

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Alasan Pemilihan Judul

Pasca Perang Dingin, Amerika Serikat muncul sebagai sebuah kekuatan tunggal yang tumbuh menjadi kekuatan hegemoni, baik itu dalam segi ekonomi, politik, maupun segi teknologi. Dengan akselerasi kekuatannya, Amerika Serikat berusaha menyebarkan ideologi kapitalisnya ke seluruh penjuru dunia. Namun, tragedi 11 September 2001 mengubah kondisi Amerika Serikat bahkan sistem internasional. Peristiwa *Black Tuesday* 9/11 yang menghancurkan WTC dan mengakibatkan perekonomian AS mengalami penurunan, termasuk juga mengubah kondisi politik Amerika Serikat.

Di sisi lain, Cina justru mengalami kemajuan ekonomi yang begitu pesat. Pertumbuhan ekonomi sekitar sepuluh persen setiap tahun selama dua dekade ini, membawa RRC sebagai negara yang paling maju dan progresif dalam sejarah perkembangan dunia.<sup>1</sup> Hal ini tentu saja membuat Amerika Serikat khawatir. Mereka menganggap bahwa kebangkitan ekonomi Cina ini menjadi sebuah ancaman bagi Amerika Serikat. Kondisi ini semakin mempertajam hubungan kedua negara yang selama ini begitu dinamis. Selain karena judul ini belum pernah ditulis dalam skripsi, hubungan Amerika Serikat dan Cina yang begitu dinamis dan fluktuatif menjadi alasan bagi penulis memilih judul ini sebagai judul skripsi.

---

<sup>1</sup> <http://www.kompas.co.id>, didownload tanggal 25 Agustus 2005

## **B. Latar Belakang Masalah**

Saat Perang Dingin dinyatakan berakhir dengan runtuhnya Uni Soviet, maka ancaman strategis dari Uni Soviet menjadi hilang. Amerika Serikat diperkirakan akan memprioritaskan agenda non-militer dan non-tradisional dalam politik globalnya, terutama dalam hal penyebaran demokrasi, hak asasi manusia, lingkungan hidup, dan penanganan ancaman lintas-batas (*transnational threats*). Kecenderungan demikian setidaknya terlihat dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat selama dekade 1990-an. Namun tragedi 11 September 2001 membalik semua kecenderungan yang ada. Seolah mendapat alasan dan keharusan baru, peristiwa tersebut menjadi faktor signifikan bagi penguatan hegemoni Amerika Serikat, yang dimanifestasikan dalam bentuk kehadiran dan peran global Amerika Serikat dalam pentas politik internasional secara lebih dominan. Serangan 11 September 2001 memperkuat keyakinan para pemimpin Amerika Serikat bahwa kepentingan keamanan negara tersebut tidak dapat dilepaskan dari situasi keamanan global, yang pada gilirannya menuntut penguatan posisi hegemoni Amerika Serikat dan keterlibatan luas dalam percaturan politik internasional.

Tragedi 11 September 2001 mengundang banyak simpati orang di seluruh dunia kepada Amerika Serikat. Hal tersebut menguatkan anggapan dari bangsa AS sendiri terhadap negaranya, bahwa seluruh orang memang menyukai Amerika Serikat. Namun pasca terjadinya Tragedi tersebut, ternyata status Amerika Serikat di mata dunia benar-benar merosot.<sup>2</sup> Hal tersebut berdasarkan hasil dari dua angket jajak pendapat yang dilakukan terhadap penduduk di dunia. Angket

---

pertama, melibatkan 24 ribu responden di 23 negara, dengan hasil 22 negara menganggap Eropa memiliki pengaruh positif terhadap dunia; 14 negara menganggap Cina berpengaruh positif terhadap dunia, sedangkan Rusia dan Amerika Serikat menduduki urutan paling bawah yaitu 6 negara. Angket kedua melibatkan 17 ribu responden di 16 negara, dimana Amerika mendapatkan dukungan sedikit lebih banyak pada tahun 2004, tetapi Amerika tetap menjadi negara yang tidak disukai di negara-negara yang diangket.

Merosotnya kredibilitas AS di mata dunia bahkan dikalahkan oleh Cina, membuat Amerika Serikat was-was. Hal tersebut memaksa Amerika Serikat untuk berupaya keras merebut kembali simpati dari masyarakat dunia. Karena seperti yang kita ketahui, untuk mempertahankan hegemoninya di dunia, kredibilitas suatu negara menjadi salah satu syarat terwujudnya tujuan tersebut. Dan yang perlu kita ingat bahwa sebelum tragedi 11 September itu terjadi, pemerintahan Bush telah mengeluarkan dokumen tentang *The American Century*, yaitu sebuah dokumen yang berisikan tentang bagaimana cara mempertahankan supremasi Amerika Serikat di mata dunia.

Peristiwa peledakan gedung WTC pada 11 September 2001 telah menjadikan terorisme dari isu lunak (*soft issues*) menjadi isu strategis (*strategic issues*). Peristiwa tersebut, benar-benar dijadikan alat legitimasi dan justifikasi bagi Amerika Serikat untuk menekan dan menghancurkan terorisme. Hal ini membawa kemenangan diplomatik Amerika, dimana Dewan Keamanan PBB

Hubungan Cina dengan AS yang begitu rumit adalah kenyataan yang tidak bisa dipungkiri. Hubungan yang terjadi antara kedua negara tersebut pasang surut bahkan terkadang terkesan jalan di tempat. Hal tersebut dikarenakan terdapat masalah-masalah substansial yang belum terselesaikan dan menjadi isu politik hingga kini.

Hubungan yang terjadi antara kedua negara tersebut pada awalnya sangat ideologis sekali, yaitu persaingan penyebaran ideologi komunis dengan demokrasi liberalnya. Kini hubungan yang terjadi antara keduanya telah mengalami pergeseran. Di sisi ekonomi, Cina merupakan kandidat ekonomi raksasa dunia yang cerah di masa depan. Pertumbuhan ekonomi yang begitu pesat di Cina merupakan perubahan yang besar dalam politik internasional dan ekonomi global pada akhir dekade abad 21 ini, dengan pertumbuhan rata-rata GNP sekitar 10%. Sesuai dengan kenyataan tersebut, ekonomi Cina kini kemungkinan akan menjadi peringkat ketiga atau yang keempat terkuat di dunia (meskipun pernyataan yang lebih bijak menempatkan Cina pada posisi ke sembilan).<sup>3</sup> Prospek pertumbuhan ekonomi Cina melahirkan pertanyaan akankah Cina mejadi kekuatan regional, atau bahkan menjadi kekuatan hegemoni ekonomi abad 21?

Bagi banyak negara-negara Barat dan negara-negara tetangga Cina, kemajuan ekonomi Cina menimbulkan kekhawatiran. Kekhawatiran ini berdasarkan pada beberapa penelitian dan pertimbangan, pertimbangan tersebut antara lain: Pertama, ekonomi Cina dibangun dengan kecepatan yang tidak terduga, sistem politik Cina masih menyisakan kekhawatiran terhadap keberadaan

---

<sup>3</sup> Chen Jian, *"The China Challenge in the Twenty-First Century, Implication for U.S. Foreign*

Partai Komunis Cina sebagai partai tunggal. Dengan dominasi politik yang otoriter di Beijing, rekor HAM di Cina tidak mengalami kemajuan, bahkan di khawatirkan akan semakin memburuk di abad ini.

Kedua, dari sisi pembangunan militer Cina dekade terakhir ini, beberapa analis menyatakan berpendapat bahwa ada tujuan yang kuat dalam partai di Beijing, tidak hanya upaya modernisasi Cina tapi juga mempersiapkan militer Cina melebihi batas kapasitas yang dimiliki Cina. Dalam program modernisasi militer Cina, mereka mengklaim bahwa pengeluaran sektor militer Cina mencapai 87 juta US\$ pertahun. Kondisi ini diperkirakan akan mampu memicu konflik antara Cina dengan Amerika Serikat suatu saat nanti.

Ketiga, meskipun Cina telah berkembang menjadi bagian dari sistem ekonomi dunia yang merupakan hasil dari proses "reformasi dan terbuka" dalam dua dekade ini, namun mereka menolak beberapa norma dan peraturan dasar yang berlaku dalam sistem internasional. Seperti contoh pada kasus Taiwan, Beijing benar-benar menolak meninggalkan penggunaan kekuatan sebagai sebuah pemecahan masalah.

Kondisi ekonomi dan politiknya yang berkembang menuju kondisi Cina yang kaya dan berkekuatan besar, tentu saja sangat mempengaruhi strategi berpikir Amerika Serikat. Menurut Richard Bernstein dan Ross H. Munro, dua jurnalis yang melakukan penelitian tentang Cina berpendapat bahwa Cina adalah sebuah kekuatan ambisi dan ketidakpuasan yang akan mampu mendominasi Asia,

langsung antara Cina dengan Amerika Serikat cepat atau lambat akan terjadi.<sup>4</sup> Demikian seruan mereka terhadap para pembuat kebijakan dan masyarakat pada umumnya untuk memikirkan secara serius ancaman Cina yang pada akhirnya berpengaruh terhadap kepentingan vital Amerika di Asia dan seluruh dunia.

Namun di sisi lain, banyak pendapat yang menilai bahwa kemajuan ekonomi Cina berjalan seiring dengan kemauan negara tersebut untuk turut andil dalam penciptaan perdamaian dunia. Cina semakin menunjukkan kemauan untuk memberikan kontribusi terhadap terciptanya hubungan internasional yang lebih stabil<sup>5</sup>. Hal ini diproyeksikan sebagai peralihan regenerasi yang mulus tanpa konflik terbuka. Dalam panggung internasional dengan nuansa globalisasi, upaya ini diterjemahkan sebagai berdaulat, bersahabat, dan kooperatif. Kemajuan ekonomi dan kelanggengan perdagangan di Cina memang telah menghasilkan sebuah rumusan kelas masyarakat yang baru, kelas menengah dengan standar kehidupan yang jauh lebih baik dibandingkan negara Dunia Ketiga lainnya. Keterbukaan (*khaiifang*) sebagai slogan politik mendukung modernisasi dan reformasi memang tidak hanya ditujukan untuk membuka Cina kepada dunia luar, tetapi juga membuka masyarakat Cina untuk terlibat secara aktif dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara<sup>6</sup>. Bagi Cina, kemajuan dan kesejahteraan menjadi sangat penting untuk menempatkan harkatnya di antara bangsa-bangsa internasional.

Di Cina, komunisme masih menjadi sumber kekuasaan maupun kekuatan politik dan ekonomi. Organisasi PKC (Partai Komunis Cina) masih tetap kuat

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 2

<sup>5</sup> <http://www.id.emb-japan.go.jp>, diakses tanggal 31 Agustus 2005

seperti sediakala, bahkan berubah dan membuka peluang bagi seluruh lapisan masyarakat dalam slogan baru "*san ge dai biao*" (Tiga Perwakilan), termasuk bagi kelas kapitalis baru yang bermunculan sebagai sebuah kekuatan utama dan pendorong laju modernisasi dan reformasi. Kita sering menganggap Cina adalah sebuah negara otoriter karena kekuasaan tunggal PKC. Tetapi pada kenyataannya dalam kurun waktu 15 tahun terakhir ini kita menyaksikan munculnya kebebasan berbicara, informasi, bergerak serta kebebasan mencari pekerjaan, sebuah kecenderungan baru yang tidak pernah ada preseden dalam sejarah komunisme di daratan Cina.

Pasca Perang Dingin dan runtuhnya Uni Soviet, AS jelas tidak punya persoalan *sharing of power* yang dulu diperankan oleh Uni Soviet. Meski *sharing of power* relatif tidak ada, Amerika Serikat tetap menghadapi "sabotase kekuasaan" seperti yang dilakukan oleh kelompok teroris anti-AS dengan pengeboman sasaran-sasaran milik AS seperti yang terjadi pada tragedi WTC dan Pentagon. Hal tersebut dipandang sebagai sebuah upaya perimbangan kekuatan, sehingga AS menganggap perlunya mewujudkan cita-cita *pax-Americana*.<sup>7</sup> Dan Amerika Serikat menganggap pertumbuhan Cina bisa menjadi salah satu gejala yang mengarah pada *sharing of power* atas Amerika Serikat. Selain dari pertumbuhannya, Cina adalah negara *super people*, dimana penduduknya mencapai kurang lebih 1,3 milyar orang. Dengan konsekuensi pasar tenaga kerja, pasar konsumen, atau dengan kata lain potensi sumber daya manusia yang sangat besar tidak mustahil akan dapat mengimbangi super power Amerika Serikat.

---

<sup>7</sup> <http://www2.dw-world.de>, diakses tanggal 31 Agustus 2005

Bagaimana Amerika Serikat mengatasi tantangan Cina? Ketika tidak ada jawaban yang mudah untuk menjawab pertanyaan ini, langkah pertama dan yang terpenting bagi Washington adalah membuat sebuah strategi jangka panjang konsisten dan menyeluruh dalam menghadapi Cina, permulaannya dengan membangun sebuah agenda hubungan AS-Cina yang didominasi oleh isu positif bilateral. Sebuah tugas yang penting, mempertimbangkan persepsi Amerika Serikat dan kebijakan untuk menghadapi Cina.

Hubungan kedua negara ini begitu dinamis dan fluktuatif. Hubungan Cina dengan Amerika Serikat sempat mengalami keterpurukan, yaitu setelah terjadinya pembantaian Tiananmen 1989, terhadap gerakan pro-demokrasi yang dilakukan oleh mahasiswa. Tindakan pembantaian gerakan pro-demokrasi mendapat reaksi yang cukup keras dari pemerintah AS.<sup>8</sup> Amerika Serikat menilai tindakan tersebut merupakan pelanggaran berat terhadap nilai-nilai HAM yang telah dilakukan pada bangsanya sendiri. Sehingga timbulah kebijakan luar negeri AS yang keras sebagai bentuk reaksi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh Cina.

Pasca tragedi Tiananmen, kebijakan luar negeri Amerika Serikat didominasi oleh isu-isu negatif, seperti pelanggaran HAM, masalah Taiwan, defisit perdagangan dan status MFN (*Most Favour Nation*) bagi perdagangan Cina, pelanggaran hak cipta dan beberapa isu negatif lainnya. Frekuensi media dalam mengangkat isu ini pada akhirnya membentuk persepsi negatif tentang negara tersebut dan memaksa Amerika Serikat melakukan perjanjian dengan Cina berdasarkan kasus-kasus tersebut, membuat kebijakan luar negeri Amerika Serikat

---

<sup>8</sup> Rizal Sukma, "Arah Politik Luar Negeri Cina, Pasca Tiananmen: Prakiran Dekade 1990-an",



terhadap Cina sangat tidak bijaksana dan tidak konsisten. Kebutuhan untuk menanggulangi “tantangan Cina” semakin memperjelas bahwa Amerika Serikat seharusnya membangun sebuah strategi jangka panjang dan konsisten dalam menghadapi Cina.

Kekuatan Cina yang berkembang menuju *new regional power* membuat Amerika Serikat khawatir, bahwa kekuatan tersebut akan mengganggu kepentingan Amerika Serikat di berbagai wilayah di dunia ini. Sebagai perekonomian terbesar di dunia, Amerika memang selalu terdepan. Namun, dari berbagai upaya perbaikan ekonomi yang dilakukan, dapat digambarkan bahwa sepertinya Cina sekarang sedang sibuk mengejar Amerika. Pertumbuhan ekonomi Cina kurang lebih mencapai 9% per tahun. Cina sudah berkembang menjadi pemain penting dunia, karena ekspornya yang besar. Efek langsung yang dirasakan oleh Amerika Serikat terhadap kemajuan ekonomi Cina antara lain terlihat ketika sekarang Cina berniat membeli perusahaan minyak Amerika Unocal. Unocal adalah sebuah perusahaan minyak bumi milik Amerika Serikat yang saat ini akan dijual, dan perusahaan minyak negara Cina CNOOC mengincar Unocal. Hal tersebut adalah upaya Cina dalam mengamankan sumber energinya. Upaya ini menimbulkan kekhawatiran bagi Amerika Serikat bahwa Cina akan berperan terlalu besar pada perekonomian Amerika. Kekhawatiran ini tidak bisa begitu saja dihilangkan. Alasannya, lebih banyak barang Cina diekspor ke Amerika dan bukan sebaliknya. Dengan kata lain, akan makin banyak saja dollar Amerika masuk ke Cina

Sebelumnya Cina melakukan pengambilalihan divisi komputer pribadi konglomerat komputer IBM. Hal ini dianggap oleh banyak orang Amerika sebagai isyarat perubahan besar. Perusahaan komputer Cina Lenovo membeli cabang komputer pribadi konglomerat komputer Amerika IBM tersebut pada tahun 2004. Apa yang selalu dianggap tidak mungkin, akhirnya menjadi kenyataan juga. Dengan pengambilalihan ini, semakin dikhawatirkan Cina akan punya peran dominan dalam perekonomian internasional.

Upaya penekanan Amerika Serikat terhadap tantangan ekonomi Cina yang lain adalah antara lain dengan isu demokrasi, isu HAM, dan masalah Taiwan. Selain itu, Amerika Serikat juga melakukan upaya penekanan yang lain, misalnya dengan melakukan penundaan ekspor persenjataan ke Cina, penundaan transaksi perdagangan, penundaan jadwal kunjungan pejabat militer senior, serta hambatan terhadap mahasiswa Cina yang akan belajar di Amerika Serikat. Pada Juni 2005 ini misalnya, dalam perdagangan tekstilnya Amerika Serikat menerapkan pungutan bea masuk untuk tujuh produk tekstil Cina.<sup>9</sup> Hal ini dikarenakan Cina merupakan eksportir tekstil dan produk garmen terbesar ke AS. Pada periode Januari-Mei 2005 ekspor Cina ke AS mengalami lonjakan mengagumkan hingga 61% dengan penguasaan pangsa pasar hingga 23,9%. Kondisi seperti ini tentu saja membuat AS menjadi khawatir, sehingga perlu dilakukan upaya pencegahan agar produk Cina tersebut tidak menggeser produk dalam negerinya. Menanggapi kebijakan Amerika Serikat terhadap negaranya, tanggal 21 Juli 2005 pemerintah Cina merevaluasi mata uang Yuan terhadap Dollar AS. Terhitung dari tanggal

---

<sup>9</sup><http://www.sinarharapan.co.id>, diakses tanggal 25 Agustus 2005

tersebut, posisi Yuan mulai bergerak, awalnya dipatok (*peg*) pada level 8,28 yuan/dolar menuju level 8,11 yuan/dolar AS, sehingga revaluasi yuan mendorong penguatan yuan/dolar AS sebesar 2,05%.<sup>10</sup>

Selain itu, kekhawatiran Amerika Serikat terhadap Cina antara lain dipicu oleh tidak seimbangnya tingkat perbandingan kerjasama kedua negara tersebut di bidang ekonomi. Ekspor Cina ke Amerika Serikat meningkat 20% per tahun, lebih cepat dari ekspor Amerika Serikat ke Cina. Pada tahun 2002 misalnya, Cina melakukan ekspor ke Amerika Serikat sejumlah US\$ 125 milyar, sedangkan ekspor Amerika Serikat ke Cina sejumlah US\$ 19 milyar.<sup>11</sup> Perbedaan ini disebabkan karena orang Amerika Serikat mengkonsumsi lebih dari yang mereka produksi, sedangkan rakyat Cina yang mempunyai gaji lebih rendah tidak mampu membeli barang produksi Amerika Serikat yang mahal.

Faktor pemicu ketegangan hubungan diantara keduanya hingga kini salah satunya adalah masalah Taiwan. Taiwan adalah sebuah wilayah yang awalnya tumbuh dari sektor pertanian dengan pendapatan perkapita US\$ 50 dan mengalami kemajuan yang pesat menjadi industri modern sehingga pendapatan perkapitanya naik menjadi US\$ 10.000 dengan 21 juta penduduk. Taiwan hingga kini masih menjadi mitra dagang potensial bagi Amerika Serikat. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika di satu sisi Amerika Serikat mempertahankan kedudukan Taiwan sebagai negara yang berdiri sendiri. Selain karena kepentingan ekonominya, faktor ideologi juga menjadi alasan bagi AS untuk mendukung Taiwan tidak bergabung dengan Cina. Seperti yang kita ketahui, Taiwan yang

---

<sup>10</sup> <http://www.pikiran-rakyat.com>, diakses tanggal 31 Agustus 2005

nasional tentu tidak akan dibiarkan oleh Amerika Serikat bergabung dengan Cina yang komunis. Namun di sisi lain Amerika Serikat menerapkan politik standar gandanya, kaena di sisi lain Amerika Serikat mendukung Cina, bahwa Taiwan merupakan bagian dari Cina. Hal tersebut tidak terlepas juga dari faktor ekonomi, yaitu untuk menjamin aset ekonomi AS di Cina dan di Taiwan.

Cina memang bukan termasuk negara yang dikenai kebijakan *pre-emptive* oleh Amerika Serikat, namun Cina mempunyai konflik-konflik tertentu dengan Amerika Serikat. Ada semacam “perang dingin” yaitu berupa persaingan di antara keduanya, salah satunya di bidang ekonomi. Hal ini akibat suksesnya strategi liberalisasi ekonomi dan efektivitas kinerja konter-intelijen Cina. Berdasarkan data yang dimiliki PBB dan Bank Dunia, Cina berhasil menyalip AS dalam hal penerimaan penanaman modal asing (periode 2000) dan selalu berada di posisi dua besar dunia periode 5 tahun terakhir. Selain itu, Cina juga mengalami pertumbuhan ekonomi yang sangat pesat (*booming economic growth*). Banyak hal memang yang mempengaruhi hal ini, selain ditunjang oleh hukum yang kuat, cara Cina dalam pergerakan kekuatan militer dan non-militer secara sinergis dapat menjaga stabilitas keamanan nasional secara menyeluruh. Tidak mengherankan jika pada akhirnya Cina dan Amerika Serikat bisa dipertemukan dalam sebuah kepentingan nasionalnya karena kedua negara tersebut sama-sama sangat membutuhkan keamanan nasional yang tinggi. Namun dari sektor ekonomi,

### **C. Pokok Permasalahan**

Dari uraian di atas, permasalahan yang dapat kita angkat adalah, “Bagaimana politik luar negeri Amerika Serikat menghadapi kebangkitan ekonomi Cina pasca Tragedi 11 September 2001?”

### **D. Kerangka Dasar Pemikiran**

#### **1. Definisi Politik Luar Negeri**

Untuk menjawab pertanyaan yang telah dikemukakan dalam pokok permasalahan di atas, penulis menggunakan Definisi Politik Luar Negeri (S.L Roy), karena di dalam teori ini terkandung konsep “kepentingan nasional”. Politik luar negeri menurut S.L. Roy dalam buku *Diplomasi* (1991) telah mempunyai berbagai definisi antara lain sebagai “pengejawantahan kepentingan nasional suatu negara terhadap negara lain”<sup>12</sup>. Sedangkan Gibson dalam bukunya *The Road to Foreign Policy*, mendefinisikan politik luar negeri sebagai berikut:<sup>13</sup>

“Rencana komperhensif yang dibuat dengan baik, didasarkan pada pengetahuan dan pengalaman, untuk menjalankan bisnis pemerintahan dengan negara lain. Politik luar negeri ditujukan pada peningkatan dan perlindungan kepentingan bangsa”<sup>14</sup>.

Kepentingan Nasional suatu negara merupakan nilai-nilai yang hendak dicapai, diperjuangkan dan dipertahankan oleh negara tersebut dalam forum internasional. Dalam pelaksanaannya, politik luar negeri dilakukan oleh aparat pemerintah dan kekuatan-kekuatan sosial politik yang lain. Jack C. Plano dan Roy Olton memberikan pengertian politik luar negeri sebagai berikut:

“Politik Luar negeri merupakan strategi atau rencana yang dibentuk oleh para pembuat keputusan suatu negara dalam menghadapi negara lain atau unit politik lainnya, dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang dituangkan ke dalam terminologi Kepentingan Nasional. Politik luar negeri yang spesifik dilaksanakan oleh negara sebagai reaksi terhadap inisiatif yang dilakukan oleh negara lain. Politik luar negeri merupakan proses dan penerapan pemaknaan kepentingan nasional yang relatif tetap terhadap faktor situasional fluktuatif di lingkungan internasionalnya dengan maksud untuk mengembangkan suatu cara tindakan yang sesuai dengan panduan kebijaksanaan yang telah ditetapkan.”<sup>15</sup>

Menurut C.P.F Luluhima, “politik luar negeri suatu negara pada dasarnya merupakan alat untuk memperjuangkan dan mencapai kepentingan nasional negara itu. Ia merupakan kebijaksanaan dan strategi suatu bangsa untuk bergaul dengan bangsa-bangsa lain yang disusun atas dasar kepentingan nasional bangsa itu. Dengan demikian, politik luar negeri suatu negara meliputi semua tindakan yang dijalankan penguasa negara untuk mempengaruhi berbagai keadaan dan perkembangan di luar batas-batas yurisdiksinya, sehingga memungkinkan negara itu memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya bagi kepentingan nasionalnya, atau setidaknya meminimalisasikan kerugian terhadapnya.”<sup>16</sup>

Politik luar negeri dalam aspeknya yang dinamis adalah sebuah sistem tindakan suatu pemerintahan terhadap pemerintahan lain atau suatu negara terhadap negara lain. Output kebijakan luar negeri biasanya merupakan tindakan atau gagasan yang dirancang oleh pembuat keputusan untuk mencapai tujuan nasional, memecahkan masalah atau mempromosikan suatu tindakan dalam lingkungan, yaitu dalam kebijakan, sikap atau tindakan negara lain.

Politik luar negeri pada dasarnya digunakan untuk memahami tingkah laku atau tindakan suatu negara. May Rudy dalam menjelaskan hal tersebut berpendapat bahwa:

“Dalam merencanakan politik luar negerinya, suatu negara bukan saja melihat tujuan yang akan dicapai, tetapi juga mempertimbangkan fakta-

<sup>15</sup> Jack C. Plano dan Roy Olton, *Kamus Hubungan Internasional*, terjemahan Abardin, Bandung,

fakta yang ada di lingkungan yang dapat berpengaruh dalam pembentukan politik luar negeri".<sup>17</sup>

Perilaku politik luar negeri dapat ditentukan oleh konsepsi negara tersebut mengenai tujuan politik luar negerinya. Sejumlah orang yang berkelompok dalam suatu negara bangsa dan tipe unit-unit politik yang lain mempunyai kebutuhan-kebutuhan dan tujuan-tujuan yang sebagian besar hanya dapat dicapai atau ditemui oleh mereka dengan menerapkan suatu kebijakan luar negeri tertentu. Sebagian besar pemerintah mempunyai tujuan-tujuan yang diusahakan melalui kegiatan berbagai tindakan dan merefleksikan kebutuhan-kebutuhan dan tujuan-tujuannya.

Para pengambil keputusan akan mempertimbangkan untung rugi dalam menentukan kebijaksanaan. Di samping itu, para pembuat keputusan sebagai aktor yang rasional, juga mempertimbangkan sarana-sarana yang tersedia untuk mencapai tujuan tersebut, bahwa pengambilan keputusan, disadari atau tidak, memiliki pendapat tentang prioritas nilai dan konsepsi tentang sarana-sarana yang dimiliki dari tujuan tersebut.<sup>18</sup>

## **2. Konsep Kepentingan Nasional**

Kepentingan Nasional adalah "kebutuhan dan keinginan-keinginan yang dirasakan oleh suatu negara yang berdaulat dalam berhubungan dengan negara berdaulat lainnya yang merupakan lingkungan eksternal".<sup>19</sup> Jack C. Plano juga memberikan batasan tentang Kepentingan Nasional,

---

<sup>17</sup> T. May Rudy, *Teori Etika dan Kebijakan Hubungan Internasional*, Angkasa Pers, Bandung, 1993, hlm. 73

<sup>18</sup> Mochtar Mas'oed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, cetakan I, LP3S, Jakarta, 1990, hlm. 163

“Kepentingan Nasional adalah faktor mendasar dan pokok yang menuntut para pembuat keputusan luar negeri suatu negara. Kepentingan Nasional suatu negara merupakan suatu konsep keinginan yang masih umum dan khas dari berbagai elemen yang merupakan keinginan yang sangat vital. Yang termasuk dalam elemen tersebut adalah mempertahankan diri sendiri, kemerdekaan, integrasi wilayah, keamanan militer dan kesejahteraan ekonomi.”<sup>20</sup>

Dalam tahap operasional, kepentingan nasional yang tercermin dalam politik luar negeri itu diterapkan melalui berbagai macam tehnik yang berbeda. Bentuknya dapat berupa kerjasama, pembentukan aliansi, interaksi dalam politik internasional, atau dengan kata lain suatu negara akan mempergunakan segalanya untuk mempengaruhi dunia luar demi menjamin kepentingan nasionalnya. Pengambilan keputusan sangat tergantung pada kemampuan ekonomi dan militer suatu negara, karena kemampuan ekonomi suatu negara memainkan peran penting dalam politik luar negeri suatu negara.

### 3. Konsep Pendekatan Diplomasi Perdagangan

*“Diplomasi and trade has traditionally been a concern of diplomacy, trade interest and trade policy are generally part of central preoccupations of most states, trade policy should support each other in the same way that defence and foreign policy have a mutually supportive relationship”.*<sup>21</sup>

Menurut Holtsi, diplomasi perdagangan adalah suatu kebijakan yang urgen bagi negara atau suatu lembaga dalam rangka penetrasi ke obyek yang telah ditentukan. Diplomasi perdagangan adalah penggunaan negosiasi perdagangan dalam melakukan interaksi hubungan internasional.

---

<sup>20</sup> Jack C. Plano dan Roy Olton, *op.cit*, hlm. 128



Kondisi ekonomi dalam negeri Amerika Serikat yang mengalami penurunan pasca tragedi 11 September 2001 memaksa negara tersebut untuk segera mengambil kebijakan guna memulihkan kondisi ekonomi negaranya. Namun pada saat Amerika Serikat harus memperbaiki diri, muncul Cina sebagai sebuah kekuatan yang mengalami kemajuan pesat di berbagai bidang. Kemajuan Cina yang begitu pesat inilah yang menjadikan ancaman bagi Amerika Serikat, di mana ada kekhawatiran Cina akan menggeser kedudukan Amerika Serikat sebagai negara hegemon di dunia. Penggunaan diplomasi perdagangan sebagai sebuah politik luar negeri dilakukan oleh Amerika Serikat guna menekan laju kemajuan ekonomi Cina yang begitu pesat. Hal ini diperlukan guna menjaga kepentingan nasional AS, yaitu mengamankan ekonomi dalam negerinya sehingga hegemoninya di sistem internasional tetap terjaga.

Dalam laporan yang telah disusun oleh *Commission on America's National Interest*, AS sangatlah berkepentingan bagi terciptanya lingkungan keamanan global yang kondusif bagi dunia.<sup>22</sup> Kepentingan nasional AS yang sangat vital khususnya di bidang ekonomi yakni menjamin stabilitas sistem perdagangan, finansial, supply energi, dan lingkungan global, serta menciptakan interaksi yang bersifat produktif dengan semua negara yang memiliki kepentingan strategis utama seperti RRC dan Rusia.

Dalam konteks ini, Amerika Serikat dalam menerapkan politik luar negerinya terhadap Cina tentu saja bertujuan untuk melindungi kepentingan nasional Amerika Serikat, khususnya pada kepentingan ekonominya. Amerika

---

<sup>22</sup> Anak Agung Banyu Perwita, *Perubahan Lingkungan Global dan Politik Luar Negeri AS*:

Serikat menggunakan diplomasi perdagangan sebagai kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam menghadapi ekonomi Cina yang mengalami kemajuan pesat. Pertumbuhan Cina yang begitu pesat di berbagai bidang, mengancam kepentingan nasional Amerika Serikat. Kekhawatiran Amerika Serikat terhadap pertumbuhan ekonomi Cina antara lain dipicu oleh tidak seimbangnya tingkat perbandingan kerjasama kedua negara tersebut di bidang ekonomi. Ekspor Cina ke Amerika Serikat meningkat 20% per tahun, lebih cepat dari ekspor Amerika Serikat ke Cina. Pada tahun 2002 misalnya, Cina melakukan ekspor ke Amerika Serikat sejumlah US\$ 125 milyar, sedangkan ekspor Amerika Serikat ke Cina sejumlah US\$ 19 milyar. Sebuah neraca perdagangan yang tidak seimbang.

Kepentingan Amerika Serikat yang menonjol salah satunya berada di kawasan Asia Pasifik, karena bagi Amerika Serikat kawasan tersebut memiliki pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan pesat. Kehadiran Cina di kawasan tersebut menjadikan kekhawatiran bagi Amerika Serikat. Posisi wilayah ini sangat strategis, sehingga tidak mengherankan jika kedua negara tersebut mati-matian saling berebut pengaruh di wilayah ini. Kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Cina yang bersifat engagement ini bertujuan untuk membatasi gerak dan perkembangan Cina di kawasan ini, sehingga dengan begitu kepentingan ekonomi nasional AS di kawasan Asia Pasifik bisa terjalin dengan mulus tanpa ada hambatan dan rintangan yang bisa mengganggu stabilitas kepentingan ekonomi nasionalnya di kawasan tersebut.

Dalam hal penanaman modal asing, Cina mampu menyalip kedudukan

membanjiri pasar Amerika Serikat bahkan dunia. Produk-produk “made in China” dengan harga terjangkau menjadi sebuah ancaman bagi produsen dalam negeri Amerika Serikat. Sehingga Amerika Serikat perlu mengeluarkan sebuah kebijakan perdagangan ekonomi guna membatasi perkembangan Cina. Salah satu diplomasi perdagangan yang dikeluarkan Amerika Serikat terhadap Cina adalah mengeluarkan tuduhan dumping terhadap barang-barang produksi Cina dan mengenakan bea masuk ekstra untuk menghambat masuknya produk-produk “made in Cina” tersebut.. Bulan November 2003, pemerintah AS menuduh industrialis Cina melakukan dumping dan mengenakan bea masuk ekstra untuk menghambat masuknya produk tersebut. Baru-baru ini, tuduhan dumping dikenakan lagi atas produk tekstil dan berbagai kategorinya.<sup>23</sup> Untuk itu, pemerintah AS mengeluarkan kebijakan yang bersifat menekan Cina dengan tujuan agar produk dalam negerinya terlindungi.

Amerika Serikat juga seringkali mengkaitkan persoalan perdagangannya dengan isu-isu lain seperti Hak Asasi Manusia dan Demokratisasi. Sehingga persoalan perdagangan AS-Cina kemudian berdimensi politik. Amerika Serikat masih menganggap Cina banyak melakukan pelanggaran Hak Asasi Manusia, Demokratisasi serta kekhawatirannya terhadap pengaruh Cina yang semakin besar di kawasan Asia Pasifik. Sehingga dalam hubungan bilateral antar AS-Cina, masalah ini selalu ditekankan.

Reaksi dari pemerintah Amerika Serikat tidak berhenti begitu saja.

menunda transaksi perdagangan dan menunda ekspor persenjataan. Amerika Serikat juga mengeluarkan ancaman akan melakukan pencabutan status MFN (*Most Favour Nation*) jika Cina tidak segera memperbaiki catatan Hak Asasi Manusianya. Meskipun pada kenyatannya, setiap AS mengancam pencabutan status MFN Cina, pada akhirnya AS tetap memberikan status tersebut. Hal ini memperkuat bahwa dalam kebijakan perdagangannya terhadap negara-negara sosialis (negara-negara berperekonomian non-pasar), AS sebenarnya banyak dipengaruhi oleh pertimbangan politik.<sup>24</sup>

Bush juga mengeluarkan kebijakan dalam memerangi pembajakan dengan menunjuk Kepala Deputi Staf Departemen Perdagangan Cris Israel untuk memimpin upaya anti pembajakan. Departemen Perdagangan memperkirakan hampir 7% barang di pasar global palsu, dan 70% produk palsu yang masuk ke AS adalah produk Cina. Kondisi seperti ini tentu mengancam produk asli terutama produk asli dari AS, yang berimplikasi pada terganggunya sektor perdagangan produk Amerika.

Diplomasi perdagangan sebagai sebuah kebijakan luar negeri AS lebih didominasi dengan diplomasi perdagangan yang bersifat negatif. Meskipun AS melakukan kerjasama ekonomi dengan Cina, namun kerjasama itu juga lebih bersifat menekan laju pertumbuhan ekonomi Cina. Hal ini dilakukan oleh Amerika Serikat guna membatasi dan mengurangi efek negatif dari kemajuan ekonomi Cina bagi Amerika Serikat.

---

<sup>24</sup> Pendapat ini dikemukakan oleh Edmond MC Govern, *International Trade Regulation: GATT*,

### **E. Hipotesa**

Berdasarkan kerangka teori di atas, maka Politik Luar Negeri Amerika Serikat terhadap kebangkitan ekonomi Cina pasca Tragedi 11 September 2001 adalah mengeluarkan kebijakan ekonomi yang menekan kemajuan ekonomi Cina demi mempertahankan hegemoni Amerika Serikat di dunia.

### **F. Jangkauan Penelitian**

Pada penulisan ini, penulis bermaksud memberikan batasan waktu yaitu pasca Tragedi 11 September 2001 yang telah merubah konstelasi Politik Luar Negeri Amerika Serikat dan sistem internasional (*world order*) hingga kini khususnya di sektor ekonomi, atau dari tahun 2001 - 2005.

Sekalipun demikian, tidak menutup kemungkinan bagi penulis untuk mengemukakan masalah di luar jangkauan tersebut untuk dikemukakan sebagai latar belakang atau sebagai faktor pendukung, sepanjang hal tersebut masih ada relevansinya dengan masalah yang dibahas.

### **G. Tujuan Penelitian**

Penulisan skripsi ini bertujuan agar penulis dapat mengerti bagaimana pelaksanaan politik luar negeri Amerika Serikat terhadap kebangkitan ekonomi Cina khususnya pasca tragedi 11 September 2001. Selain itu, penelitian ini dimaksudkan sebagai manifestasi penerapan Teori maupun Konsep yang pernah didapatkan di perkuliahan. Tujuan yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa

S1 pada jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

## **H. Metode Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan, yaitu teknik pengumpulan data sekunder dari buku-buku, terbitan ilmiah (jurnal dan makalah), dokumen, majalah, surat kabar dan sumber dari internet.

## **H. Sistematika Penulisan**

Penulisan ini akan disajikan dalam lima bab.

- BAB I, PENDAHULUAN.** Dalam bab ini memuat Alasan Pemilihan Judul, Latar Belakang Masalah, Pokok Permasalahan, Kerangka Dasar Teori, Hipotesa, Jangkauan Penelitian, Tujuan Penelitian, Metode Pengumpulan Data, serta Sistematika Penulisan.
- BAB II, DINAMIKA POLITIK LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT TERHADAP CINA.** Dalam bab ini akan dijelaskan dasar hubungan Amerika Serikat dengan Cina yang meliputi dasar politik luar negeri Amerika Serikat, tujuan dan sarana politik luar negeri yang digunakan serta karakteristik politik luar negeri Amerika Serikat, politik luar negeri Amerika Serikat terhadap Cina sebelum tragedi 11 September 2001, politik luar negeri

2001, dan kebijakan ekonomi Amerika Serikat sebelum Tragedi 11 September 2001.

**BAB III, PERKEMBANGAN EKONOMI CINA.** Dalam bab ini, akan dijelaskan tentang bagaimana Cina menjadi salah satu kekuatan ekonomi dunia dan mampu bersaing dengan negara-negara maju lainnya khususnya di bidang ekonomi. Dijelaskan tentang perkembangan ekonomi Cina, kebangkitan ekonomi Cina, sejarah ekonomi Cina, pengaruh konfusianisme dalam ekonomi Cina, kemajuan ekonomi Cina karena Modernisasi Empat Bidang dan Politik Pintu Terbuka, serta gambaran ekonomi Cina pasca tragedi 11 September 2001.

**BAB IV, POLITIK LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT TERHADAP KEMAJUAN EKONOMI CINA.** Dalam bab ini akan dijelaskan tentang politik luar negeri Amerika Serikat terhadap Cina pasca Tragedi 11 September 2001, kekhawatiran AS terhadap kemajuan ekonomi Cina yang begitu pesat dan hubungan kedua negara yang begitu fluktuatif serta kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam menghadapi kebangkitan ekonomi Cina pasca Tragedi 11 September 2001.

**BAB V, KESIMPULAN.** Bab ini merupakan penutup yang berisi