

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam kampanye *American First* pada April 2016, Donald Trump sebagai calon Presiden Amerika Serikat (AS) menyatakan bahwa kebijakan AS harus mengalami perombakan dalam bidang militer dan ekonomi. Dalam bidang ekonomi, Trump menegaskan bahwa salah satu langkah besar yang harus Amerika Serikat tempuh ialah mengubah hubungan antara AS dengan Rusia dan Tiongkok. Mengutip langsung dari kampanye tersebut, Trump menyatakan :

“We desire to live peacefully and in friendship with Russia and China. We have serious differences with these two nations, and must regard them with open eyes, but we are not bound to be adversaries. We should seek common ground based on shared interest -. Fixing our relations with China is another important step – and really toward creating an even more prosperous period of time - A strong and smart America is an America that will find a better friend in China ”¹.

Pernyataan ini menunjukkan bahwa Donald Trump sebagai calon presiden Amerika Serikat memandang bahwa hubungan antara Amerika Serikat dengan Tiongkok harus didasari dengan prinsip kerjasama. Terkait pernyataan Donald Trump tersebut, Paul Keating melihat bahwa Trump ingin mengedepankan *partnership diplomacy* atau diplomasi kerjasama dalam hubungan Amerika Serikat – Tiongkok². Keating berpendapat bahwa dalam menyikapi ambisi Tiongkok untuk meningkatkan pengaruhnya di kawasan, negara – negara termasuk Amerika Serikat sebagai salah satu kekuatan besar dunia membutuhkan strategi *balance of power*. Namun demikian, Keating percaya bahwa Langkah diplomasi yang harus diambil

¹ Donald J. Trump, “Transcript of Donald Trump’s Foreign Policy Speech”.
<https://www.thefiscaltimes.com/2016/04/28/Transcript-Donald-Trump-s-Foreign-Policy-Speech-April-27-2016>

² Keating, P., 2018. *internationalaffairs.org.au*. [Online]
diakses pada 2 Januari: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/us-china-finding-balance/>

dalam strategi ini adalah *partnership diplomacy*³. Jika persaingan dalam mewujudkan kondisi *balance of power* ini dimanifestasikan dalam bentuk – bentuk diplomasi yang lebih koersif dan melibatkan aspek – aspek militer, akan berpotensi terjadi konflik – konflik yang mengarah pada peperangan yang sama sekali tidak diinginkan oleh setiap negara di dunia.

Dari pernyataan Donald Trump, dapat disimpulkan bahwa kebijakan luar negeri Amerika Serikat dibawah kepemimpinan Donald Trump nantinya akan menghadirkan hubungan yang lebih kooperatif diantara Amerika Serikat dan Tiongkok. Simpulan ini didukung dengan analisa Paul Keating yang dalam tulisannya beranggapan bahwa perbaikan hubungan AS dengan Tiongkok adalah satu langkah yang baik, dengan menjelaskan kebijakan tersebut sebagai strategi *Balance of Power but with partnership diplomacy*.⁴

Sebuah peristiwa mengejutkan terjadi pada tanggal 17 November 2018 di APEC summit Papua Nugini setelah Presiden Tiongkok Xin Ji Ping menyampaikan pidatonya. Mike Pence sebagai wakil presiden Amerika Serikat, wakil dari Donald Trump, secara terbuka menunjukkan sikap konfrontasi terhadap Tiongkok. Mike Pence memberikan peringatan kepada negara – negara APEC supaya mereka tidak jatuh dalam jebakan hutang yang dijalankan oleh Tiongkok⁵. Pence mengatakan bahwa apabila negara – negara tersebut membutuhkan bantuan, Amerika Serikat memiliki opsi yang lebih baik yaitu *American development financing*. Mengutip langsung dari pidato Mike Pence,

“Some are offering infrastructure loans to governments across the Indo-Pacific and the wider world, yet the terms of those loans are often opaque at best – The projects the support are often unsustainable and poor quality. Too often they come with strings attached and lead to staggering debt – Let me say with great respect

³ Ibid

⁴ The Hon Paul Keating, “US and China: Finding the Balance of Power”.

<https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/us-china-finding-balance/>

⁵ Yong, C., 2018. *The Straits Times*. [Online] diakses pada 2 Januari :

<https://www.straitstimes.com/world/united-states/pence-slams-china-says-us-offers-countries-better-option>

*to all the nations across this wider region and the world: do not accept foreign debt that could compromise your sovereignty. Protect your interest. Preserve your independence. And just like America, always put your country first.”*⁶

Pidato Mike Pence yang disampaikan tepat setelah Presiden Tiongkok selesai berpidato ini jelas merupakan suatu bentuk konfrontasi politik terhadap Tiongkok. Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, konfrontasi dapat dipahami sebagai 1) perihal berhadapan – hadapan langsung (antara saksi dan terdakwa dan sebagainya), 2) permusuhan; pertentangan, 3) cara menentang musuh atau kesulitan dengan berhadapan langsung dan terang – terangan.⁷ Amerika Serikat secara terang – terangan menuduh Tiongkok menerapkan jebakan hutang untuk dapat menguasai negara lain dan memperluas pengaruh demi kepentingan nasionalnya.

Pidato yang disampaikan oleh wakil presiden Amerika Serikat ini menunjukkan adanya perubahan arah kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam menyikapi hubungannya dengan Tiongkok. Kebijakan Amerika Serikat melenceng dari proyeksi arah awal pada saat calon presiden Donald Trump menyampaikan arah kebijakannya. Dengan menuduh secara terang – terangan, Amerika Serikat telah mengkonfrontasi Tiongkok perihal jebakan hutang yang terus mereka gunakan untuk memperluas pengaruhnya ke berbagai kawasan.

Namun, “tuduhan” yang disampaikan oleh Mike Pence tersebut sebenarnya bukanlah sebuah argument yang tidak berdasar. Hal ini dikarenakan secara riil, tingkat hutang negara-negara Afrika, dengan Tiongkok sebagai kreditur utama mereka, mengalami peningkatan yang sangat signifikan selama dua decade terakhir. Hal ini tentu memberikan sebuah alarm nyata bagi negara-negara Afrika untuk meningkatkan kewaspadaan mereka seiring dengan terus bertambahnya utang luar negeri mereka, khususnya terhadap Tiongkok. Hal ini dikarenakan negara-negara Afrika pada dasarnya telah mengalami kebangkitan ekonomi pasca ekonomi benua tersebut mengalami kehancuran akibat hutang yang tidak mampu

⁶ Ibid

⁷ KBBI, 2021. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. [Online] diakses pada 5 Januari 2022.
<https://kbbi.web.id/konfrontasi>

dilunasi pada periode 1980-an dan berimbas pada stagnansi ekonomi pada periode 1990-an. Kegagalan pembayaran hutang-hutang luar negeri mereka mendorong IMF selaku *lender of the last resort* memberikan kucuran dana yang berujung pada pemberlakuan *structural adjustment programme* atau SAP sebagai konsekuensinya. Akibatnya, perekonomian Afrika tidak membaik, justru pemberlakuan SAP cenderung mendorong negara-negara Afrika dalam kemandegan pertumbuhan ekonomi⁸. Solusi terbaik yang mampu diberikan kepada negara-negara tersebut muncul pada tahun 2005 ketika terdapat kesepakatan terkait penghapusan hutang besar-besaran negara kreditur terhadap negara-negara debitur yang masuk dalam kategori “termiskin”, dengan 30 negara di dalamnya berasal dari Afrika.

Memasuki decade 2010-an, solusi penghapusan utang-utang tersebut yang berjalan linier dengan kebijakan ekonomi domestic yang terarah, perekonomian negara-negara Afrika mengalami kebangkitan yang cukup signifikan. Hal ini dibuktikan dengan tingkat hutang negara-negara Sub-Sahara Afrika yang terkenal miskin hanya mencakup 30% GDP mereka secara rasio. Angka tersebut sangatlah baik mengingat rasio hutang terhadap GDP yang ideal menurut IMF ialah maksimum 40%⁹. Namun, memasuki tahun 2016, angka median rasio hutang terhadap GDP kawasan tersebut kembali meningkat hingga menembus angka 50%. Beberapa factor baik internal maupun eksternal kemudian menjadi alasan utama di balik peningkatan rasio hutang tersebut. Secara internal, kebijakan pemerintah negara-negara Afrika untuk memasukkan lebih banyak asset dan capital mereka ke dalam obligasi internasional yang cenderung kurang stabil dan mengandung banyak resiko keuangan. Sedangkan secara eksternal, kesepakatan penghapusan utang yang dijalankan sejak 2005 mengandung konsekuensi pengurangan asistensi pembangunan infrastruktur oleh negara-negara kreditur terhadap mereka sehingga

⁸ Anzette Were, “Debt Trap? Chinese Loans and Africa’s Development Options”, Policy Insight 66, SAIIA., [online] diakses pada 5 Januari 2022.

https://media.africaportal.org/documents/sai_spi_66_were_20190910.pdf

⁹ Ibid.

dalam jangka panjang, muncullah permasalahan-permasalahan structural yang sulit untuk diatasi tanpa langkah-langkah strategis¹⁰.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas, rumusan masalah yang ingin dijawab melalui penelitian ini adalah : Mengapa Amerika Serikat melakukan konfrontasi politik terhadap Tiongkok pada APEC CEO summit tahun 2018 di Papua Nugini?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui penyebab Amerika Serikat melakukan konfrontasi politik terhadap Tiongkok pada APEC CEO summit tahun 2018.

1.4. Tinjauan Pustaka

Hubungan yang terjalin antara Tiongkok dan Afrika merupakan sebuah relasi pasang-surut yang terjalin setidaknya sejak tujuh decade terakhir. Periode awal terjalinnya relasi Afrika-Tiongkok mengambil decade 1950-an dengan dekolonisasi dan kemerdekaan negara-negara berkembang pasca Perang Dunia Kedua sebagai landasan motivasional. Di satu sisi, Tiongkok membutuhkan *international recognition* dan aliansi dalam menghadapi kekuatan ekonomi-politik negara-negara barat¹¹. Sedangkan Afrika melihat Tiongkok sebagai “saudara sepenanggungan” yang memahami perasaan dan beban mereka terhadap dominasi negara-negara barat pada periode colonial sehingga dapat melangkah bersama dalam satu tujuan pembangunan sekaligus pertumbuhan ekonomi yang searah. Realitas tersebut didukung dengan adanya fakta bahwa negara-negara barat tidak melihat Afrika sebagai kawasan yang potensial terkait investasi sehingga mereka cenderung “meninggalkan” benua tersebut dan lebih berfokus di Eropa Tengah dan

¹⁰ Judith van De Looy, 2006, *Africa and China: A Strategic Partnership*, African Studies Centre: Leiden.

¹¹ Ibid.

Timur. Hal itulah yang kemudian dimanfaatkan oleh Tiongkok untuk menegaskan status dan posisinya di Afrika, sebagai “kawan dan saudara lama” yang datang untuk memberikan bantuan serta asistensi bagi negara-negara Afrika khususnya di sector ekonomi. Hal ini dibuktikan dengan kerja sama ekonomi yang terjalin di antara kedua pihak pasca Konferensi Asia-Afrika di Bandung pada tahun 1955. Hubungan kemitraan kedua pihak berlanjut hingga decade 1970 dan 1980-an ketika Tiongkok secara resmi mengambil alih posisi Taiwan di Dewan Keamanan PBB sebagai *permanent member* dengan banyak negara Afrika mendukung keputusan tersebut, salah satunya ialah Mali, dengan Presiden mereka Mousa Traore yang memberikan pernyataan dukungan sebagai berikut:

*The presence of the PRC in the UN as a permanent member of the Security Council (will) contribute notably to the strengthening of the capacity of this organization in maintaining peace and international security*¹².

Setelah decade 1980-an, muncullah revolusi kultural di Tiongkok dengan disposisi kebijakan utama yang mengarah pada asas liberalisme ekonomi yang kemudian berimbas pada kebijakan luar negeri yang berfokus pada kepentingan ekonomi sekaligus peningkatan perdagangan internasional Tiongkok. Hal ini dibuktikan dengan diperkenalkannya “Empat Prinsip Kerja Sama Tiongkok-Afrika” oleh Zhao Zhiyang pada tahun 1982 yang terdiri atas *equality & mutual benefit; an emphasis on practical results; diversity in form; dan economic development*. Hal ini kemudian mulai menggeser praktik kemitraan Tiongkok-Afrika yang awalnya berlandaskan pada asas filantropis demi tercapainya kebutuhan aliansi sekaligus *recognition* kepada *profit* dan *benefit*. Hal ini dibuktikan dengan program kerja sama ekonomi yang sifatnya menguntungkan, utamanya bagi Tiongkok, karena asas *unconditionality* yang selama ini dipegang oleh Tiongkok dalam setiap asistensinya kepada Afrika telah ditinggalkan¹³(Ferchen & Perrera, 2019). Tiongkok bahkan secara implisit mengubah status

¹² Ibid.

¹³ Matt Ferchen and Anarkalee Perera, 2019, Why Unsustainable Chinese Infrastructure Deals Are a Two-Way Street, Czrniece-Tsinghua

mereka dari yang semula menyatakan diri sebagai “juru bicara” negara dunia ketiga menjadi negara yang mempromosikan independensi posisi untuk negara-negara dunia ketiga. Di sisi lain, Tiongkok menjadi lebih memeperhatikan hubungannya dengan Amerika Serikat serta Uni Soviet ketimbang Afrika yang kemudian menjadi prioritas level menengah.¹⁴

Pasca kejadian Tianamen dan tekanan negara-negara barat kepada Tiongkok terkait HAM, Tiongkok kemudian memberikan kembali focus dan perhatiannya kepada Afrika sebagai bentuk dari pencarian dukungan dan *international recognition* terhadap posisi mereka di konstelasi politik global. Hal ini kemudian mendorong lebih jauh program-program kerja sama ekonomi sebagai stimulus pencapaian kepentingan tersebut, dan kemudian diwujudkannyatakan melalui pembentukan *China-Africa Economic Forum* pada tahun 2000. Melalui kerja sama yang terikat dalam CAEF tersebut, Tiongkok menjalankan program bantuan ekonomi yang bersifat *beneficial* atau yang sering disebut sebagai *aid agreements*. Dalam perjuangan kemerdekaan di Afrika, Tiongkok bersedia membantu negara-negara baru tersebut dengan proyek-proyek infrastruktur bergengsi, menekankan bahwa Tiongkok akan memberikan bantuan serta asistensi yang terbaik dalam hal sumber daya keuangan dan teknis. Inilah yang menarik perhatian banyak negara-negara Afrika untuk berbondong-bondong mengajukan diri terhadap *aid agreements* tersebut. Tiongkok telah membantu Afrika dengan berbagai proyek infrastuktur yang sangat luar biasa, dengan salah satu yang terbesar adalah pembangunan jalur kereta api Tanzania-Zambia sepanjang 1800 km yang menelan biaya lebih dari US\$450 juta. Tiongkok juga telah membangun jalan, sumur dan fasilitas telekomunikasi di Afrika, dengan sekutu politik diberikan proyek besar untuk menandai kemerdekaan mereka seperti bandara, stadion, istana, gedung pemerintah dan pabrik-pabrik manufaktur.¹⁵

Relasi lain yang terjalin di antara Afrika dan Tiongkok di bidang ekonomi selain sector pembangunan infrastruktur ialah bantuan medis, baik sumber daya

¹⁴ Judith van De Looy, 2006, *Africa and China: A Strategic Partnership*, African Studies Centre: Leiden.

¹⁵ Ibid.

manusia maupun secara teknis. memiliki sejarah panjang dalam diplomasi kesehatan di Afrika, dengan tim medis pertama dimulai di Aljazair pada tahun 1964. Sejak saat itu, sekitar 15.000 dokter dan petugas kesehatan telah dikirim ke lebih dari 47 negara Afrika¹⁶. Sekitar 180 juta pasien telah dirawat oleh Dokter Tiongkok. Saat ini, bantuan medis Tiongkok memang mengalami penurunan karena alasan domestik mengingat semakin sedikitnya dokter Tiongkok yang bersedia meninggalkan negaranya sendiri untuk bekerja di luar negeri selama kurun waktu minimum dua tahun. Statistik tidak menyoroti tren ini namun karena pada tahun 2003 masih ada 860 tenaga medis yang bekerja di 35 tim di 34 negara yang berbeda, namun hal ini menjadi salah satu factor yang sangat signifikan pada perkembangan sector kesehatan public di Afrika.

Di sisi lain, kemitraan yang terjalin di antara Afrika dan Tiongkok akhir-akhir ini lebih berlandaskan ke arah pragmatisme ekonomi. Pragmatisme ekonomi yang dimaksud ialah relasi yang didasarkan pada *mutual benefits* di antara pihak-pihak yang terlibat di dalamnya, khususnya keuntungan di bidang ekonomi. Secara pragmatis, Afrika membutuhkan bantuan teknis dan sumber daya manusia Tiongkok yang cukup unggul di multisector khususnya infrastruktur, teknologi informasi dan komunikasi, hingga kesehatan public. Sedangkan di sisi lain, Tiongkok sebagai salah satu negara dengan tingkat pertumbuhan GDP yang luar biasa pesat, membutuhkan sumber daya energi yang tidak sedikit, yang mana banyak negara-negara Afrika mampu memberikan hal tersebut. Pasca Modernisasi yang dilakukan oleh Deng Xiaoping pada tahun 1978, Tiongkok secara perlahan bertransformasi menjadi salah satu *emerging power* terbesar di Asia. Di sector energy minyak saja, produksi minyak Tiongkok hanya mampu memenuhi 1/3 kebutuhan minyak nasional Tiongkok. Hal ini berakibat pada pergeseran posisi Tiongkok di pasar energi Asia Timur dan global karena pada awalnya, Tiongkok berperan sebagai eksportir minyak terbesar di Asia Timur namun seiring dengan peningkatan kebutuhan minyak tersebut, Tiongkok kemudian bergeser menjadi pengimpor minyak terbesar kedua di dunia di akhir tahun 2004 dan berlanjut hingga

¹⁶ Ibid.

saat ini¹⁷. Motif keamanan energy itulah yang kemudian mendorong Tiongkok untuk memperluas relasinya ke negara-negara yang selama ini bukan merupakan target utama kebijakan luar negeri Tiongkok, utamanya ke negara-negara Afrika seperti Nigeria, Sudan, dan Aljazair. Berbagai perusahaan nasional Tiongkok yang bergerak di bidang energi khususnya aspek eksplorasi minyak bumi seperti CNPC dan Sinopec mulai masuk dan menunjukkan eksistensinya di negara-negara tersebut melalui eksplorasi sumber daya minyak mentah¹⁸. Banyak pula kilang-kilang minyak di Afrika Tengah kemudian menjadi sumber pasokan energy Tiongkok, dengan produksi hulu hingga hilirnya berada di bawah kendali perusahaan-perusahaan energy Tiongkok. Bahkan, sector keamanan kilang-kilang tersebut juga dijaga dan diawasi oleh personel dari PLA atau *People's Liberation Army*.

Pada akhirnya, sejauh ini, relasi yang terjalin di antara Afrika dan Tiongkok didasarkan pada dua factor utama yakni kepentingan *international recognition* Tiongkok dan pragmatisme ekonomi kedua belah pihak. Melalui kemitraan-kemitraan yang terjalin selama ini, Tiongkok berusaha untuk mendapatkan “suara” dan dukungan dari negara-negara Afrika yang mereka sebut sebagai “kawan lama” di berbagai forum internasional. Selain itu, ketika terjadi tekanan internasional, khususnya dari negara-negara barat, Afrika kemudian menjadi salah satu loyalis Tiongkok yang paling vocal dalam konteks pembelaan posisi Tiongkok. Di sisi lain, pragmatisme ekonomi menjadi salah satu motivasi dan kepentingan utama yang melandasi kemitraan ekonomi antara Afrika dan Tiongkok. Jika dilihat melalui kacamata *mutual benefits*, Afrika dan Tiongkok sama-sama mendapatkan keuntungan yang nyata melalui kerja sama mereka selama ini. Afrika mendapatkan berbagai macam asistensi teknis maupun non-teknis di sector pembangunan infrastruktur, pengembangan teknologi manufaktur hingga informasi dan

¹⁷ Zhang, Jian. 2011. “China’s Energy Security: Prospects, Challenges, and Opportunities” dalam CNAPS Visiting Fellow Working Paper, July 2011.

¹⁸ Pardesi, Manjeet Singh et.al. 2006. *Energy and Security The Geopolitics of Energy in the Asia-Pacific*. Singapore: The Institute of Defence and Strategic Studies Nanyang Technological Institute.

komunikasi, bahkan sector kesehatan public pun menjadi salah satu sector yang sangat terdampak oleh kehadiran Tiongkok di Afrika. Sedangkan bagi Tiongkok, Afrika adalah salah satu jawaban atas kepentingan nasional mereka di bidang energy mengingat kebutuhan mereka yang luar biasa besar sejalan dengan pertumbuhan GDP yang juga fantastis. Tiongkok melihat banyak sumber pasokan energy yang layak untuk dieksplorasi dan memberikan keuntungan luar biasa bagi upaya pemenuhan kepentingan geopolitik energy Tiongkok demi penegasan dominasi mereka di konstelasi ekonomi-politik internasional.

1.5. Landasan Pemikiran

Sikap Amerika Serikat terhadap Tiongkok yang ditunjukkan pada APEC CEO summit 2018 menunjukkan adanya perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Tiongkok. Sikap yang diambil oleh Amerika Serikat ini tentu bukan tanpa sebab. Para penganut realisme dalam studi hubungan internasional sepakat bahwa perilaku negara selalu dipengaruhi oleh upaya mereka memperoleh kepentingan nasional masing – masing. Kepentingan nasional merupakan dasar bagi negara – negara dalam menjalin hubungan dan menentukan sikap terhadap negara – negara lain dalam dunia yang anarki. Untuk dapat memahami alasan yang melatarbelakangi sikap konfrontasi politik Amerika Serikat terhadap Tiongkok, diperlukan analisis terhadap kepentingan nasional Amerika Serikat dalam kaitannya dengan APEC dan Tiongkok itu sendiri.

Para penganut paradigma Realisme percaya bahwa stabilitas hubungan antar negara dapat diwujudkan apabila terjadi suatu kondisi keseimbangan kekuatan atau biasa dikenal dengan *Balance of Power*. Menyeimbangkan kekuatan menjadi suatu kewajiban bagi setiap negara untuk mempertahankan eksistensinya dan melindungi diri dari ancaman – ancaman yang mungkin dapat muncul dari negara lain. Hans Morgenthau *balance of power* sebagai “*iron law of politics*”, suatu hukum yang sangat penting dalam hubungan politik internasional.¹⁹ Tujuan dari menyeimbangkan kekuatan ini adalah untuk mencegah kekuatan yang sedang

¹⁹ Morgenthau, H., 1967. *Politics Among Nations*. 4th ed. New York: knopf.

tumbuh untuk menjadi hegemony, dan jika upaya pencegahan tersebut berhasil, maka situasi *balance of power* akan terwujud (Paul, 2004).

Dengan kacamata realisme, hubungan antara Amerika Serikat dengan Tiongkok dapat dilihat sebagai upaya perwujudan *balance of power* antara kedua negara yang memiliki kekuatan besar. Pasca perang dingin, Amerika Serikat tampil sebagai pemenang dan menempatkan dirinya sebagai negara hegemon yang memimpin dunia unipolar. Sebagai hegemon, Amerika Serikat sering tampil dalam panggung internasional dan cenderung bersikap pragmatis, responsif terhadap kejadian – kejadian yang terjadi dalam dunia internasional (Keating, 2018). Sementara itu di timur, dengan semangat konfusianisme, Tiongkok terus tumbuh menjadi kekuatan baru dengan pembangunan yang terkonsep (Keating, 2018). Kekuatan ekonomi Tiongkok terus tumbuh pesat hingga negara ini mampu tampil sebagai penyeimbang baru bagi Amerika Serikat sang hegemon dalam tatanan politik internasional.

Menurut teori realisme ofensif yang dikemukakan oleh Mearsheimer, ketika terancam, negara – negara berkekuatan besar akan melakukan *balancing* atau *buck-passing*²⁰. *Balancing* didefinisikan sebagai upaya – upaya yang secara langsung dilakukan oleh hegemon untuk mencegah negara penantang untuk mengganggu *status quo*, sementara *buck-passing* adalah upaya untuk membiarkan negara lain menanggung beban atas upaya mempertahankan *status quo*. Sikap yang ditunjukkan Amerika Serikat pada saat APEC CEO summit 2018 di Papua Nugini merupakan suatu bentuk manuver *balancing* yang tentunya disebabkan karena adanya ancaman dari Tiongkok terhadap *status quo* di dalam APEC.

Teori structural power atau kekuatan struktural, Susan Strange definisikan sebagai suatu kekuatan untuk menentukan dan membentuk tatanan ekonomi politik internasional yang mampu dijadikan suatu sistem operasi.²¹ Kekuatan struktural dimiliki oleh entitas tunggal—seperti negara adidaya—yang memiliki kekuasaan untuk mengendalikan bahan mentah, modal, pasar, dan produksi atas suatu sumber daya. Dalam menjelaskan kekuatan struktural, Susan Strange membagi empat

²⁰ Mearsheimer, J., 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton

²¹ Susan Strange, 1988, “States and Market”, Printer Publisher: London.

bentuk kekuatan berdasar sumber suatu kekuatan didapatkan. Adapun ke-empat dimensi tersebut ialah, (1) kekuatan struktural atas jaminan keamanan; (2) kekuatan structural atas kendali produksi; (3) kekuatan structural atas kendali keuangan atau finansial; (4) kekuatan structural atas kendali pengetahuan.

Kekuatan structural atas jaminan keamanan berarti kekuatan tersebut diperoleh atas kemampuan suatu actor dalam memberikan jaminan keamanan pada actor lain. Kekuatan ini lantas memberi actor tersebut predikat protector atau pelindung yang diakui mampu memberikan jaminan keamanan. Keamanan dalam konteks ini dimaknai sebagai jaminan ekonomi politik dalam hal pencapaian kesejahteraan, keuntungan proses produksi, distribusi, dan konsumsi barang.²²

Kekuatan structural atas kendali produksi berarti suatu kekuatan didapatkan berasal dari kemampuan produksi actor atas komoditas yang merupakan hal yang dibutuhkan bahkan sebuah kepentingan actor lain. Kekuatan structural atas kendali produksi kemudian mampu membawa actor produsen sebagai pemegang kekuasaan atas komoditas ini menciptakan ketentuan – ketentuan sesuai dengan kepentingannya. Hal ini disebabkan kekuatan yang terbentuk secara structural dapat dimaknai sebagai suatu kekuasaan yang mampu menentukan arah ekonomi politik internasional.²³

Kekuatan structural atas kendali keuangan atau finansial berarti kekuatan tercipta secara structural atas kredit suatu actor terhadap actor lain. Kekuatan yang berasal dari kredit atau pinjaman—sektor ekonomi—dapat bergeser pada bidang politik social actor terkait. Kekuatan structural atas kendali finansial biasa terjadi pada hubungan hutang – piutang negara berkembang terhadap negara maju. Hal ini disebabkan negara berkembang pada umumnya membutuhkan bantuan negara maju untuk melangsungkan perkembangan domestik, baik dalam bentuk penanaman modal maupun berupa utang luar negeri. Sebagaimana jumlah negara berkembang lebih banyak dibanding negara maju, negara pemberi kredit mampu secara mudah memberikan dominasi dibanyak negara penerima kredit.²⁴

²² Ibid., hal 45

²³ Ibid., hal. 62

²⁴ Ibid., hal. 88

Kekuatan structural atas pengetahuan atau ideologi ditentukan oleh seperti apa pengetahuan yang telah ditemukan, bagaimana pengetahuan itu dijaga, oleh siapa disebarkan, untuk apa, dan melalui cara apa. Kekuatan atas kendali diwujudkan dalam bentuk kebenaran. Bagaimana suatu kebenaran ditemukan, dipercayai, dianut, dan disebarkan, menjadi dasar kekuatan structural ini mencapai kekuasaan. Actor yang mampu membangun struktur pengetahuan atas actor lain akan memiliki kontrol yang kuat karena kendali atas suatu kebenaran dapat didominasi oleh actor tersebut.²⁵ Melalui teori kekuatan struktural yang dikemukakan oleh Susan Strange, dapat dilihat bagaimana kebijakan hutang Tiongkok sungguh memberikan ancaman yang cukup serius bagi Amerika Serikat. Teori ini akan digunakan untuk menilik bagaimana Tiongkok menghadirkan ancaman yang cukup berarti bagi Amerika Serikat menggunakan kekuatan Finansial yang dimiliki. Dengan teori ini, dapat dihadirkan suatu analisis mengenai efektivitas diplomasi hutang Tiongkok sehingga berhasil memunculkan suatu ancaman yang signifikan bagi Amerika Serikat sebagai hegemon.

Menurut Paul T.V., ada tiga konsep yang dapat digunakan untuk menjelaskan bagaimana negara melakukan upaya penyeimbangan, yaitu : *hard balancing*, *soft balancing*, dan *asymmetric balancing*²⁶. Dalam *hard balancing*, negara akan terlibat dalam persaingan sengit dimana masing-masing akan berupaya membangun dan memperbaharui kemampuan untuk menyeimbangkan kekuatan mereka dengan lawan-lawan kunci mereka. Aliansi–aliansi akan terbentuk sebagai upaya untuk menyeimbangkan kekuatan lawan. *Soft balancing* terjadi ketika negara merasa bahwa mereka memiliki keterbatasan pengetahuan terkait potensi – potensi ancaman yang mungkin terjadi. *Soft balancing* didasarkan pada upaya pengembangan persenjataan yang terbatas, kerjasama, dan juga kolaborasi baik dalam lingkup regional maupun dalam insititusi internasional²⁷. *Assymetric balancing* merujuk pada upaya dari negara – negara untuk menyeimbangkan

²⁵ Ibid., hal. 115

²⁶ Paul, T., 2004. Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and their Contemporary Relevance. In: T. Paul, J. J. Wirtz & M. Fortmann, eds. *Balance of Power : Theory and Practice in the 21st Century*. Stanford: Stanford University Press.

²⁷ Ibid.

kekuatan dengan aktor subnasional seperti kelompok – kelompok teroris. Kendati klasifikasi konsep ini didasarkan pada aspek militer dan pertahanan, konsep–konsep ini juga dapat diaplikasikan dalam aspek ekonomi karena aspek ini juga berpengaruh pada kepentingan nasional suatu negara.

Pidato Donald Trump sebagai calon presiden pada tahun 2016 menunjukkan bahwa Amerika Serikat dibawah pemerintahannya akan menerapkan *soft balancing* dalam berhubungan dengan Tiongkok. *Soft balancing* dilakukan dengan mengedepankan kerjasama dengan Tiongkok sebagai rival mereka. Namun pada tahun 2018, Amerika Serikat cenderung menunjukkan sikap *hard balancing* dengan melakukan konfrontasi terbuka pada forum APEC CEO summit di Papua Nugini.

Selain ancaman efektifitas diplomasi hutang Tiongkok, sikap yang diambil oleh Amerika Serikat ini tentunya juga dipengaruhi oleh kepentingan nasional Amerika Serikat terhadap APEC itu sendiri. Amerika Serikat ingin mempertahankan *status quo* di dalam APEC sehingga kepentingan nasionalnya di APEC tidak terganggu oleh ancaman Tiongkok. Dari pemikiran ini, tentunya perlu dilakukan analisis terhadap arti penting APEC bagi kepentingan nasional Amerika Serikat.

Untuk melihat arti penting APEC bagi Amerika Serikat, akan digunakan teori intensitas kepentingan nasional dan kebijakan luar negeri yang dikemukakan oleh Donald E. Nuechterlein²⁸. Nuechterlein mengidentifikasi empat jenis kepentingan nasional dasar yang dimiliki oleh setiap negara yaitu kepentingan pertahanan, kepentingan ekonomi, kepentingan tentang tatanan dunia (*world order*) dan kepentingan ideologis.²⁹ Kepentingan pertahanan adalah kepentingan mengenai perlindungan atas negara bangsa beserta penduduknya atas ancaman kekerasan dari negara lain, termasuk ancaman terhadap system pemerintahan. Kepentingan ekonomi berkaitan dengan peningkatan ekonomi suatu negara dalam hubungannya dengan negara lain di dunia internasional. Kepentingan atas *world order* adalah tentang bagaimana suatu negara berupaya untuk mempertahankan

²⁸ Nuechterlein, D. E., 1976. National Interest and Foreign Policy : A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making. *British Journal of International Studies*, Volume 2, pp. 246-266.

²⁹ Ibid

sistem politik dan ekonomi dimana penduduk dapat merasa aman, dan dapat menjalankan perdagangan internasional dengan aman. Kepentingan ideologis berkaitan dengan upaya perlindungan dan promosi terhadap sekumpulan nilai yang dimiliki dan dianut suatu negara bangsa untuk dapat dipercaya sebagai sesuatu yang baik secara universal³⁰.

Empat kepentingan nasional mendasar sebagaimana disebutkan diatas mempengaruhi proses pengambilan keputusan menurut intensitasnya masing – masing dalam sebuah isu. Apabila dibedakan menurut intensitasnya, isu – isu internasional dapat dibedakan menjadi *survival issues*, *vital issues*, *major issues*, dan *peripheral issues*³¹. *Survival issues* adalah isu – isu yang berhubungan dengan eksistensi atau keberadaan suatu negara bangsa. *Survival issues* selalu berkaitan dengan isu – isu pertahanan dan keamanan yang memiliki ciri adanya ancaman kekerasan secara fisik dari negara lain. *Vital issues* merupakan kelompok isu dimana kerugian yang serius akan terjadi manakala negara tidak berupaya mengambil tindakan – tindakan berdasarkan perhitungan yang cukup matang. Di dalam *vital issues*, masih terdapat waktu yang cukup bagi suatu negara untuk mencari bantuan dari sekutunya atau melakukan proses tawar – menawar atau *bargaining* dengan pihak lawan. sementara *survival issues* selalu memberikan dampak yang lebih cepat (*immediate impact*). *Major issues* adalah isu-isu yang berpotensi menjadi *vital issues*, tetapi kemunculannya masih dapat dicegah melalui Langkah-langkah yang bersifat korektif. *Pheriperal issues* merupakan isu-isu yang tidak berkaitan langsung dnegan kepentingan negara, tetapi berkaitan dengan penduduk di lama negara tersebut baik secara inividu maupun kelompok yang terdapat di dalam suatu negara.

³⁰ Ibid

³¹ Ibid

Tabel 1.1. Tabel Teori Nuechterlein

Basic Interest	Intensity of interest			
	Survival	Vital	Major	Peripheral
Defence				
Economic				
World Order				
Ideological				

Tabel I.1. menunjukkan model tabel Nuechterlein (1976) yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi intensitas kepentingan nasional. Semakin tinggi intensitas suatu isu, maka semakin tinggi pula dorongan bagi suatu negara untuk mengatur ulang kebijakan luar negerinya. Melalui model analisis ini, akan dapat dijelaskan intensitas kepentingan Amerika Serikat terhadap diplomasi hutang Tiongkok dalam hubungannya dengan negara-negara APEC.

Suatu kesimpulan akan dapat ditarik setelah 1) diketahui efektifitas diplomasi hutang Tiongkok melalui analisa bukti-bukti terdahulu, dan telah 2) diketahui intensitas kepentingan nasional Amerika Serikat terhadap negara-negara di kawasan Asia Pasifik.

1.6. Hipotesis

Berdasarkan landasan pemikiran yang telah dikemukakan, hipotesis yang dapat dihadirkan adalah Amerika Serikat melakukan konfrontasi politik terhadap Tiongkok pada APEC CEO summit tahun 2018 di Papua Nugini karena :

1. *Debt Trap Diplomacy* terbukti menjadi alat yang efektif bagi Tiongkok untuk memperoleh kepentingan nasionalnya
2. Amerika Serikat memiliki kepentingan nasional vital yang harus dijaga dalam hubungannya dengan negara-negara di kawasan Asia Pasifik

1.7. Metodologi Penelitian

1.7.1. Definisi Konseptual dan Definisi Operasional

1.7.1.1. Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri dapat dipahami sebagai keseluruhan kebijakan suatu negara terhadap negara lain dan interaksi – interaksi dengan lingkungan di luar batas – batas wilayahnya. Pemahaman mengenai proses rasionalisasi perumusan kebijakan luar negeri dapat diperoleh dengan menggunakan *game theory*. Teori ini menjelaskan bahwa pilihan kebijakan yang diambil adalah pilihan dengan keuntungan terbesar dan kerugian terkecil di dalam suatu kondisi ketidakpastian dan ketidaklengkapan informasi

1.7.1.2. Debt-Trap Diplomacy

Debt-Trap Diplomacy merupakan konsepsi yang dicetuskan oleh Brahma Challeaney pada tahun 2017 sebagai bentuk geostrategi yang menghubungkan hubungan hutang-piutang dengan power. Hutang negara (borrower) yang berlarut akan terus menumpuk pada negara pemberi hutang (lender) dan menghasilkan suatu keterikatan. Keterikatan ini kemudian menjadi power negara lender atas negara borrower.

1.7.1.3. Kepentingan Nasional

Kepentingan Nasional adalah landasan dan tujuan atas berdirinya sebuah negara bangsa. Penganut realisme dalam studi hubungan internasional percaya bahwa kepentingan nasional menjadi dasar atas perilaku setiap negara. Dalam hal menentukan prioritas terhadap pilihan – pilihan yang harus diambil sehubungan dengan terbatasnya sumber daya yang ada, kepentingan nasional menjadi dasar untuk menentukan prioritas.

1.7.2. Tipe Penelitian

Berdasarkan tipe – tipe penelitian yang dikemukakan oleh Robert Pojasek, maka penelitian ini dapat digolongkan sebagai tipe penelitian eksplanatif (*explanatory research*). Penelitian ini mencoba melihat hubungan – hubungan antar variabel dengan menguji hipotesis yang diajukan oleh peneliti. Penelitian ini dilakukan untuk memberikan penjelasan mengenai penyebab dikeluarkannya

sebuah kebijakan luar negeri dengan menggunakan pendekatan kepentingan nasional.

1.7.3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ekplanatif ini dilakukan dengan menggunakan data- data sekunder yang diperoleh dari proses tinjauan Pustaka. Menurut Rossel dan Spray (2007), tinjauan literatur dapat dipahami sebagai proses membaca dan meninjau pengetahuan yang telah dipublikasikan pada suatu media. Dalam konteks ini, pengetahuan yang dimaksud juga merujuk pada hasil – hasil penelitian terdahulu yang hamper sama dengan penelitian yang akan dilakukan. Proses ini dijalankan guna menemukan data – data atau teori – teori yang berkaitan dengan penelitian yang akan dilaksanakan.

Dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan bermacam – macam sumber data sekunder. Sumber data yang digunakan penulis diantaranya adalah buku, skripsi, berita online, surat kabar, dokumen terbitan resmi pemerintah, dan sumber – sumber lain yang dianggap sesuai dan dibutuhkan.

1.7.4. Teknik Analisis Data

Penelitian dilakukan dengan teknik analisis data secara kualitatif. Data – data sekunder yang telah diperoleh akan dikumpulkan untuk dilakukan proses verifikasi, analisis, dan kemudian dikaitkan dengan variable – variable yang berhubungan dengan kerangka pemikiran yang ada.

1.7.5. Jangkauan Penelitian

Batasan Jangkauan penelitian ini adalah antara tahun 2016 hingga tahun 2018. Dalam pidatonya sebagai calon presiden Amerika Serikat, Donald Trump telah menunjukkan sikap politiknya dalam memandang hubungan Amerika Serikat dengan Tiongkok melalui pidato kebijakan luar negerinya pada tanggal 27 April 2016. Pada tahun 2018, Wakil Presiden Amerika Serikat Mike Pence menunjukkan sikap yang jauh berbeda dari yang diharapkan di APEC CEO summit Papua Nugini.

1.7.6. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan : Bab ini merupakan bentuk penyampaian pendahuluan penelitian yang di dalamnya terdapat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, perumusan kerangka berpikir, dan metodologi penelitian.

Bab II Keberhasilan *Debt Trap Diplomacy* Tiongkok : Bab ini berisikan pemaparan dan penjelasan mengenai keberhasilan langkah - langkah yang diambil oleh Tiongkok dalam rangka memenuhi kepentingan nasionalnya melalui diplomasi jebakan hutang. Pemaparan didukung oleh contoh – contoh penggunaan hutang sebagai alat diplomasi yang efektif oleh Tiongkok

Bab III Kepentingan Amerika Serikat dalam hubungannya dengan APEC : bab ini menyajikan penjelasan terhadap pola hubungan yang terjadi antara Amerika Serikat dengan APEC. Pola hubungan yang terjadi antara kedua entitas ini akan menjadi bahan analisis terhadap kepentingan Amerika Serikat terhadap APEC dan negara – negara yang menjadi anggotanya

Bab IV Analisis : Pada Bab ini akan dilakukan analisis terhadap data – data yang telah dikemukakan pada bab II dan bab III. Analisis akan dilakukan menggunakan kerangka pemikiran yang telah disusun pada bab I

Bab V Penutup : Berisikan Kesimpulan dari keseluruhan rangkaian Bab II, III, dan IV. Kesimpulan akan ditarik dari hasil analisis untuk kemudian dibandingkan dengan hipotesis yang diajukan. Dengan melihat hubungan Amerika Serikat dengan Tiongkok dan APEC, akan diperoleh fakta – fakta yang dapat menjadi acuan penentuan intensitas kepentingan nasional Amerika Serikat terhadap Tiongkok dan APEC. Dengan demikian, rumusan masalah yang diajukan akan dapat dipecahkan.