

From Engagement to Containment? Perubahan Politik Luar Negeri Amerika Serikat Terhadap Tiongkok

Muhammad Erza Pradana

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, UPN Veteran Jakarta

Email: pradana.mep@gmail.com

Abstract: This study examines the dynamics of changes in the United States' foreign policy towards the People's Republic of China (PRC). The United States now sees China as a potential competitor attempting to dominate Asia. The logic of the neorealist theory in general and offensive realism in particular explains that the main US national interest is to prevent other countries from becoming regional hegemons. Therefore, the rational foreign policy aim of the US is to contain the PRC. Looking back in history, however, containment was not the first policy implemented by the United States. Using the theory of neorealism as a tool of analysis, this study concludes that the structure of the international system and the distribution of power are the main factors in the dynamics of changes in US foreign policy towards China. However, by using neorealism theory, the research does not emphasize domestic factors that shape foreign policy, although non-structural factors will be briefly explained. This research was conducted using qualitative methods. The data used were collected through library research.

Keywords: *foreign policy, United States, China, offensive realism, liberal hegemony*

PENDAHULUAN

Amerika Serikat telah berulang kali berhasil mempertahankan statusnya sebagai hegemon regional. Tidak hanya itu, Amerika Serikat juga (bersama sekutunya) mengalahkan great powers lainnya yang berpotensi menjadi hegemon regional lainnya. Dari Kekaisaran Jerman hingga Uni Soviet, semua kekuatan besar itu telah gagal merevisi tatanan yang dipimpin Amerika, karena Amerika Serikat telah banyak menghabiskan sumber dayanya secara rasional untuk mempertahankan statusnya mencegah negara-negara tersebut untuk menggapai status hegemon regional di wilayah mereka. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa Amerika Serikat sejauh ini adalah negara yang paling kuat dalam sejarah umat manusia.

Meninjau kembali sejarah, kita

akan menemukan bahwa sejak berakhirnya Perang Dunia Kedua, dunia telah mengalami ketiga jenis polaritas (distribusi kekuasaan). Pertama adalah bipolaritas yang muncul setelah berakhirnya Perang Dunia II, ketika Amerika Serikat dan Soviet muncul sebagai 2 *great power* dalam sistem internasional. Politik kekuasaan antara kedua negara tersebut secara luas dikenal sebagai Perang Dingin. Ketika Uni Soviet runtuh pada tahun 1991, polaritas kemudian berubah menjadi unipolar. Dunia unipolar adalah dunia di mana hanya ada 1 *great power* dalam sistem yang berarti bahwa satu great power tersebut memiliki monopoli kekuatan yang sangat besar atas negara-negara lain. Dalam hal ini, Amerika Serikat yang saat itu menjadi satu-satunya

great power. Namun, memasuki abad ke-21 kita kembali melihat perubahan lain pada distribusi kekuasaan. Kebangkitan Rusia dan Tiongkok tentunya telah menandai berakhirnya unipolaritas Amerika Serikat. Dunia sedang menuju multipolaritas, yang berarti ada lebih dari 2 kekuatan besar dalam sistem.

Pada artikel ini, penulis akan secara khusus membahas tentang Amerika Serikat dan Tiongkok. Kebangkitan Tiongkok telah menjadi fenomena luar biasa dalam politik internasional. Kebangkitan Tiongkok telah mendapatkan banyak perhatian dari para pemimpin dunia dan sarjana HI. Kemampuan ekonomi dan militer Tiongkok yang meningkat dianggap sebagai peluang sekaligus ancaman besar. Mereka yang berpendapat bahwa kebangkitan Tiongkok adalah peluang besar percaya bahwa kebangkitan Tiongkok akan menjadi sekutu yang kuat sehingga dunia semakin menstabilkan dan memperkuat tatanan yang dipimpin Amerika. Mereka percaya jika Amerika Serikat pada khususnya dan Dunia Barat pada umumnya melibatkan Tiongkok secara ekonomi, pada akhirnya akan mereformasi dirinya menjadi negara demokrasi yang cinta damai. Di sisi lain, mereka yang percaya bahwa kebangkitan Tiongkok adalah ancaman besar menyatakan bahwa kebangkitan Tiongkok hanya akan mengancam kekuatan status-quo, yaitu Amerika Serikat.

Seiring dengan 2 pandangan umum tentang kebangkitan Tiongkok, secara historis, pandangan tersebut telah dan masih dalam praktik. Kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Tiongkok oleh karena itu merupakan topik yang menarik untuk diteliti. Mereka yang telah mempelajari hubungan antara Amerika Serikat dan Tiongkok akan mencatat bahwa kebijakan luar negeri Amerika telah mengalami pergeseran yang luar biasa (walaupun tidak mengejutkan) akhir-akhir ini. Dari kebijakan awal berupa engagement ke Tiongkok, Amerika Serikat telah bergerak lebih jauh dari kebijakan itu dan bergerak ke arah kebijakan containment. Ketika Tiongkok terus

meningkat, pergeseran ke arah penahanan ini akan jauh lebih jelas untuk dilihat.

Artikel ini akan mempelajari perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Tiongkok. Adapun yang menjadi bahan kajian utama adalah Era Bill Clinton hingga Donald Trump. Hal ini bertujuan untuk memenuhi tujuan utama: 1) Untuk menjelaskan mengapa kebijakan luar negeri Amerika terhadap Tiongkok mengalami perubahan dan 2) untuk menguji asumsi dasar teori realisme struktural (neorealisme). Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan teori neorealisme sebagai alat analisis dalam menjelaskan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Tiongkok. Berdasarkan data kualitatif yang dikumpulkan dalam penelitian ini, disimpulkan bahwa meskipun faktor struktural (struktur sistem internasional) adalah faktor pendorong utama di balik perubahan kebijakan luar negeri AS, pada tahun-tahun awal era pasca perang dingin, faktor non-struktural juga berperan yaitu kemunculan kembali idealisme Wilsonian yang menjadi dasar dalam menjalankan kebijakan luar negeri Amerika Serikat..

TINJAUAN PUSTAKA

Penelitian ini menggunakan teori neorealisme atau realisme struktural sebagai alat untuk menganalisis kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Tiongkok. Neorealisme pertama kali dikenalkan oleh Kenneth Waltz dalam bukunya yang tersohor *Theory of International Politics* (1979). Waltz mengusulkan sebuah teori realisme yang berbeda dengan tradisi realisme klasik yang menekankan pada human nature (sifat manusia) dalam melihat politik internasional. Neorealisme menawarkan sebuah penjelasan yang lebih struktural sebagai upaya untuk menjelaskan politik internasional secara lebih sistematis dan saintifik

(Jackson & Sørensen, 2013). Dengan demikian asumsi dasar neorealisme adalah bahwa struktur sistem internasional menjadi faktor utama yang membentuk perilaku negara di dunia internasional. Neorealisme menjelaskan kenyataan bahwa ketiadaan sebuah badan yang lebih tinggi dibandingkan negara (yakni kondisi anarki) mendorong negara untuk mengejar *power* untuk berupaya menjamin keamanan dan keberlangsungan hidup. Dengan penekanan pada struktur internasional ini, neorealisme kurang menekankan karakteristik dan kondisi politik domestik suatu negara, karena negara dianggap *black boxes*. Yakni, walaupun negara-negara memiliki sistem politik domestik yang berbeda, struktur sistem internasional pada akhirnya memaksa mereka untuk mengejar *power* (Mearsheimer, 2013).

Namun, dalam penelitian ini, penulis akan lebih cenderung menggunakan teori realisme ofensif yang merupakan salah satu aliran dalam neorealisme. Realisme ofensif sebagai sebuah teori pertama kali dikenalkan oleh John Mearsheimer dalam bukunya *The Tragedy of Great Power Politics* (2001). Oleh karena realisme ofensif merupakan salah satu aliran dari neorealisme, realisme ofensif berangkat dari asumsi dasar yang sama bahwa struktur sistem internasional mendorong negara (khususnya *great powers*) untuk mengejar *power* untuk menjamin keamanan. Namun, berbeda dengan neorealisme yang diusung oleh Kenneth Waltz (yang kemudian disebut sebagai realisme defensif), realisme ofensif sebagai sebuah teori yang deskriptif dan preskriptif menjelaskan bahwa untuk mencapai status keamanan negara harus mengejar *power* semaksimal mungkin dan berusaha menjadi negara terkuat serta memiliki tujuan utama menjadi hegemon regional (Mearsheimer, 2001).

METODE PENELITIAN

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan metode kualitatif.

Metode kualitatif dipilih karena metode ini membolehkan peneliti untuk mengungkap makna dan menyajikan deskripsi yang mendalam mengenai sebuah fenomena dalam hubungan internasional. Dalam Ilmu Politik (termasuk di dalamnya Ilmu Hubungan Internasional), penelitian kualitatif adalah penelitian yang mencoba menjawab mengapa dan bagaimana sebuah fenomena itu terjadi (Vromen, 2010). Penelitian ini bersifat deskriptif yakni penelitian yang menyajikan deskripsi mendalam (Geertz, 1973, dalam Leavy, 2017) mengenai kebijakan luar negeri AS terhadap Tiongkok dari masa ke masa. Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh melalui studi atas berbagai literatur yang terdiri dari buku, artikel jurnal dan media daring.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A New World Order:

Unipolaritas, Optimisme dan Hegemoni Liberal

Setelah lebih dari 40 tahun menyaksikan persaingan antara dua kekuatan besar, dunia akhirnya menyaksikan akhir dari Perang Dingin ketika Uni Soviet runtuh pada bulan Desember 1991. Tidak hanya mengakhiri perang dingin, runtuhnya Uni Soviet juga menandai berakhirnya era bipolaritas. Dengan demikian, Amerika Serikat muncul sebagai satu-satunya *great power* yang tersisa dalam sistem, sehingga dunia kemudian memasuki era baru yaitu unipolaritas. Sebagian orang mungkin berpendapat bahwa di bawah kondisi di mana hanya ada satu kekuatan besar, logika keseimbangan kekuatan sebagian besar tidak relevan karena tidak ada kekuatan besar lain untuk mengimbangi. Pandangan ini menurut penulis adalah keliru. Unipolaritas sejatinya masih menyiratkan logika *balance of power*, karena kekuatan *status quo* didorong untuk menganalisis sistem di mana dapat

menjadi potensi kebangkitan negara-negara tertentu yang mungkin menantanginya. Namun, benar untuk mengatakan bahwa unipolaritas tidak stabil karena kekuatan unipolar tidak memiliki pesaing yang perlu dikhawatirkan, sehingga lebih mudah untuk membuat miscalculasi strategis.

Seiring dengan perubahan besar pada distribusi *power*, berakhirnya Perang Dingin juga ditandai dengan meningkatnya optimisme. Optimisme (sebagaimana dijelaskan oleh Stephen M. Walt dalam *World Affairs*, 2018) ini sebagian besar didasarkan pada teori liberal dalam melihat politik internasional. Optimisme ini dapat terlihat dari artikel yang ditulis oleh Francis Fukuyama (1989) berjudul “The End of History”. Fukuyama pada dasarnya berargumen bahwa karena Amerika Serikat dan sekutunya, yang merupakan negara demokrasi liberal, telah melawan kekuatan asing dengan ideologi yang berlawanan yaitu fasisme dan komunisme dan dengan berakhirnya perang dingin menandai kemenangan bagi demokrasi liberal. Optimismenya adalah, semua negara cepat atau lambat pada akhirnya akan mengadopsi demokrasi liberal dan oleh karena itu seperti yang diyakini secara luas bahwa demokrasi tidak terlibat dalam konfrontasi – apalagi perang satu sama lain, dunia pada akhirnya akan memasuki era baru perdamaian abadi.

Selama periode Unipolaritas, terjadi pula sebuah pergeseran yang signifikan dalam *grand strategy* Amerika Serikat menjadi apa yang disebut sebagai *Liberal Hegemony* (Mearsheimer, 2018) atau internasionalisme demokrasi liberal (Smith, 1994). Yakni, *Liberal Hegemony* merupakan sebuah *grand strategy* yang mempresipiskan Amerika Serikat memberikan perhatian dan sumber daya yang besar dalam upaya menyebarkan liberalisme dan demokrasi di seluruh belahan dunia. *Grand strategy* ini secara jelas didasarkan pada teori perdamaian demokrasi (*democratic peace theory*) yang menyatakan bahwa negara-negara demokrasi memiliki pendekatan

hubungan internasional yang lebih rawan konflik – apalagi perang, karena mereka lebih bersedia menyelesaikan konflik kepentingannya secara damai. Singkatnya, Amerika Serikat berusaha menciptakan tatanan dunia baru berdasarkan cita-cita liberal dengan harapan akan memimpin dunia yang lebih damai. *Grand strategy* direfleksikan dari adanya ekspansi NATO ke negara-negara Eropa Timur, upaya untuk mendemokratisasikan Timur Tengah, dan juga *engagement* terhadap Tiongkok (Mearsheimer, 2018).

Kebijakan *Engagement* Amerika Serikat Di Era Pasca-Perang Dingin (1993-2009)

Amerika Serikat telah berupaya untuk menjalin hubungan yang hangat dengan Republik Rakyat Tiongkok sejak pertengahan era Perang Dingin. Presiden Nixon dan Pemerintahannya adalah yang paling utama dalam menggencarkan kebijakan *engagement* terhadap Tiongkok. Dikutip oleh Tudda (2012) bahwa Richard Nixon dalam artikelnya di *Foreign Affairs* menjelaskan pentingnya *engagement* dengan Tiongkok. Nixon menjelaskan bahwa sulit untuk menciptakan tatanan internasional yang stabil jika ada *great power* yang terisolasi dalam dari tatanan internasional tersebut. Namun, *engagement* yang dilakukan oleh Amerika Serikat pada era perang dingin sejatinya, sesuai dengan kepentingan strategis Amerika yaitu membendung Uni Soviet. Dijelaskan oleh John Mearsheimer (dalam Okosi, 2022) bahwa apa yang dilakukan oleh pemerintahan Nixon saat itu bahwa membantu Tiongkok untuk memperkuat kapabilitas ekonomi berfungsi sebagai *deterrence* terhadap Uni Soviet.

Namun, latar belakang *engagement* terhadap Tiongkok pada era Perang Dingin sangat jauh berbeda dengan di masa Unipolar (yakni di masa Bill Clinton dan George W. Bush).

Saat itu, Amerika Serikat tidak melihat Tiongkok sebagai negara yang dapat mengancam dominasinya di masa mendatang. Para pemimpin Amerika saat itu memandang Tiongkok sebagai negara besar yang berpotensi menjadi mitra Amerika Serikat untuk mempertahankan *status-quo* tatanan internasional dan stabilitas di wilayah Asia. Adapun yang melatarbelakangi kebijakan *engagement* Amerika Serikat di masa unipolar adalah teori liberalisme. Pandangan tersebut percaya bahwa dengan meningkatkan hubungan bilateral – khususnya ekonomi dengan Tiongkok, akan mendorong negara tersebut untuk melakukan liberalisasi sebagai respon terhadap meningkatnya integrasi ekonomi nasional dengan ekonomi internasional. Dengan kata lain, cepat atau lambat, sistem otoriter Tiongkok akan sirna dan berevolusi menuju negara demokratis. Hal ini dipandang penting karena salah satu teori dalam paradigma liberalisme yang banyak digaungkan oleh para elit Amerika – terlepas dari sadar atau tidaknya mereka, adalah teori perdamaian demokratis yang menyatakan bahwa negara-negara demokratis tidak berperang satu dengan yang lainnya. Dengan demikian, walaupun Amerika Serikat dan Tiongkok sama-sama memiliki kapabilitas militer ofensif, hal ini tidak akan menimbulkan risiko perang apabila Tiongkok mengadopsi demokrasi. Sebagai tambahan, meningkatnya interdependensi ekonomi antara kedua negara juga akan menjadi faktor yang mencegah peperangan karena hanya akan menimbulkan kerugian besar bagi kedua belah pihak.

Lantas, apa yang dilakukan oleh Amerika Serikat untuk mencapai tujuan meliberalisasi dan mendemokratisasi Tiongkok tersebut? Utamanya poin utama dari kebijakan *engagement* Amerika Serikat adalah meningkatkan interaksi ekonomi dengan Tiongkok. Ada 2 poin utama dalam hal *engagement* ekonomi Amerika Serikat terhadap Tiongkok. Pertama adalah untuk terus melakukan dan meningkatkan perdagangan bilateral. Hubungan perdagangan ini sejainya telah

berlangsung sejak Deng Xiaoping mengambil alih kepemimpinan Tiongkok pada akhir 1970-an. Namun, pada tahun-tahun menuju akhir perang dingin, hubungan perdagangan antara Amerika Serikat dan Tiongkok bertambah kuat, walaupun hubungan tersebut sempat mengalami ketegangan pasca-insiden Tianamen Square tahun 1989, di mana Amerika Serikat mengecam sikap koersif pemerintah Tiongkok dan menerapkan sanksi ekonomi (Qingguo, 2005; Pradana, 2022). Kedua, Amerika Serikat mengupayakan proses integrasi ekonomi nasional Tiongkok dengan ekonomi internasional. Hal ini direfleksikan dengan Amerika Serikat yang gencar mendorong masuknya Tiongkok sebagai anggota baru World Trade Organization (WTO). Pemerintahan Bill Clinton utamanya adalah yang mencanangkan kebijakan tersebut. Apa yang dilakukan oleh Amerika Serikat pada masa Bill Clinton merupakan refleksi dari pergeseran paradigma dalam arah kebijakan luar negeri Amerika Serikat.

Memasuki abad ke-21, Amerika Serikat dihadapi dengan masalah baru. Masa pemerintahan Bush menjadi tonggak utama dalam upaya Amerika Serikat mengejar *liberal hegemony*. Kebijakan-kebijakan yang diterapkan pada saat itu tidak representasikan apa yang dipreskripsikan oleh neorealisme. Yakni, daripada mengejar kebijakan luar negeri yang berbasis pada *balance of power*, Amerika Serikat di bawah Bush menekankan pada upaya mengeksport demokrasi dan *nation-building* yang ditandai utamanya dengan perang Afghanistan dan Irak (Mearsheimer, 2018). Walaupun, pada awalnya Pemerintahan Bush menganggap Tiongkok sebagai kompetitor, namun, pada akhirnya, Bush melakukan *engagement* dengan Tiongkok dalam upayanya memerangi terorisme. Dengan demikian, kebijakan *engagement* masih melekat di era pemerintahan George W. Bush,

sehingga hubungan Amerika Serikat dan Tiongkok cenderung kooperatif (Vinodan & Kurian, 2022). Namun demikian, penting untuk digarisbawahi bahwa pada awal-awal abad 21 ini, Tiongkok masih sangat memfokuskan orientasi kebijakannya pada upaya pembangunan kekuatan ekonomi (Denoon, 2021), (dan juga militer). Selaras dengan orientasi Tiongkok ini, pemerintahan Bush juga mendorong aksesi Tiongkok ke WTO yang pada akhirnya terwujud pada akhir tahun 2001.

Dengan demikian, kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada periode 1993-2009 ditandai dengan *engagement* yang kuat. Khususnya di masa Bill Clinton, kebijakan *engagement* dengan sangat gencar diupayakan untuk mewujudkan mimpi bahwa Tiongkok akan mereformasi dirinya sendiri ini. Oleh karena itu, Amerika Serikat di bawah Clinton sangat mendukung hubungan perdagangan yang lebih erat serta berupaya untuk mengintegrasikan ekonomi Tiongkok dengan ekonomi internasional melalui dukungan untuk segera masuk dalam WTO. Kebijakan *engagement* ini juga berlanjut di masa George W. Bush. Namun, apa yang dilakukan oleh pemerintahan Bush adalah menempatkan hubungan Amerika Serikat dengan Tiongkok di bawah hubungannya dengan negara-negara di Asia lainnya (Sutter, 2018). Kendati demikian, pemerintah Bush tetap berupaya merangkul Tiongkok dengan tetap mendukung aksesinya ke WTO dan juga sebagai upaya perwujudan koalisi dalam upaya Amerika Serikat melawan Terorisme.

Pertanyaannya kemudian, “apakah neorealisme bisa menjelaskan kebijakan *engagement* Amerika Serikat terhadap Tiongkok di masa ini?” Argumentasi penulis adalah, neorealis tidak bisa menjelaskan semuanya mengenai kebijakan *engagement* tersebut. Teori realisme ofensif yang diusung oleh Mearsheimer (2001) bahwa teori ini mengekspektasikan Amerika Serikat untuk berupaya memperlambat pertumbuhan ekonomi Tiongkok sebagai upaya

containment atas negara yang berpotensi sebagai kompetitor. Namun, apa yang terjadi adalah kebijakan Amerika Serikat tidak sesuai dengan apa yang diekspektasikan dan dipreskripsikan oleh teori realisme ofensif. Struktur sistem internasional dan distribusi *power* berupa unipolaritas memang menjelaskan bahwa negara *Unipole* tidak akan bertindak dengan berlandaskan logika *balance of power* (Mearsheimer, 2018). Namun, demikian ada faktor non-struktural lain yang menjadi pendorong kebijakan luar negeri Amerika Serikat tersebut, yaitu kembalinya liberalisme atau idealisme sebagai landasan kebijakan luar negeri.

Pragmatisme: *Pivot to Asia* dan *Soft-Balancing* (2011-2017)

Kebijakan *engagement* oleh Amerika Serikat yang ditambah dengan adanya reformasi ekonomi yang menuju sistem ekonomi gabungan, terbukti berdampak positif bagi pertumbuhan ekonomi Tiongkok. Tidak hanya itu, reformasi yang dilakukan sejak era Deng Xiaoping juga menyangkut sektor pertahanan. Dengan demikian, di saat Obama terpilih pada tahun 2009, Tiongkok telah berhasil membangun kekuatan ekonomi dan militer di saat yang bersamaan. Dalam hal kekuatan ekonomi, resiliensi Tiongkok dapat dilihat ketika terjadi krisis finansial 2008-2009. Saat itu, ekonomi Amerika Serikat tengah terpuruk di tengah kondisi resesi yang menyaingi depresi pada era 1930-an. Di kondisi resesi global tersebut, Tiongkok mendapatkan sebuah momentum untuk lebih aktif dalam politik internasional (Pradana, 2022). Disebutkan oleh Denoon (2021) bahwa Tiongkok mulai menyinggung kelemahan model ekonomi Amerika Serikat dan juga mulai bertindak asertif dalam sengketa teritorial dengan beberapa negara Asia.

Resiliensi ekonomi Tiongkok di tengah krisis finansial global tersebut

membuktikan satu hal penting dalam hal kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Tiongkok. *Engagement* memang telah menciptakan Tiongkok yang lebih sejahtera, namun, ekspektasi yang diharapkan dari *engagement* tersebut tidak tercermin di realita. Kenyataannya, aksensi Tiongkok di WTO menunjukkan 2 hal penting dalam hubungan antara Amerika Serikat dan Tiongkok. Pertama adalah bahwa hubungan perdagangan yang intens antara Amerika Serikat dan Tiongkok jauh lebih menguntungkan bagi Tiongkok dibandingkan Amerika Serikat. James Mcgregor (dalam dari Steinberg, 2020), bahwa Tiongkok berhasil memanfaatkan *loopholes* yang ada dalam berbagai perjanjian perdagangannya. Hal ini menunjukkan bahwa Tiongkok tidak berkomitmen pada hubungan perdangan dengan sifat *win-win cooperation*, melainkan *zero-sum game*. Sifat hubungan yang *zero-sum* ini mengantarkan pada poin kedua yaitu, kebijakan luar negeri Tiongkok berlandaskan logika *realpolitik* di mana Tiongkok sangat memerhatikan *relative gain* dibandingkan dengan *absolute gain*.

Selain itu, penting untuk digarisbawahi juga bahwa keberhasilan ekonomi Tiongkok ini juga menjadi landasan untuk bagi pemerintah Tiongkok untuk memperoleh legitimasi dalam hal kepemimpinan ekonomi (Steinberg, 2020). Hal ini tentunya diluar ekspektasi para elit kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang sejak awal memiliki asumsi bahwa dengan adanya interaksi ekonomi yang intens antara Tiongkok dengan Amerika Serikat dan dunia internasional, Tiongkok pada akhirnya akan mereformasi dirinya baik secara ekonomi maupun sistem politik. Namun, justeru keberhasilan ekonomi (yang sebagian besarnya merupakan dampak dari kebijakan *engagement* Amerika Serikat) menjadi legitimasi Tiongkok mempertahankan sistem otoriternya.

Selain membangun kekuatan ekonomi, Tiongkok juga membangun kekuatan militer. Pembangunan kekuatan militer memang menjadi prioritas

terbawah dalam program 4 modernisasi di masa Deng Xiaoping (Blasko, 2012), namun, tidak berarti Tiongkok tidak berupaya untuk membangun kapabilitas militer. Dijelaskan oleh Pradt (2016) bahwa program modernisasi militer Tiongkok mengalami percepatan sejak tahun 1990. Hal ini disebabkan oleh 2 faktor utama: 1) kemunduran dan kejatuhan Uni Soviet dan juga oleh 2) kekuatan ekonomi yang telah dibangun oleh Tiongkok. Dua faktor ini tidak hanya memungkinkan Tiongkok untuk mengakuisisi teknologi militer asing, namun juga memproduksinya di dalam negeri (Pradt, 2016). Dengan demikian, adanya kebangkitan Tiongkok baik dari aspek ekonomi maupun militer menandakan bahwa tengah ada pergeseran distribusi kekuatan antara Amerika Serikat dan Tiongkok.

Dengan adanya pergeseran distribusi *power* tersebut, Amerika Serikat di bawah pemerintahan Barack Obama kemudian meluncurkan inisiatif sebagai upaya untuk mengimbangi tumbuhnya pengaruh Tiongkok di Asia. Inisiatif tersebut kemudian dikenal dengan istilah 'Pivot to Asia'. Hal ini merefleksikan 2 hal penting. Pertama, kebangkitan Tiongkok mulai dipersepsikan sebagai sebuah ancaman oleh para-pembuat kebijakan terhadap pengaruh Amerika Serikat di wilayah Asia Pasifik (Pradt, 2016). Kedua, adalah Amerika Serikat mulai merealokasikan fokus dan sumber dayanya dari kebijakan yang berorientasi pada domestik sejak adanya krisis finansial global dan kebijakan luar negeri yang terlalu fokus pada daerah Timur Tengah pasca-terjadinya tragedi 11 september (Yuan, 2016). Pivot to Asia meliputi 6 aspek sebagaimana dijelaskan oleh Arase (2016) yaitu: 1) peningkatan keterlibatan diplomatik Amerika Serikat; 2) menjalin hubungan diplomatik yang lebih dengan Tiongkok, India dan Indonesia (rising powers); 3) kerjasama keamanan dan

penangkalan (deterrence) militer yang lebih kuat dengan sekutu-sekutu di Asia; 4) inisiatif perjanjian perdagangan regional dan investasi yang baru; 5) dukungan terhadap forum-forum multilateral; dan 6) dukungan terhadap penegakan demokrasi dan HAM.

Namun demikian, walaupun di era Obama ini Amerika Serikat telah menyadari akan pentingnya melakukan *rebalancing* terhadap Tiongkok, strategi tersebut tidak sepenuhnya yang dipreskripsikan oleh teori realisme ofensif. Dengan kata lain, strategi *pivot to Asia* ini 'did not go far enough'. Hal ini karena teori realisme ofensif mempreskripsikan Amerika Serikat untuk mengupayakan secara serius untuk mencegah Tiongkok menjadi *peer-competitor*. Dengan demikian, pendekatan yang diambil oleh pemerintahan Obama belum sepenuhnya sesuai dengan apa yang usung oleh realisme ofensif berupa kebijakan *containment*. Amerika Serikat tetap berupaya untuk meng-*engage* Tiongkok "at all levels across all issue areas" (Arase, 2016) dengan harapan bahwa hubungan keduanya akan tetap berjalan hangat (Arase, 2016). Selain itu, Amerika Serikat tetap memiliki landasan berupaya penegakan demokrasi dan HAM. Penekanan pada dua hal tersebut tentunya penting, namun dalam dunia realisme ofensif, yang paling utama adalah relative power suatu great power dengan great power lainnya.

Trump dan *America First*: Menuju *Containment*? (2017-2021)

Pergeseran kebijakan luar negeri Amerika Serikat dari engagement menuju containment semakin terlihat di era Donald Trump. Dengan slogannya "America First", sejak masa kampanye, Trump nampaknya akan mengambil arah baru dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang disebut tidak menguntungkan bagi kepentingan nasional. Jika kita memerhatikan retorika-retorika yang digunakan oleh Trump, sekilas memang apa yang akan dilakukan oleh Trump dalam hal kebijakan luar

negeri akan lebih sesuai dengan apa yang dipreskripsikan oleh realisme ofensif. Utamanya, Amerika Serikat di masa Trump sangat khawatir apabila negara lain mengambil keuntungan dari Amerika Serikat. Hal ini sesuai dengan teori neorealisme secara umum bahwa negara lebih memerhatikan relative gains dibandingkan dengan absolute gains (Waltz, 1979).

Selanjutnya, melihat secara khusus kebijakan luar negeri Amerika Serikat di masa Trump terhadap Tiongkok mencerminkan logika realis. Jika melihat dari sisi ekonomi, Amerika Serikat sangat nampak terlihat lebih mementingkan apa yang dianggap sebagai kepentingan nasional dibandingkan hasil perjanjian. Hal ini nampak ketika Amerika Serikat mengumumkan pemberlakuan tarif terhadap impor dari Tiongkok pada Maret 2018. Kebijakan Amerika Serikat tersebut diambil tidak lama setelah kunjungan Trump ke Tiongkok yang menghasilkan perjanjian antara kedua negara. Namun, hubungan perdagangan yang tiba-tiba memanas tersebut sempat mereda ketika terjadi negosiasi kembali antara kedua negara yang menghasilkan kesepakatan dari kedua negara. Namun demikian, Amerika Serikat kembali mengumumkan pemberlakuan tarif terhadap impor dari Tiongkok (Lu, 2021). Hal ini membuktikan bahwa Amerika Serikat sangat khawatir apabila Tiongkok mengambil keuntungan darinya, mengingat defisit perdagangan di sisi Amerika Serikat.

Tidak hanya di bidang ekonomi, di era Trump berkuasa, Tiongkok juga telah membangun kekuatan militer dengan skala besar. Merespon meningkatnya kekuatan Tiongkok ini, Amerika Serikat pun kembali membangun kekuatan militernya dengan skala yang jauh lebih besar dari sebelumnya. Dijelaskan oleh Beckley (2021) bahwa pembangunan kekuatan militer merupakan elemen utama dalam strategi balancing Amerika

Serikat terhadap Tiongkok. Jika pemerintahan-pemerintahan sebelum telah berupaya untuk menjaga superioritas kekuatan militer dengan hanya mengembangkan teknologi, Trump menambah hal tersebut dengan memperbesar Angkatan Bersenjata secara umum. Hal ini terlihat dari adanya penambahan besar dalam anggaran pertahanan yang menghasilkan ekspansi seperti pembentukan Space Force. Tidak balancing internal, Trump juga berupaya untuk mengimbangi kekuatan Tiongkok dengan meningkatkan kehadiran militer Amerika Serikat di Asia yang terlihat dari penjualan persenjataan ke Taiwan, pakta pertahanan dengan Singapura dan latihan militer gabungan dengan beberapa negara Asia (Beckley, 2021).

Selain itu, upaya balancing Amerika Serikat juga dapat dilihat dari upaya pembentukan koalisi dan menawarkan alternatif untuk mengimbangi pengaruh Tiongkok di Asia dan Indo-Pasifik. Inisiatif di bawah pemerintahan Trump seperti pembentukan Quad dengan Jepang, Australia dan India (Carafano, 2021). Ketiga negara Asia tersebut adalah yang paling concern dengan kebangkitan Tiongkok dan meningkatnya pengaruh Tiongkok di wilayah mereka. Selanjutnya, Amerika Serikat juga merespon dengan menawarkan visi alternatif untuk wilayah Indo-Pasifik yang akan menyaingi proyek *Belt and Road Initiative* oleh Tiongkok. Inisiatif tersebut kemudian dikenal dengan *Free and Open Indo-Pacific* (Carafano, 2021). Kedua inisiatif besar tersebut ditujukan untuk --status-quo tatanan internasional khususnya di wilayah Indo-Pasifik dengan menangkal dan menanggulangi ancaman baik dari aktor non-negara maupun dari negara-negara yang dipandang memiliki ambisi revisionis seperti Tiongkok dan Iran (Heydarian, 2020).

Dengan, sangat jelas bahwa pada era ini, faktor struktur sistem internasional kebangkitan Tiongkok sebagai negara yang berpotensi sebagai pesaing baru Amerika Serikat serta gap kapabilitas antara keduanya yang semakin

mengecil menjadi faktor pendorong utama yang menyebabkan Amerika Serikat untuk kembali mereorientasi kebijakan luar negerinya menuju arah *containment*. Melihat kondisi yang sekarang ada saat ini, sesuai dengan teori realisme ofensif, argumentasi penulis sebagaimana Mearsheimer dalam bukunya (2001) dan juga dalam banyak kuliah umumnya, adalah bahwa Amerika Serikat di masa Biden dan seterusnya akan berusaha untuk membangun strategi *containment* untuk mengimbangi dan juga memastikan Tiongkok tidak mendominasi Asia. Amerika Serikat telah melakukan hal tersebut terhadap 4 great powers, maka Amerika Serikat pun akan melakukan yang sama terhadap Tiongkok dengan kebijakan *containment*.

KESIMPULAN

Tujuan utama dari artikel ini adalah menjelaskan perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Tiongkok dari yang semula berupa *engagement* menuju arah *containment*. Untuk mencapai tujuan tersebut, penulis telah menggunakan teori neorealisme, khususnya realisme ofensif dalam menganalisis kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa neorealisme (realisme ofensif) memiliki penjelasan yang kuat mengapa terjadi perubahan dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Tiongkok. Utamanya, sesuai dengan asumsi dasar neorealisme, kebijakan Amerika Serikat sangat dipengaruhi dengan struktur sistem internasional yang di dalamnya terdapat elemen distribusi *power*. Dengan, demikian dapat disimpulkan bahwa perubahan dari kebijakan *engagement* menuju *containment* selaras dengan adanya pergeseran distribusi kekuatan dari yang semula unipolar menuju multipolar. Semakin besar kekuatan Tiongkok, maka akan semakin besar insentif dari Amerika

Serikat untuk mengcontain Tiongkok.

Namun, demikian, neorealisme tidak bisa menjelaskan sepenuhnya mengenai kebijakan luar negeri Amerika Serikat khususnya di masa awal unipolaritas di mana Amerika Serikat mengejar kebijakan engagement. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan apa yang diprespsikan oleh teori neorealisme secara umum dan realisme ofensif secara khusus. Yakni pada era tersebut, walaupun unipolaritas dalam argumentasi penulis memainkan peran dalam pembentukan kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang berupaya mewujudkan hegemoni liberal, namun, hal tersebut juga menandakan adanya faktor non-struktural berupa kembali liberalisme atau idealisme menjadi landasan kebijakan luar negeri.

ACKNOWLEDGEMENT

Dalam menyelesaikan penelitian ini, penulis mendapatkan bantuan berupa koreksi atas kesalahan tanda baca dan ejaan dari teman sekaligus rekan sesama mahasiswa di Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, UPN Veteran Jakarta, saudara Gimarda Satyatriana. Penulis sangat berterima kasih kepada beliau atas pandangan-pandangan yang telah disampaikan kepada penulis.

DAFTAR PUSTAKA

Arase, D. (2016). The Question of Regional Order in East Asia. Dalam D. Arase (Eds.), *China's Rise and Changing Order in East Asia* (hlm. 3-34). New York: Palgrave Macmillan.

Beckley, M. (2021). The End of the Affair: U.S.–China Relations Under Trump. Dalam S. A. Renshon, & P. Suedfeld (Eds.), *The Trump Doctrine and the Emerging International System* (hlm. 227-245). Cham: Palgrave Macmillan.

Blasko, D. J. (2012). Always Faithful: The PLA from 1949 to 1989. Dalam D. A. Graff, & R. Higham (Eds.), *A Military History of China* (hlm. 249-266). Lexington: The University Press of Kentucky.

Carafano, J. J. (2021). The Trump

Doctrine and the Institutions of the Liberal International Order. Dalam S. A. Renshon, & P. Suedfeld (Penyunt.), *The Trump Doctrine and the Emerging International System* (hal. 99-125). Cham: Palgrave Macmillan.

Denoon, D. B. (2021). Introduction. Dalam D. B. Denoon (Eds.), *China's Grand Strategy: A Roadmap to Global Power?* (hlm. 1-15). New York: New York University Press.

Fukuyama, F. (1989). The End of History? *National Interest*, no. 16, 3–18. <http://www.jstor.org/stable/24027184>.

Heydarian, R. J. (2020). *The Indo-Pacific: Trump, China, and the New Struggle for Global Mastery*. Singapore: Palgrave Macmillan.

Jackson, R., & Sørensen, G. (2013). *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford: Oxford University Press.

Leavy, P. (2017). *Research Design: Quantitative, Qualitative, Mixed Method, Arts-Based, and Community-Based Participatory Research Approaches*. New York: The Guilford Press.

Lu, F. (2021). Overview of China–US economic disputes in 2018. Dalam J. Svejnar, & J. Y. Lin (Penyunt.), *China and the West* (hlm. 69-92). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: WW Norton & Company.

Mearsheimer, J. J. (2013). Structural Realism. Dalam T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith (Eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (hlm. 79-93). Oxford:

- Oxford University Press.
- Mearsheimer, J. J. (2018). *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven: Yale University Press.
- Okoshi, M. (2022, Februari 21). *U.S. engagement with China a 'strategic blunder': Mearsheimer*. Dipetik Mei 22, 2022, dari Nikkei Asia: <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/U.S.-engagement-with-China-a-strategic-blunder-Mearsheimer>
- Pradana, M. E. (2022). Politik Luar Negeri Tiongkok Sejak Tahun 1978: Transisi, Rebalancing dan Aktivisme. *Hasanuddin Journal of International Affairs*, 1-14.
- Pradt, T. (2016). *China's New Foreign Policy: Military Modernisation, Multilateralism and the 'China Threat'*. Palgrave Macmillan: Switzerland.
- Qingguo, J. (2005). Learning to Live with the Hegemon: evolution of China's policy toward the US since the end of the Cold War. *Journal of Contemporary China*, 14(44), 395-407, DOI: 10.1080/10670560500115036.
- Smith, T. (1994). *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Steinberg, J. B. (2020). What Went Wrong? U.S.-China Relations from Tiananmen to Trump. *Texas National Security Review*, 119–133. <https://tnsr.org/2020/01/what-went-wrong-u-s-china-relations-from-tiananmen-to-trump/>.
- Sutter, R. G. (2018). *U.S.-China Relations: Perilous Past, Uncertain Present*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Tudda, C. (2012). *A Cold War turning point: Nixon and China, 1969–1972*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Vinodan, C., & Kurian, A. L. (2022). *US–China Relations in the 21st Century*. Oxon: Routledge.
- Vromen, A. (2010). Debating Methods: Rediscovering Qualitative Approaches. Dalam D. Marsh, & G. Stoker (Eds.), *Theory and Methods in Political Science* (hlm. 249-266). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- World Affairs. (2018, Desember 18). *Stephen Walt: The Repeated Failures of the US Foreign Policy Elite* [Video]. YouTube. Diakses Mei 31, 2022, dari <https://www.youtube.com/watch?v=otLLUtc1mZA>
- Yuan, J. (2016). Remapping Asia's Geopolitical Landscape: China's Rise, US Pivot, and Security Challenges for a Region in Power Transition. Dalam D. Arase (Ed.), *China's Rise and Changing Order in East Asia* (hlm. 49-62). New York: Palgrave Macmillan.