

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Faktor dominan dari pembangunan sebuah negara adalah pembangunan ekonomi. Negara-negara baru adalah negara yang secara ekonomi belum memiliki proses pembangunan secara utuh. Dari segi pembangunan ekonomi tersebut, negara baru dapat diistilahkan sebagai negara kurang berkembang. Fenomena negara kurang berkembang, atau yang lazim disebut sebagai negara dunia ketiga, inilah yang turut mewarnai politik dunia, yang selama ini tertutupi oleh kepentingan-kepentingan negara maju.

Liberal International Economic Order adalah tatanan ekonomi yang menggagas ekspansi ekonomi global guna mencapai akselerasi pembangunan ekonomi bagi setiap negara bangsa, sebagai tujuan pencapaian kesejahteraan dunia (*global wealth*). Salah satu bentuk ekspansi ekonomi global, sebagai implementasi dari faham liberalisme adalah pola perdagangan internasional.

Adalah seorang Adam Smith (1723-1790), berpaham neo klasik liberalisme, aliran yang sampai saat ini menjadi landasan kekuatan ekonomi global menciptakan formula yang kemudian menjadi salah satu tolok ukur adanya tatanan ekonomi internasional baru ini. Formula yang ditawarkan pada rentangan tahun 1780-an berupa konsep awal tentang kesejahteraan individu dan

kolektif."The well being of the individual altogether on well being of the whole of human race", kesejahteraan kolektif terbentuk dengan sendirinya dari terciptanya kesejahteraan individu.

Menurut paham liberal perdagangan memiliki korelasi positif terhadap pembangunan ekonomi. Perdagangan ekonomi mendorong efisiensi, menimbulkan "multiplier effect" pada ekonomi dan memperluas lapangan kerja, produk impor memperbanyak pilihan yang bisa di beli konsumen, acapkali dengan harga yang lebih murah dan mutu yang lebih baik dibanding produk lokal, karena perdagangan memberi keuntungan dalam transaksi itu, ia juga membantu meningkatkan integrasi ekonomi internasional, yang pada gilirannya dapat mendorong perdamaian dunia melalui kerjasama ekonomi.¹

Perdagangan internasional idealnya dibuat oleh tiap-tiap negara dibelahan dunia untuk meningkatkan akumulasi pendapatan nasional masing-masing negara dengan cepat. Pasca Perang Dunia II, dimana dunia sedang dilanda krisis ekonomi global akibat perang, pada saat itu pula kapitalisme mendominasi ekonomi internasional. Masing-masing negara berusaha membangun kembali negaranya dengan berbagai cara, termasuk melalui praktek-praktek merkantilis, seperti membatasi impor, meningkatkan ekspor dengan pemakaian subsidi, kenaikan tariff bea masuk, yang ternyata sangat merugikan perdagangan antar negara, bahkan menyebabkan depresi global.

Dengan adanya hambatan yang terjadi antar negara, Amerika dan Inggris melakukan suatu usaha bersama untuk mencegah terjadinya sistem ekonomi yang

¹ Mohtar Mas' oed, *Perdagangan dalam Perspektif Ekonomi Politik Internasioanal*, FISIP-HI UGM, 1998, hal. 4.

semakin buruk di sekitar tahun 1920-an, dengan membuat suatu sistem Bretton Woods, "In 1972 when the United States suspended the convertibility of the dollar into a gold and abandoned the system of fixed currency exchange rates at its core"², yang juga pada saat itu mempromosikan *International Trade Organisation* (ITO) sebagai wadah perdagangan multinasional yang berfungsi mengawasi mekanisme perdagangan global. Antara lain pengawasan terhadap penerapan aturan perdagangan bebas baru yang di berlakukan pada berbagai kebijakan proteksionis seperti tariff, subsidi, dan sebagainya. Tetapi kemudian ITO tidak berjalan dikarenakan kontradiksi kepentingan kongres Amerika Serikat dan pemerintahannya.

Kemudian di tahun 1947 terbentuklah Organisasi perdagangan dunia yang kemudian menjadi basis perdagangan internasional, GATT. *General Agreement on Trade and Tariff* (GATT) ini merupakan perpanjangan tangan kepentingan liberalisasi perdagangan negara-negara maju bersama IMF dan World Bank, tumbuh sebagai institusi ekonomi internasional yang independent yang tak lepas dari bayang-bayang Amerika.

GATT adalah organ yang mendorong liberalisasi perdagangan Internasional melalui promosi liberalisasi dagang dengan serangkaian perundingan multilateral yang disebut putaran GATT / GATT Round.

Salah satu putaran yang menghasilkan adalah Uruguay Round, yang merupakan langkah baik terbentuknya WTO. Keberhasilan putaran Uruguay memberi kesan bahwa kekuatan liberalisme perdagangan sedang unggul atas kekuatan merkantilisme, akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa banyak

² Charles W. Kegley, Jr and Eugene R. Wittkopf, loc.cit, hal. 209.

negara masih menerapkan kebijakan perdagangan campuran antara liberal dengan proteksionis.³

Sebagai teori dan praktek ekonomi, merkantilisme sangat populer bagi pemerintah yang sedang melakukan pembinaan kekuatan negara. Karena upaya seperti itu memerlukan pengintegrasian politik dan ekonomi, maka negara menjadi aktor utama yang secara aktif dan rasional mengatur ekonomi demi meningkatkan kekuasaan negara.⁴

Membangun suatu negara-bangsa yang kuat juga memerlukan akumulasi kekayaan atau kapital. Karena itu pembangunan ekonomi harus diprioritaskan. Jika upaya ini tidak mampu digalakan didalam negeri, perdagangan internasional harus digalakkan sebagai sarana mencapai kepentingan nasional, yaitu akumulasi kapital. Demi untuk memperoleh surplus sebanyak mungkin dari perdagangan internasional, dalam lingkungan yang penuh konflik, maka pemerintah masing-masing negara harus menegembangkan kebijaksanaan “nasionalis-ekonomi”. Yaitu :⁵

- 1) Menerapkan pengendalian harga dan upah buruh sehingga barang-barang yang dihasilkan bisa dijual dengan harga bersaing dipasar internasional.
- 2) Menerapkan strategi industrialisasi substitusi-impor
- 3) Menggalakkan ekspor barang manufaktur dan membatasi impor hanya untuk komoditi dasar.

³ Mohtar Mas' oed, op. cit, hal.26.

Perspektif ini juga menegaskan bahwa kebijakan ekonomi selalu tunduk pada kepentingan politik dan kekuasaan. Karena itu perubahan ekonomi-politik hanya mungkin terjadi perubahan dalam distribusi atau perimbangan kekuatan. Artinya, kalau ingin merubah sistem ekonomi internasional yang tidak mendukung kepentingannya, suatu negara harus bisa mengubah distribusi kekuatan politik internasional. Dengan demikian, kaum merkantilis memandang perdagangan bebas sebagai ideologi dari negara yang telah lebih dahulu menjadi kekuatan hegemonik dalam sistem internasional. Hal ini dilakukan demi memperbesar atau mempertahankan kekuasaannya. Dengan perspektif merkantilis ini semakin nyata bahwa kemampuan ekonomi sebuah negara seperti AS dapat menentukan perilaku negara lain seperti halnya terhadap Cina melalui super 301.

Berdasarkan masalah-masalah yang semakin kompleks, maka pada pertemuan tersebut dibahas pula keinginan negara-negara anggota untuk membentuk suatu institusi baru yang tidak hanya mengurus masalah tariff dan perdagangan, namun menyangkut pula kerjasama ekonomi lainnya. Kemudian GATT diubah menjadi *World Trade Organization (WTO)*, yang mulai berlaku pada 1 Januari 1995, sehingga WTO bisa disebut sebagai kelanjutan mekanisme Uruguay Round dalam kerangka GATT.

Pembentukan WTO dianggap sebagai kulminasi dari dinamika liberalisasi global, berfungsi untuk mengawasi aktifitas dagang dunia, karena GATT telah diubah menjadi WTO, maka status negara yang di dalamnya berubah, dari *contracting parties of GATT* menjadi *member state of WTO*, sehingga kedaulatan negara dalam bidang kebijaksanaan dagang diserahkan ke WTO atau dengan kata

lain, ekonomi setiap negara diliberalisasikan. WTO merupakan hasil dari proses pemapanan kapitalisme, yaitu suatu proses akslerasi yang cepat dari perubahan struktural bagi pertumbuhan dan perkembangan ekonomi politik di seluruh dunia yang disebut globalisasi.

Kekayaan yang dihasilkan oleh kegiatan perdagangan memainkan peran penting (kalau tidak paling penting) dalam pembangunan ekonomi, perdagangan menyumbangkan sampai kira-kira 75 % dari pendapatan devisa NSB, sekalipun begitu NSB sering mengeluh bahwa ekspor mereka hanya mengisi 28% dari pasar ekspor dunia dan 40% dari ekspor itupun berasal dari NSB yang sudah lebih maju.⁶

Ketertinggalan dalam hal penguasaan pasar, perkembangan teknologi yang lamban, bahkan jauh dikangkangi oleh negara maju yang terus meluncurkan produk-produknya ke pasar global, semakin menterpurukkan perkembangan kemajuan ekonomi bagi negara berkembang. Sedang WTO terus berjalan memprovide kebijakan yang menguntungkan negara-negara dagang besar seperti Amerika Serikat, bahkan kebijakan-kebijakan tersebut akan semakin menyulitkan pertumbuhan ekonomi negara berkembang itu sendiri, pamarjinalisasian pasar domestik terhadap pasar global kemudian menyulitkan pembangunan ekonomi di negara berkembang.

Penganjur model pembangunan sosialis yakin bahwa perdagangan internasional tidak mungkin menguntungkan NSB kalau sistemnya tiadak dirubah secara fundamental sesuai dengan jalan sosialis, yaitu dengan mempertimbangkan kenyataan ketimpangan antar-negara, sedangkan kaum strukturalis menyatakan

⁶ *Ibid.*

bahwa banyak masalah-masalah pembangunan Dunia Ketiga timbul sebagai akibat dari karakteristik struktur internasional perdagangan dunia, yang menurut mereka merugikan NSB, argumen kaum strukturalis mengenai perdagangan itu didasarkan pada kritik bahwa nilai tukar yang berlaku dalam transaksi itu hanya menguntungkan NIM dan merugikan NSB.⁷

Memburuknya hubungan Cina-Uni Soviet antara tahun 1950 hingga tahun 1960, membuka kecenderungan bagi Cina untuk berhubungan dengan AS. Usaha-usaha kearah normalisasi diawali oleh kunjungan Presiden Richard Nixon ke Beijing 1972, yang merupakan kunjungan pertama presiden AS ke Cina. Pada tahun-tahun berikutnya hubungan AS-Cina semakin diperkuat dengan pembukaan hubungan diplomatik formal dengan adanya pembentukan konsensus strategi, yang dianggap sebagai dasar bagi hubungan jangka panjang AS dan Cina yang lebih stabil, seperti yang diungkapkan Samuel S. Kim dalam bukunya *China and the World New Direction in Chinese foreign Relation* :

“A strategic rationale agreement on the shared need to contain the Soviet Union, was the basis on which formal diplomatic relations between The US and PRC were established on January 1, 1979 completing the process of Sino-American normalization begun nearly ten years earlier the process of constructing a new foundation for stable, long term Sino-American ties is what I mean by the renormalization of Sino American relation⁸”

Dengan adanya dasar formal hubungan diplomatic AS-Cina, hubungan antara kedua negara mulai berkembang menuju hubungan-hubungan baru di luar kerjasama politik. Banyak keuntungan yang bisa dipetik oleh keduanya dari

⁷ *Ibid*, hal. 28.

hubungan baru mereka yang lebih hangat, antara lain meningkatnya perdagangan (sumber-sumber alam Cina untuk barang-barang industri dan teknologi AS)⁹.

Seiring dengan membaiknya hubungan bilateral Cina-AS, Cina meluangkan perhatiannya pada pembangunan ekonomi. Cina mengawali pembangunannya dengan melancarkan empat rencana modernisasi pada tahun 1978, dengan dilancarkannya empat rencana modernisasi tersebut, sejak tahun 1978 perdagangan Cina mengalami pertumbuhan 16% pertahun, 2 kali lebih besar daripada perdagangan dunia periode yang sama.¹⁰

Hal ini sedikit banyak menjadi pertimbangan bagi AS yang memberikan status MFN untuk pertamakalinya pada bulan Februari 1980, di dasarkan pada UU perdagangan AS tahun 1974. Adapun maksud diberikannya status ini adalah untuk memberi kemudahan produk-produk Cina memasuki pasar AS.

Status MFN adalah status yang diberikannya oleh pemerintah AS kepada mitra-mitra perdagangannya, berupa perlakuan khusus. Status MFN memberikan keuntungan kepada negara penerima dalam bentuk tariff yang lebih redah terhadap produk-produk yang diekspor ke AS. Cina merupakan satu-satunya mitra dagang utama AS dengan status MFN tidak permanent dan controversial, mendapat keringanan tariff ekspor sebesar 6-44%.

Hubungan diplomatik damai dengan AS juga penting bagi pertumbuhan ekonomi Cina. AS telah menjadi mitra dagang Cina ketiga setelah Jepang dan Hongkong, dengan total nilai melebihi US\$ 6 milyar pada tahun 1984. Demikian

⁹ Walter S. Jones, *Logika Hubungan Internasional Inpersepsi Nasional*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hal. 196.

¹⁰ Alan Hunter dan John Sexton, *Contemporary China*, Mac millan London, 1999, hal 85

pula AS merupakan penanam modal terbesar di Cina, yang telah menanamkan modalnya disana lebih dari US\$ 700 juta pada tahun yang sama.¹¹

Namun seiring waktu AS mulai memanfaatkan status MFN yang dimiliki oleh Cina sebagai alat penekan pemerintah Cina, untuk pertama kalinya pada tahun 1990, saat itu AS mengancam Cina akan mencabut status MFN-nya bila tidak segera memperbaiki catatan HAM-nya. Cina menyadari bahwa status MFN sangat penting artinya sehingga Cina mengikuti keinginan AS antara lain dengan menghilangkan hukuman mati, dan pelanggaran lainnya sehingga Cina bisa mendapatkan status MFN-nya kembali.

Pada tahun 1991, masalah pencabutan MFN muncul kembali. Saat itu pemerintah George Bush mendapat tekanan dari kongres agar AS menekan Cina lebih keras karena Cina dipandang belum sungguh-sungguh menangani HAM-nya, tidak fair dalam perdagangan dengan AS sehingga menimbulkan defisit, serta masalah ekspor teknologi militernya ke Timur Tengah, tetapi setelah Cina mengirimkan misi perdagangannya ke AS untuk mendorong impor barang-barang, AS menjanjikan akan diperhatikannya perlindungan lebih ketat terhadap hak cipta dan paten produk-produk AS di Cina, akhirnya Cina mendapatkan kembali status MFN-nya.

Setiap kali pemberian status MFN yang berjangka waktu 1 tahun berakhir dan akan diperpanjang, selalu menimbulkan sederet perdebatan panjang di dalam negeri AS, terutama mengenai syarat-syarat yang menyertainya. Begitu pula dari pihak Cina yang tidak menyukai tindakan Washington yang dianggapnya mencampuri urusan dalam negeri Cina dalam kasus MFN.

¹¹ Walter S. Jones, loc. cit

Pada masa awal pemerintahan Clinton tahun 1993, masalah MFN kembali muncul. Alasan yang dikemukakan AS masih hampir sama dengan sebelumnya yaitu masalah HAM, defisit perdagangan, akses pasar dan hak milik intelektual. Tetapi akhirnya Clinton kembali memperpanjang status MFN bagi Cina.

Perdebatan mengenai status MFN terhadap Cina, sebenarnya menimbulkan kerugian di kedua belah pihak baik AS ataupun Cina, seperti yang diungkapkan oleh Robert S. Ross dalam bukunya *After The Cold War Domestic Factor and US-China Relation* :

“Despite the almost comial aspect of the annual renewal debate, in reality The economic stakes alone are potentially quite large-according to the World Bank (1994)10. Loss of MFN treatment by the United States would cost China between \$ 7 billion in \$15,2 billion in lost exports earning, while costing U>S> consumer up to \$14 billion a year in higher prices”.¹²

Menjadi anggota WTO berarti terikat dengan adanya hak dan kewajiban, disamping itu pula WTO bukan hanya menciptakan peluang bisnis baru bagi Negara Cina akan tetapi juga memberikan *threat* (ancaman) bagi negara tersebut. Implikasi dari perkembangan ini adalah di satu sisi, ini berarti bahwa perdagangan antar negara akan dilakukan dengan aturan main yang lebih jelas.¹³

Dengan demikian perang dagang akan bisa dibatasi. Dan aturan main itu akan dijamin oleh suatu organisasi internasional dengan wewenang regulative yang efektif. Namun disisi lain, juga memiliki ancaman bagi negara-negara yang

¹² Robert S. Ross, *Ater The Cold War Domestic Factor and US-China relation*, ME Sharpe, New York, 1998, hal 126.

¹³ Robert S. Ross, *Ater The Cold War Domestic Factor and US-China relation*, ME Sharpe, New York, 1998, hal 126.

Dengan adanya *Omnibus Trade Competitif Act* 1988 seksi 301, kedudukan Amerika semakin diatas awan, keputusan yang negara Amerika berikan terhadap negara partner dagangnya dapat dilakukan secara mudah, apabila negara partner dagang tersebut dinilai telah melakukan tindak perdagangan yang tidak fair dengan Amerika, maka Amerika akan memberikan sanksi atau bahkan pemutusan hubungan dagang. Keputusan ini tentu saja tidak lepas dari peran pemerintahan Amerika Serikat.

Penulis ingin mengetahui hegemoni negara Amerika dalam perdagangan internasionalnya dalam *Omnibus Trade and Competitive Act* 1988, khususnya seksi 301 atau yang biasa disebut dengan "super 301" Amerika. Yang dapat memberlakukan sanksi kepada negara yang dianggap tidak melakukan perdagangan secara tidak fair sebagaimana diatur dalam *General Agreement on Trade and Tariff* (GATT) (kesepakatan umum mengenai pajak dan tariff), yang mendului WTO.¹⁷

B. Pokok Permasalahan

Penulis ingin mengetahui lebih mendalam, Bagaimana pasal "super 301" dalam *Omnibus Trade and Competitive Act* 1988 ini dapat digunakan sebagai alat / politik dagang Amerika kepada Cina ?

¹⁷ *Ibid.*

C. Landasan Teori

Untuk menganalisa rumusan masalah yang penulis angkat, maka penulis akan menggunakan sebuah konsep Power oleh Hans J. Morgenthau, yaitu "Man's control over the minds and actions of the other men" sehingga dapat memberikan penjelasan secara saintifik terhadap fenomena tersebut.

Morgenthau mendefinisikan kekuasaan (power) sebagai "kemampuan seseorang (negara) untuk mengendalikan pikiran dan tindakan orang lain". Tujuan dari sebuah negara dalam politik internasional adalah untuk mencapai "kepentingan nasional".

Dalam kasus ini, indikatornya berubah dari man's control menjadi state's economic. Menjadi "State's control over the economic minds and actions of other state's". Sehingga yang terjadi adalah control ekonomi dari sebuah negara yang besar ke negara yang kecil, karena keamanan ekonomi suatu negara dapat mempengaruhi atau mengintervensi negara lain, sebagaimana antara Amerika dengan Cina.

Seperti dikatakan oleh Coloumbis dan Wolve, terdapat dua masalah penting yang diperdebatkan. *Pertama* adalah tentang apakah *power* harus dipandang sebagai sekumpulan atribut atau sifat seseorang, suatu kelompok atau

4. Apakah hanya dilihat sebagai suatu hubungan antara dua actor politik

Menurut Morgenthau yang merupakan salah seorang penerus realisme politik Kautilya mendefinisikan *power* sebagai hubungan antara dua aktor politik di mana aktor A memiliki kemampuan untuk mengendalikan pikiran dan tindakan aktor B. Jadi *Power*, menurut Morgenthau ;

“bisa terdiri *apa saja* yang menciptakan dan mempertahankan pengendalian seseorang atas orang lain (dan itu) meliputi semua hubungan sosial yang mendukung tujuan (pengendalian) itu, mulai dari kekerasan fisik sampai ke hubungan psikologis yang paling halus yang dipakai oleh pikiran seseorang untuk mengendalikan pikiran orang lain”.¹⁸

Kedua, yang diperdebatkan sejak jaman dulu hingga sekarang adalah tentang seberapa banyak sifat daya paksa (militer, ekonomi atau pun psikologis) dimasukkan sebagai unsur *power*. Sebaliknya ilmuwan politik lain memandang daya paksa hanya sebagai salah satu dari banyak faktor yang membentuk kekuasaan itu, yaitu meliputi kemampuan ekonomi, kesatuan politik, efektifitas sistem politik, kecakapan kepemimpinan, dan reputasi.

Dapat dikatakan bahwa stabilitas ekonomi dunia memerlukan stabilisator dan bahwa periode-periode stabilitas demikian itu terjadi bersamaan waktu dengan periode-periode hegemoni.

Amerika cenderung mengatur pola perdagangan dengan mitra dagangnya. Amerika juga mendukung pembangunan yang terjadi di negara mitra dagangnya itu, dan tentu saja dengan campur tangan Amerika, sehingga diharapkan negara itu menjadi negara yang maju, demokratis, dan mengembangkan sistem liberal didalamnya.

¹⁸ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, Prentice-Hall, 1985.

Prebisch dan Singer mengatakan, ekonomi global disusun untuk diarahkan terhadap proses ketergantungan produksi komoditi primer, yang merupakan kepentingan kebanyakan negara seperti Cina. Kemudian perdagangan yang asimetris menghasilkan permintaan yang lebih besar dibandingkan barang-barang hasil pertanian yang dikelola oleh negara berkembang.¹⁹

Kondisi nilai tukar yang tidak seimbang dalam lingkup perdagangan global tersebut menghasilkan kesenjangan neraca perdagangan, yang pada gilirannya tidak dapat memperoleh pendapatan yang memadai melalui eksportnya, untuk menutupi biaya import yang sangat mereka butuhkan untuk program pembangunan.²⁰

Dalam kaitannya dengan imperialisme ekonomi, *teori dependensi* juga memberikan kontribusi bahwa walaupun imperialisme klasik berupa control langsung terhadap negara jajahan mengalami kemunduran, kontrol tidak langsung tetap terjadi, negara-negara maju secara terus menerus menjajah negara-negara berkembang yang identik dengan biaya, keuntungan yang rendah dari produk pertanian, dan bahan mentah saja, dibanding negara maju yang memproduksi barang manufaktur dengan biaya dan keuntungan yang tinggi.²¹

Super 301 merupakan salah satu bagian dari Trade Act 1974, dalam pelaksanaannya parlemen memberikan otoritasnya kepada pemerintahan untuk memberikan sanksi pada perdagangan yang tidak fair. Super 301 memberikan kesempatan bagi presiden untuk mengidentifikasi sebuah negara yang mana

¹⁹ Robert A. Issak, *Ekonomi Politik Internasional*, PT. Tiara Wacana Yogya, 1995, hal.118.

²⁰ *Ibid.*

melakukan perdagangan tidak fair, dan dapat menindak negara tersebut, bahkan bila perlu diberi sanksi, untuk menyelesaikan masalah tersebut.

USTR (United State Trade Representative) dapat memberikan sanksi Super 301 bila suatu negara tersebut :

1. Menolak peraturan perdagangan yang telah ditetapkan oleh Amerika.
2. Melakukan tindakan tidak adil, tidak beralasan dan diskriminasi, kebijakan atau praktek membatasi perdagangan Amerika. Termasuk menolak pengawasan yang diberikan Amerika kepada MFN (*Most Favoured Nation*) dalam hal export, hak cipta dan penegakan hukum yang diberikan Amerika.

Super 301 dapat digunakan dengan efektif bila petisi 301 ini mulai diberikan, USTR (*United State Trade Representative*) memiliki waktu 45 hari untuk melakukan inisiatif penyelidikan. USTR dapat menolak melakukan investigasi bila dalam kenyataannya ditemukan :

1. Negara tersebut tidak melakukan tindakan pelanggaran dari ketentuan yang telah ditentukan.
2. Pelanggaran yang terjadi tidak merugikan perdagangan Amerika.

Jika USTR menjalankan investigasinya, maka dalam jangka waktu satu tahun

.....

BAB II

HUBUNGAN DAGANG AMERIKA SERIKAT DENGAN CINA

A. HUBUNGAN AS-CINA: LATAR BELAKANG SEJARAH

Hubungan AS dengan Cina telah mengalami perubahan yang luar biasa dalam waktu empat dekade, yaitu sejak terbentuknya pemerintahan komunis di Beijing tahun 1949. Secara umum dapat dikatakan bahwa kecenderungan hubungan tersebut adalah dari konflik menjadi akomodasi.

Selama tahun 1949 sampai 1970-an, Cina melaksanakan kebijakan luar negeri yang berorientasi ke dalam (*inward looking*) dan *chauvinistic isolationism*. Perubahan-perubahan dalam kebijakan luar negeri Cina pada akhirnya dipengaruhi oleh tekanan-tekanan ekonomi dalam negeri. Kebutuhan akan bantuan ekonomi dan teknik, telah memaksa Cina untuk melakukan hubungan baik dengan Uni Soviet selama tahun 1950-an. Kemudian diikuti oleh kebutuhan akan investasi-investasi dari dunia Barat dan teknologi Barat untuk membangun sumber mineral dan modernisasi pabrik-pabriknya, sehingga memacu Cina untuk mengadopsi kebijaksanaan yang lebih *outward looking* selama tahun 1970-an, dan terlihat bahwa Cina mencoba menciptakan hubungan yang erat dengan AS.

Pendekatan Kembali AS dengan Cina ditandai dengan kunjungan rahasia Kissinger ke Beijing pada bulan Juli 1971, selanjutnya pada bulan Oktober 1971 dan kemudian kunjungan yang sangat terkenal lewat pemberitaannya adalah

kunjungan yang dilakukan oleh Presiden Nixon, pada bulan Februari.²² Kunjungan bersejarah Presiden Nixon tersebut menandai awal era baru dalam hubungan Cina-Amerika, Karena peristiwa tersebut merupakan hubungan pemerintahan tingkat tinggi yang pertama kali sejak komunis berdiri tahun 1949 dan merupakan pergerakan hubungan dari konfrontasi menjadi kolaborasi.²³

Dari pendekatan yang kedua tersebut, dihasilkanlah *Komunike Shanghai* pada tahun 1972. Dua tahun setelah kunjungan Presiden Nixon perdagangan AS-Cina meningkat dari lima juta dollar AS tiap tahunnya menjadi satu milyar dollar AS. Pada tahun 1973 AS menjadi mitra kedua terbesar dalam perdagangan Beijing. Kantor-kantor tidak resmi dibangun di Washington dan Beijing. Indikator-indikator lain dari hubungan AS-Cina menunjukkan pergerakan ke arah yang positif. Jumlah personil militer AS di Cina menurun lebih dari setengah sejak tahun 1974.

Pada tahun 1977, muncul pemimpin-pemimpin baru, baik di Washington maupun Beijing. Jimmy Carter mengalahkan Gerald Ford sebagai presiden AS pada bulan Januari 1977. Sejak saat itu Carter memiliki mandat untuk membuat kebijaksanaan baru baik domestic maupun luar negeri dan mewujudkan normalisasi AS-Cina adalah salah satu tujuan kebijaksanaan yang ingin dicapainya. Di negara Cina sendiri kematian Mao pada bulan September 1976 telah diikuti dengan perubahan kekuasaan dari kelompok-kelompok di lingkungan domestic Cina. Namun, kekuasaan untuk memimpin Cina akhirnya dipegang oleh

Deng Xiaoping, salah seorang pemimpin yang mendukung direalisasikannya normalisasi hubungan AS-Cina.

Indikator-indikator kemajuan hubungan AS-Cina tersebut direalisasikan dalam bentuk normalisasi hubungan kedua negara tahun 1979, setelah dimulai beberapa tahap negoisasi yang dirangkum dalam *Joint communiqué* 15 Desember 1978.

Pada dasarnya normalisasi hubungan diplomatic AS-Cina merupakan suatu “aliansi kuat” (*tight alignment*) yang diciptakan untuk menghadapi Uni Soviet secara global. Dalam hal ini persamaan “kebutuhan” merupakan pendorong utama kedua negara dengan ideologi yang berbeda tersebut melakukan normalisasi.²⁴

Salah satu pemicu terciptanya normalisasi hubungan AS-Cina adalah memburuknya kondisi ekonomi AS yang disebabkan oleh inflasi yang semakin meningkat akibat biaya yang harus dikeluarkan untuk pasukan AS dalam perang Vietnam. Keterlibatan AS dalam perang tersebut sama sekali tidak didukung oleh masyarakat dalam negeri. Opini publik mendesak pemerintah Washington untuk menarik pasukan mereka dari Vietnam.

Tekanan-tekanan tersebut menyebabkan pemerintah melakukan evaluasi terhadap keterlibatannya dalam perang yang semula dimaksudkan untuk membendung komunisme di Asia, sehingga melalui doktrin Nixon pemerintah menyerukan keinginannya untuk mengurangi keterlibatan militernya di Asia. Doktrin ini dapat diartikan sebagai berkurangnya ancaman AS dimata Cina.

Sementara itu bagi Beijing, melalui normalisasi hubungannya dengan AS, diharapkan AS mengadopsi pendekatan yang aktif di kawasan Asia dengan maksud untuk membendung ancaman Soviet di kawasan ini. Untuk itu, pemerintah Cina berusaha meyakinkan rakyatnya bahwa kontrak dengan AS memang diperlukan dan tidak bertentangan ideologi Komunisme yang mereka anut. Selain itu, normalisasi hubungan diplomatik dengan AS, bagi Cina, setidaknya akan dijadikan sandaran bagi kebijaksanaan ekonomi domestiknya seiring dengan diberlakukannya program modernisasi di Cina, sehingga paling tidak, dapat dilihat bahwa setelah tahun 1978 sektor ekonomi telah menjadi strategi Cina yang utama.

B. HUBUNGAN AS-CINA PASCA 1972-1989

Tahun 1972 adalah titik awal membaiknya hubungan Cina-AS yakni dengan adanya kesepakatan *Komunike Shanghai*. *Komunike* yang ditandatangani pada tanggal 28 Februari 1972 oleh presiden Richard Nixon dan perdana menteri Zhou Enlai, menghasilkan kesepakatan mengenai dasar normalisasi hubungan bilateral, garis pedoman mengenai isu Taiwan, serta pengembangan hubungan dagang dan kebudayaan. Cina dan AS sepakat menentang negara manapun yang berupaya membangun hegemoni wilayah Asia-Pasifik.

Segera setelah ditandatanganinya *Komunike Shanghai*, hubungan dalam berbagai bidang mulai dibuka. Setelah kunjungan Henry Kissinger pada tahun 1973, Cina dan AS membuat kesepakatan untuk mendirikan semacam kantor *Liaison Officer*, yang menyerupai kedutaan besar di masing-masing ibukota

negara. Angka Perdagangan membumbung tinggi, mencapai puncaknya \$ 1 milyar pada tahun 1974. Tahun 1972 dan 1973 merupakan masa "bulan madu" bagi hubungan baru Cina-AS. Peking memperlihatkan langkah positif dengan menghindari isu berkaitan dengan masalah yang belum terselesaikan di antara kedua negara.

Sedangkan dari sisi AS, muncul semacam optimisme warga bahwa hubungan diplomatik penuh akan segera diresmikan. Namun optimisme ini tidak terwujud, karena setahun kemudian pada tahun 1975, masalah Taiwan yang pada tahun-tahun sebelumnya disampingkan mulai memunculkan permasalahan. Sebagai akibatnya angka perdagangan AS-Cina menurun tajam, hanya mencapai setengah dari total perdagangan tahun 1974.²⁵

Penurunan hubungan AS-Cina tidak berlangsung lama, kunjungan Presiden Ford pada bulan Desember 1975 yang bertujuan untuk mengadakan pertemuan dengan Deng Xiaoping membicarakan masa depan hubungan kedua negara, telah memberikan angin segar bagi kemajuan hubungan yang sempat terpuruk. Kematian Mao pada bulan September 1976, juga memberi jalan pada kelompok yang beraliran pragmatis untuk menentukan arah kebijakan politik Cina. Walaupun sempat menjadi masa penuh ketidak pastian politik bagi Cina, namun tetap memberikan dampak positif dengan adanya perubahan besar yang memberi nuansa baru dalam bidang politik maupun ekonomi.

Perubahan besar ini kemudian menghasilkan *komunike* bersama pada tanggal 15 Desember 1978 yang berisi kesepakatan mengenai dibukanya

²⁵ A. Doak Barnett, *China Policy Old Problem and New Challenges*, The Brookings Institution, Washington D.C, 197, hal. 6-7.

hubungan diplomatic penuh antara Cina dan AS pada tanggal 1 Januari 1979. Dengan adanya hubungan diplomatic penuh, hubungan dagang kedua negara juga mengalami kemajuan pesat. Beberapa perjanjian tentang ilmu pengetahuan dan teknologi, budaya, perdagangan dan konsulat ditandatangani pada tahun yang sama. Setahun kemudian AS memberikan status MFN (*Most Favored Nation*) kepada Cina yang memberikan kontribusi besar bagi peningkatan perdagangan bilateral AS-Cina.

Seiring dengan peningkatan perdagangan luar negeri pada tahun 1980-an, AS memposisikan diri sebagai partner dagang ketiga terbesar bagi Cina setelah Hongkong dan Jepang. Pada tahun 1987, menurut statistic AS, volume perdagangan AS-Cina mencapai \$ 10 Milyar, untuk pertamakalinya meningkat 25% dari tahun sebelumnya. Namun tidak semuanya berjalan lancar, karena pada pertengahan tahun 1980-an, Cina mulai mengeluhkan pembatasan ekspor produk berteknologi tinggi oleh AS yang mengisyaratkan adanya peningkatan sentimen proteksionisme AS.²⁶

Pemerintah AS juga mengeluhkan gangguan-gangguan perdagangan, misalnya peningkatan defisit perdagangan, ataupun ekspor senjata Cina, namun baik AS ataupun Cina belum menggap serius masalah ini hingga pecahnya insiden Tian An Men tahun 1989.

²⁶ Kim, *op.cit.*, hal.99-100

B.1. ARTI PENTING CINA BAGI AS

Dunia pasca Perang Dingin menyadarkan AS bahwa telah muncul penantang-penantang baru di dalam politik internasional seiring dengan berubahnya kekuatan hegemoni yang melingkupinya. Dipandang dari segi sumber-sumber dasar dan perkembangan industri, dan terdapat empat penantang yang potensial, yaitu Rusia, RRC, Masyarakat Eropa, dan Jepang (Tabel 1.1). Kondisi ini mengharuskan AS untuk segera membentuk *image* baru tentang negaranya, dengan berusaha memperbaiki kondisi dalam negerinya. Salah satu upaya tersebut dapat dilihat melalui kebijaksanaan Presiden AS Bill Clinton pada awal tahun pemerintahannya, yang berusaha meningkatkan kerjasama dengan negara-negara di kawasan Asia Pasifik. Dalam pandangan Clinton, kawasan Asia merupakan suatu kawasan yang dianggap paling dinamis dalam bidang ekonomi, dan diasumsikan mampu membantu AS dalam memperbaiki kondisi dalam negerinya.²⁷

Cina merupakan salah satu negara Asia yang dianggap mampu membantu AS mengatasi masalah-masalah ekonomi dan strategis yang mengguncang kebijaksanaan luar negeri AS khususnya di Asia Timur. AS bahkan mengkategorikan Cina sebagai *The most Favoured Nation* (MFN). AS memahami bahwa jalinan hubungan dengan Cina akan membantu para pengusaha dan kaum pekerja AS memperoleh bagian penting di masa yang akan datang jika dikaitkan dengan keamanan, persahabatan, dan kekuatan pasar.

Tabel 2.1
Sumber-Sumber kekuatan Dari Pesaing Utama
Tahun 1990

Sumber kekuatan	AS	Rusia	Eropa	Jepang
Dapat diamati (tangible)				
-Sumber-sumber dasar (populasi & Wilayah)	Kuat	Kuat	Kuat	<i>Sedang</i>
-Militer	Kuat	Kuat	<i>Sedang</i>	<i>Lemah</i>
-Ekonomi	Kuat	<i>Sedang</i>	Kuat	Kuat
-Sains/teknologi	Kuat	<i>Sedang</i>	Kuat	Kuat
Tidak dapat diamati (intangible)				
-Kohesi Nasional	Kuat	<i>Sedang</i>	<i>Lemah</i>	Kuat
-Kebudayaan universalistic	Kuat	<i>Sedang</i>	Kuat	<i>Sedang</i>
-Pranata internasional	Kuat	<i>Sedang</i>	Kuat	<i>Sedang</i>

Catatan: mengenai kelemahan dicetak miring

Sumber: Nye, *Bound to Lead: The Change Nature of American Power*, 1990, USA Basic Books, hal.135

Dari sudut pertimbangan strategis, Cina memiliki arti penting yang tidak dapat disangkal dengan adanya hubungan konstruktif AS-Cina. Cina menjalin hubungan dengan AS pada saat terjadi konflik Cina-Soviet yaitu ketika keduanya mengalami berbagai kesulitan dalam mengembangkan hubungan positif diantara mereka. Sementara pada saat yang sama AS menempati posisi menguntungkan dalam lingkup segitiga strategis (strategic triangle) AS-Cina-Uni Soviet. Washington menduduki posisi pivot yang bebas mengembangkan hubungan baik dengan Beijing dan Moscow.

Memasuki dekade 1990-an, Washington tidak lagi memanfaatkan hubungan negative Beijing-Moscow seperti pada masa sebelumnya. Tercapainya

negara-negara lain di dunia, terutama AS. Selain karena memiliki jumlah penduduk yang relatif besar bagi pasaran ekspor Cina, AS juga dinilai sebagai negara yang memiliki dasar sains dan teknologi yang kuat.

Tabel 2.2
Tingkat dan Andil dalam Sumber-Sumber Kekuatan Tradisional

Sumber-sumber kekuatan	Amerika Serikat	Jepang	Cina
Sumber-sumber dasar			
Populasi	Ke-4 (4,7%)	Ke-7 (2,4%)	Ke-1 (21,2%)
Wilayah	Ke-4 (7,0%)	-(<1%)	Ke-3 (7,0%)
Ekonomi			
GNP (1985)	Ke-1 (27,6%)	Ke-3 (9,4%)	Ke-7 (2,5%)
Manufaktur (1980)	Ke-1 (31,5%)	Ke-3 (9,1%)	Ke-5 (5,0%)
Ekspor teknologi tinggi	Ke-1 (21,0%)	Ke-2 (20,0%)	-
Ekspor barang dagang (1985)	Ke-1 (10,7%)	Ke-3 (9,1%)	Ke-15 (1,5%)
Militer			
Senjata Nuklir (1989)	Ke-1 (48,0%)	-	Ke-5 (<1%)
Pengeluaran militer (1987)	Ke-2 (29,1%)	Ke-6 (2,4%)	Ke-7 (2,0%)
Personil militer (1987)	Ke-3 (7,8%)	Ke-27 (0,8%)	Ke-2 (12,1%)

Sumber: Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, 1990, USA Basic Books, hal.144

C. SEJARAH DAN PERKEMBANGAN STATUS MFN (MOST FAVOURED NATION) CINA SEBELUM 1989

Status MFN (Most Favoured Nation) pertama kali diterapkan secara umum oleh Amerika Serikat dalam perdagangan luar negerinya sebagai bagian dari kebijakan pembuatan Undang-undang tahun 1934 kepada semua partner perdagangannya. Namun berdasarkan pengembangan UU tersebut pada tahun 1951, presiden menanggukkan status MFN bagi Uni-Soviet dan semua negara yang tergabung dalam Blok Sino-Soviet. Maka berdasarkan UU 1951, Presiden

yang sama. Setelah Cina menduduki Tibet, status MFN dihentikan pada tanggal 4 Juli 1952.

Kemudian status MFN diperbaiki pelaksanaannya. Sesuai UU Perdagangan 1974, pemerintah AS melakukan perbaikan-perbaikan pelaksanaan teknis status MFN untuk negara-negara yang mengalami penangguhan status MFN, sebagai berikut:²⁸

- a. Amandemen Jackson-Vanik
- b. Penerapan Status MFN secara timbal balik

Dalam Amandemen Jackson-Vanik, Status MFN dapat diberlakukan pada negara NME (*Non Market Economy*), hanya jika presiden memberikan pernyataan menjamin bahwa negara tersebut tidak lagi menghalangi imigrasi warga Yahudi-Soviet.²⁹ Namun secara umum amandemen ini mensyaratkan adanya perdebatan dalam kongres dan adanya persetujuan presiden dalam perpanjangan status MFN. Walaupun demikian, sebenarnya amandemen ini kurang cocok diterapkan terhadap Cina, karena Cina bukan lagi NME. Dalam kebijakan ekonomi Cina, sebagian besar harga ditentukan oleh mekanisme pasar bukan oleh pemerintah.

Pada tahun 1972 tidak lama setelah dibukanya hubungan diplomatik, AS menandatangani kesepakatan perdagangan pertama dengan Cina yang intinya adalah pemberian status MFN, namun baru berjalan efektif mulai tahun

1980. Setelah itu, Cina bergabung dengan GATT (*General Agreement on*

Tariffs and Trade) pertama yang melakukan perdagangan dengan AS dengan tariff rendah.³⁰

Ketidaktarikan Cina terhadap keanggotaan GATT, sebenarnya adalah merupakan suatu keanehan. Karena keanggotaan GATT memberikan keringanan tariff ekspor ke berbagai negara yang juga tergabung di dalamnya, bukan hanya dari AS. Adapun yang menjadi alasan Cina salah satunya adalah status Cina sebagai *developed but non market*, menyebabkan anggota GATT lain boleh membuat hambatan dagang bagi produk-produk Cina.³¹

Setelah mengalami proses perkembangan, status MFN bagi Cina tidaklah bersifat tetap, namun sementara. Status MFN bagi Cina harus ditinjau ulang dan diperpanjang setiap tahunnya oleh pemerintah AS. Kondisi ini menyebabkan status MFN terkait erat dengan isu-isu politik. Namun pemerintah AS selalu memperpanjang status MFN secara rutin bagi Cina hingga tahun 1989.

Kekuasaan untuk memberikan status MFN berada ditangan Presiden dan biasanya ditetapkan sekitar bulan Mei atau awal bulan Juni setiap tahunnya. Status MFN ini baru bersifat resmi bila Kongres AS telah memberikan persetujuan tiga bulan setelah pernyataan presiden tersebut.

Distribusi kewenangan atas kebijakan ini telah mempertajam konflik antara presiden AS dengan kongres dalam hal pemberian status MFN. Hal ini sangat nyata terlihat bila terjadi perdebatan kepentingan politis dan ekonomi. Disatu pihak AS memberikan status MFN ini atas pertimbangan politik, bahwa AS akan mendapatkan dukungan politik dari negara bersangkutan karena

³⁰ Yangmin Wang, *The politics of US-China Economic Relations*, dalam *Asian Survey*, Vol. XXXIII, No. 5, May, 1993, hal. 442.

³¹ Denny Roy, *China's Foreign Relations* MacMillan Press LTD, London, 1998, hal. 92-93

secara ekonomi AS tidak begitu diuntungkan. Namun ada kalanya negara tersebut “tidak patuh” kepada tuntutan AS sehingga AS mengancam untuk menghentikan pemberian status MFN.

D. PERKEMBANGAN STATUS MFN CINA PASCA 1989

Sesuai dengan kesepakatan yang mendasari pemberian status MFN bagi Cina yang akan ditinjau ulang setiap tahunnya, menyebabkan status ini sangat terkait dengan isu-isu sensitive dalam hubungan AS-Cina. Sejak tahun 1980, perselisihan ekonomi antara Cina dan AS telah terjadi, namun status MFN bagi Cina diperpanjang setiap tahunnya, hingga insiden Tian An Men tahun 1989.

Sebenarnya sempat terdapat beberapa isu-isu yang mengemuka dan menimbulkan gangguan dalam hubungan ekonomi kedua negara pada pertengahan tahun 1980-an. Isu-isu itu antara lain menyangkut kegiatan ekspor senjata Cina ke Timur Tengah dan Pakistan, defisit perdagangan AS terhadap Cina, serta pelanggaran *intellectual property right* AS di Cina. Namun AS tidak pernah menganggap isu tersebut cukup penting untuk dapat mempengaruhi proses peninjauan status MFN hingga tahun 1989.

Puncak kekusaran AS terhadap Cina dimulai tahun 1989, setelah terjadinya pembantaian mahasiswa pro-demokrasi di lapangan Tian An Men oleh tentara Pembebasan Rakyat (TPR). AS memberikan sanksi ekonomi yang cukup besar, yang diikuti oleh beberapa sekutunya. Namun dalam perkembangan selanjutnya, banyak sekutu AS (yang karena kepentingan ekonominya dengan

ekonominya. AS-pun ternyata bersifat ambisius, karena kemudian berupaya untuk mengadakan hubungan baik dengan Cina, ancamannya untuk mencabut status MFN belum pernah terlaksana. Sekalipun peninjauan menjadi per satu tahun dari empat tahun sebelumnya.

Segera setelah insiden Tian An Men, sejumlah pembuat undang-undang di AS mengajukan usulan agar pemerintah mempertimbangkan catatan HAM Cina sebelum dikeluarkannya sertifikasi perpanjangan status MFN. Meskipun senat dan *House of Representatif* (HoR) meluluskan RUU yang mencantumkan serangkaian tindakan untuk menghukum Beijing, status MFN untuk Cina diperpanjang satu tahun. Kali ini reaksi muncul dari senat dan HoR menentang perpanjangan status MFN, tetapi Presiden Bush tidak memperdulikannya, didukung oleh partai republic di Senat, kembali memperpanjang status MFN tanpa syarat untuk Cina pada tahun 1990.

Pada tahun 1991, kongres kembali mempertimbangkan pembuatan UU untuk menempatkan status MFN sebagai alat utama untuk mempengaruhi kebijakan AS terhadap Cina. Pada akhir Mei, Presiden Bush mengajukan rancangan UU terhadap isu-isu yang berkaitan dengan pemberian status MFN. Selain isu HAM, hal baru yang tercantum dalam RUU adalah isu-isu yang melibatkan Cina, yakni tidak terlindunginya hak milik intelektual, deficit perdagangan AS dan sikap negara Cina sendiri terhadap proliferasi nuklir.

Dengan mencermati perkembangan status MFN Cina pasca insiden Tian An Men, ada kecenderungan Cina tidak lagi begitu mudahnya mendapatkan

segenap kalangan bisnis dan pemerintah Cina ini selalu memberikan tekanan-tekanan dan persyaratan tertentu bagi Cina berkaitan dengan isu-isu yang mengganjal hubungan ke dua negara.

Sikap keras yang pernah di tunjukkan oleh AS adalah justru ketika menemukan praktek perdagangan yang tidak "fair" yang dilakukan oleh Cina. Pelanggaran ini tentu saja berkaitan erat dengan pasal "super 301" yang dimiliki oleh parlemen AS untuk menindak tegas kepada negara partner dagangnya apabila ditemukan terjadi perdagangan tidak fair bagi AS.

Bila protes AS terhadap Cina di seputar HAM dan demokratisasi tidak langsung berhubungan dengan ekonomi AS, justru sebaliknya merugikan di Cina. Berbeda jika telah bersangkutan dengan masalah pelanggaran perdagangan seperti pemalsuan dan pembajakan merk-merk AS, yang sangat merugikan AS. Dalam hal ini AS bersikap tegas, yang mencapai puncaknya pada awal tahun 1995, ketika sanksi ekonomi dijatuhkan kepada Cina yang mengurangi failitas