagi efektif. Semua itu memperlihatkan perlunya AS membangun dan berpartisipasi dalam suatu struktur kerja sama dan konsultasi di semua tingkatan dan di semua bidang interaksi antar bangsa.

Pemerintahan Carter telah meletakkan landasan untuk hubungan-hubungan konsultatif seperti itu dengan beberapa negara di Kawasan Asia-Pasifik, termasuk ASEAN. Konsultasi-konsultasi intensif antara AS dengan sejumlah negara di Kawasan Asia-Pasifik akan memperbaiki proses pengambilan keputusan politik luar negeri AS dan pelaksanaannya. Unsur yang paling penting dalam struktur kerja sama dan konsultasi ini

adalah konsultasi-konsultasi bilateral, tetapi bukan yang hanya membatasi diri pada pembicaraan tentang persoalan-persoalan bilateral saja. Kebijakan masing-masing negara tidak perlu sama dengan kebijakan AS. Dengan adanya konsultasi itu, perbedaan-perbedaan tidak perlu berkembang menjadi ketegangan. Negara-negara ASEAN telah memperlihatkan bahwa mekanisme semacam itu dapat dilaksanakan, bahkan telah terbukti bermanfaat menghadapi tekanan dari luar yang cukup berarti seperti mengalirnya jumlah besar pengungsi.

## TINJAUAN KE DEPAN

Di samping tanda-tanda yang menggembirakan di atas, Pemerintahan Carter masih perlu menggerakkan dan mengorganisasi dukungan lebih lanjut dari publiknya dan dari Kongres. Untuk ini perlu ada perumusan yang lebih jelas dan lebih terperinci mengenai kepentingan AS di Kawasan Asia-Pasifik. Dengan adanya struktur pembuatan kebijakan luar negeri AS yang berpusat banyak (multi centers of decision making) dewasa ini tidaklah mungkin terjadi perubahan-perubahan yang drastis. Derap AS dalam penyesuaian diri pada tantangan-tantangan internasional yang baru tidak akan lebih cepat daripada publik mencapai konsensus.

Dapat diharapkan bahwa komitmen-komitmen keamanan AS pada Asia Tenggara tidak akan lebih daripada penyediaan peralatan militer dan menjaga tetap terbukanya fasilitas militer AS di Subic Bay dan Clark Field untuk mengimbangi kemampuan angkatan laut Uni Soviet di kawasan ini. Di lain pihak, di Asia Timur Laut, AS tampaknya akan melanjutkan komitmen-komitmentennya pada tingkat yang sekarang ada.

Dalam kaitan dengan kecenderungan-kecenderungan utama dari kebijakan AS terhadap Kawasan Asia-Pasifik, negara-negara lain di kawasan itu harus menyesuaikan diri secara tepat kedudukan mereka masing-masing. Pertama, mereka perlu memahami sejelas-jelasnya tentang sifat ancaman yang mungkin,

akan dan sedang mereka hadapi. Penilaian yang terlalu tinggi atas ancaman-ancaman hanya akan memberikan "efek membalik" yang menciptakan suasana panik di dalam negeri, dan pada gilirannya akan mendorong ancaman-ancaman itu untuk terwujud. Kedua; mereka harus sadar bahwa pertahanan atas negara-negara mereka adalah pertama-tama tanggung jawab mereka sendiri. Dan mereka harus sadar juga bahwa soal-soal keamanan dan pertahanan tidak lagi merupakan masalah militer saja, tetapi juga meliputi aspek-aspek politik, ekonomi, dan psikologi yang sangat luas, dan saling berkaitan pula antara perkembangan di dalam negeri dan luar negeri. Ketiga, mereka harus diperlengkapi secara lebih baik untuk menghadapi ketidakpastian di masa depan melalui kerja sama-kerja sama regional di berbagai bidang. Terdapat faktor-faktor obyektif di Kawasan Asia-Pasifik yang menegaskan bahwa perkembangan kerja sama-kerja sama seperti itu adalah diinginkan dan pada saat yang sama dapat dilaksanakan pula. Berbagai struktur kerja sama dapat sedikit demi sedikit dikembangkan menjadi pembentukan suatu Masyarakat Pasifik. Pertama-tama, kerja sama ini bersifat informal. Tujuannya adalah untuk menyelenggarakan konsultasi-konsultasi berkala dengan lingkup yang makin luas, didukung oleh komisi-komisi kerja untuk mempelajari persoalan-persoalan dan permasalahan bersama dan tindakan-tindakan bersama. Kerja sama di bidang ekonomi tampaknya akan sangat menggembirakan, karena adanya pertemuan kepentingan-kepentingan ekonomi yang cenderung membawa negara-negara Asia-Pasifik satu sama lain makin dekat, baik dilihat dari sudut pasaran, modal, teknologi, tenaga kerja, maupun bahan-bahan mentah dan energi. Keempat, mereka harus sadar akan adanya berbagai pusat yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan di AS. Maka itu adalah suatu hal yang wajar bila mereka membina hubungan dengan Kongres, mass media, para intelektual, serikat-serikat sekerja, dan dengan sektor swasta.

Sehubungan dengan pembentukan hubungan yang intensif dengan negara-negara lain satu demi satu, AS harus menciptakan saluran-saluran komunikasi dengan berbagai sektor dalam masyarakat, termasuk dengan pihak "oposisi". Hal ini perlu

karena AS tidak dapat menghindar dari kenyataan bahwa ia harus berhubungan dengan berbagai negara, yang masing-masing memiliki nilai-nilai tersendiri yang menentukan sistem pemerintahan dan pengambilan keputusannya. Memang hal ini dapat dilihat sebagai suatu beban tambahan di dalam proses pengambilan keputusan, tetapi di lain pihak sejumlah besar kesulitan dapat dihindarkan. Maka itu pada akhirnya bila diperhitungkan dalam jangka panjang usaha-usaha ini adalah menguntungkan.

Mekanisme konsultasi merupakan sarana penting dalam hal ini. Semua pihak yang berkepentingan dapat saling mempelajari pandangan dan tanggapan negara-negara lain terhadap hubungan antar negara di kawasan ini. Yang dewasa ini amat penting bagi Kawasan Asia-Pasifik secara keseluruhan adalah hubungan antara AS dengan Jepang dan RRC.

## HUBUNGAN AS-JEPANG

Sebagaimana disebutkan di atas, hubungan antara AS dengan Jepang dipandang sebagai kunci stabilitas Kawasan Asia-Pasifik. Jepang merupakan sekutu strategis AS di kawasan ini; hal ini dewasa ini menjadi semakin nyata dibandingkan dengan masa-masa yang lalu. Dalam kaitan dengan hubungan kedua negara itu terdapat tiga masalah utama yang harus mendapatkan perhatian:

- a. Meskipun sejarah hubungan AS-Jepang telah berlangsung lama, tampaknya struktur sosial dan kebudayaan yang khas dari masyarakat Jepang tidak mendapatkan perhatian secukupnya dari pihak AS, dan demikian pula sebaliknya.
- b. Ketegangan-ketegangan yang telah timbul dalam hubungan ekonomi antara kedua negara mungkin akan berlanjut sejauh kedua negara tidak melakukan penyesuaian-penyesuaian struktural dalam ekonomi mereka masing-masing.

## ANALISA

Tetap terdapat bahaya bahwa ketegangan-ketegangan di bidang ekonomi ini akan melimpah ke bidang-bidang politik dan keamanan.

- c. Di masa depan mungkin Jepang akan memainkan peranan yang lebih besar dalam persoalan-persoalan politik di Kawasan Asia-Pasifik. AS harus mendorong dan memberikan dukungan pada inisiatif-inisiatif politik yang konstruktif dari Jepang. Jepang telah memperlihatkan inisiatif-inisiatif seperti itu dalam usahanya meningkatkan stabilitas Kawasan Asia Tenggara melalui kerja sama yang lebih meluas dengan ASEAN. Inisiatif-inisiatifnya yang lain telah dilaksanakan sehubungan dengan Kawasan Timur Tengah. Jepang juga harus didorong agar berangsur-angsur lebih bertanggung jawab dalam soal-soal pertahanan. Tampaknya Jepang telah meninggalkan pembatasan yang dibuatnya sendiri terhadap pengeluaran anggaran belanja untuk sektor pertahanannya. Kemampuan angkatan laut Jepang yang makin meningkat akan memungkinkannya untuk mula-mula beroperasi secara lebih efektif di daerah perairannya sendiri, kemudian secara berangsur-angsur dapat *berbagi* tanggung jawab untuk mempertahankan dan menjaga keamanan Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Proses ini masih memerlukan waktu yang lama dan harus dilaksanakan dengan sejumlah konsultasi dengan sahabat-sahabatnya di kawasan itu dan harus tetap berada di dalam konteks perjanjian keamanan dengan AS. Patut dicatat pula bahwa publik opini di negara-negara ASEAN telah menjadi lebih longgar dan lebih menguntungkan bagi kehadiran angkatan laut Jepang di Kawasan Asia-Pasifik.

## HUBUNGAN AS-RRC

Beberapa negara di Kawasan Asia-Pasifik dengan penuh perhatian melihat cara AS mencoba mempertahankan keseimbangan dalam hubungannya dengan RRC dan dengan Uni Soviet. Goyahnya keseimbangan ini dapat membawa bencana

agi kawasan ini. Tidak dapat disangkal bahwa hubungan AS dengan RRC memiliki arti strategis yang tidak dapat menjadi sekutu strategis AS yang sebenarnya. Dengan adanya invasi ke Vietnam, RRC telah memperlihatkan bahwa ia meletakkan kepentingannya sendiri di atas kepentingan kawasan ini, dengan mempertaruhkan kestabilan kawasan ini, dan memaksakan maksud-maksudnya dengan kekerasan. Lebih-lagi konflik Sino-Soviet di tahun-tahun mendatang mungkin terus berlanjut, dan dalam hal ini sudah pasti bahwa AS tidak berkepentingan untuk terlibat di dalam konflik ini.

AS dapat mempertahankan keseimbangan ini dengan tetap menahan diri untuk tidak menjual senjata pada RRC dan dengan memberikan "most favored nation status" dan perhatian yang sebanding pada RRC dan pada Uni Soviet.

Bersama dengan negara-negara Asia-Pasifik yang lain AS harus mempertimbangkan untuk melibatkan RRC ke dalam suatu struktur hubungan internasional demi peningkatan stabilitas kawasan ini. Hal ini mungkin mempunyai pengaruh tambahan, yakni memperkuat kedudukan kelompok moderat di dalam sistem politik RRC. Lebih lanjut kawasan ini harus menjajaki kemungkinan keterlibatan ekonomi RRC di dalam kerangka Masyarakat Pasifik.

Dari pihak RRC perlu diperlihatkan kepentingannya yang sebenarnya untuk mempertahankan perdamaian dan stabilitas kawasan ini. Ia dapat ikut ambil bagian secara aktif dalam peredaan ketegangan di semenanjung Korea, dalam usaha mencari kompromi di Kamboja, dan juga dalam penyelesaian "pertikaian perbatasan" dengan negara-negara Asia Tenggara melalui cara-cara yang sah. Mengenai hubungannya dengan negara-negara Asia Tenggara, RRC harus memperkuat hubungan antar-negaranya daripada beroperasi atas dasar hubungan antar-partai.

## ANALISA

### CATA-CATATAN PENUTUP

Dalam 18 bulan pertama kebijaksanaan-kebijaksanaan luar negeri Presiden Carter menciptakan ketidakpastian yang besar di kawasan Asia-Pasifik. Barulah sejak awal tahun 1979 ini kredibilitas AS di kawasan ini secara berangsur-angsur mulai dikembalikan. Inisiatif-inisiatif baru dari pemerintahan Carter, untuk sebagian sebagai tanggapan atas perubahan-perubahan yang terjadi di kawasan ini, telah memberikan sumbangan yang berarti untuk mengurangi kesenjangan kredibilitas itu.

Di Asia Tenggara suatu konflik antar negara komunis telah membuat sejarah. Konflik Indocina sendiri menjadi suatu sumber potensial bagi ketidakstabilan regional, karena konflik ini sebetulnya secara berangsur-angsur berkembang menjadi perang mutlak antara negara-negara komunis yang besar — Uni Soviet dan RRC. Limpahan-limpahan konflik ini merupakan ancaman langsung bagi Kawasan Asia Tenggara. Demikian besarnya masalah pengungsi hingga ketegangan-ketegangan akan berkembang — secara lambat atau cepat — bukan saja antara negara-negara Asia Tenggara dan Vietnam, tetapi juga antara negara-negara Asia Tenggara dan negara-negara industri maju di Barat yang merupakan negara penampungan tetap para pengungsi. Vietnam mencoba menghubungkan masalah pengungsi dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan RRC di Indocina dan di Asia Tenggara pada umumnya. Sikap RRC sendiri terhadap masalah ini tetap tidak jelas. Lebih lanjut, pecahnya konflik Indocina juga meningkatkan intensitas kehadiran dan keterlibatan Uni Soviet di Asia Tenggara, terutama melalui perjanjiannya dengan Vietnam. Jadi perkembangan-perkembangan ini tidak saja cenderung mempengaruhi Kawasan Asia Tenggara, tetapi juga akan makin merumitkan situasi Kawasan Asia-Pasifik dan juga situasi global.

Dengan adanya perkembangan-perkembangan di atas, Jepang, Korea Selatan, dan ASEAN merupakan titik-titik fokus yang utama dari kebijaksanaan AS di Kawasan Asia-Pasifik. Tampaknya publik di AS berangsur-angsur makin menyadari

taruhan-taruhan AS di Kawasan Asia-Pasifik. Pemerintahan Carter harus menterjemahkan kesadaran ini ke dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan yang konkrit dengan arah yang jelas, terkoordinasi dan dapat terus dipertahankan untuk jangka waktu yang lebih lama. Hal ini memerlukan suatu mekanisme konsultasi yang dapat dilaksanakan dengan negara-negara yang bersangkutan. Perlu diperiksa apakah saluran-saluran komunikasi dan konsultasi yang dewasa ini ada antara AS dan negara-negara ASEAN sudah cukup memadai untuk menangani permasalahan-permasalahan yang mungkin timbul, apakah yang bersifat politis-militer ataukah yang berkenaan dengan hubungan ekonomi dan perdagangan. Kerja sama di bidang ilmu pengetahuan, teknologi, pendidikan dan kebudayaan akan memberikan sumbangan yang berarti bagi makin meluasnya dasar untuk pemasyarakatan hubungan-hubungan antara setiap bangsa.

Selain mengembangkan suatu jaringan kerja sama dan konsultasi bilateral, negara-negara Asia-Pasifik bersama-sama dapat menjajaki kemungkinan pembentukan suatu struktur konsultasi informal secara multilateral yang mungkin berkembang menjadi suatu bentuk Masyarakat Pasifik, lengkap dengan komisi-komisi kerja seperti halnya dengan OECD.

Gagasan ini dapat menjadi suatu model untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan Utara-Selatan secara regional. Pendekatan secara global yang dewasa ini diambil, seperti yang dilaksanakan lewat UNCTAD, mungkin tidak efektif untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan ini secara teknis. Inisiatif-inisiatif dari AS dan Jepang dalam hal ini sangatlah penting karena kedua negara merupakan kekuatan-kekuatan ekonomi yang utama di Kawasan Asia-Pasifik ini. Dialog antara pihak-pihak yang sederajat harus dilaksanakan dalam setiap bentuk konsultasi yang dianjurkan di atas.