

PERANG DAGANG ERA DONALD TRUMP SEBAGAI KEBIJAKAN LUAR NEGERI ADAPTIF *CONVULSIVE* AMERIKA SERIKAT

Puguh Toko Arisanto*

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional
Universitas Teknologi Yogyakarta
DI Yogyakarta, Indonesia
ptas002@gmail.com

Adi Wibawa

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional
Universitas Teknologi Yogyakarta
DI Yogyakarta, Indonesia
adi.wibawa@staff.uty.ac.id

INFO ARTIKEL

Article History

Received

30 June 2021

Revised

5 July 2021

Accepted

7 July 2021

Keywords:

trade war; US trade policy;
adaptive foreign policy;
Donal Trump.

Kata kunci:

perang dagang; kebijakan
perdagangan Amerika
Serikat; kebijakan luar
negeri adaptif; Donal
Trump.

Abstract

This paper analyses factors that influence US trade war towards China during the Donald Trump administration. Qualitative methods are used and adaptive foreign policy model theory is applied. The results of the study found that the US policy of increasing import tariffs that triggered a trade war was influenced by three variables. The external change variable is the emergence of China as a new superpower. The structural change variable is derived from the change in the US political structure from the Democratic Party to the Republican Party after the 2016 election. The leadership factor is Trump's negative perception of China since before serving as president. The conclusion is that the policy is a convulsive type of adaptive foreign policy that describes significant changes in both the external and internal environment.

Abstrak

Tulisan ini menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi perang dagang AS terhadap Tiongkok pada masa pemerintahan Donald Trump. Metode kualitatif digunakan dan teori model kebijakan luar negeri adaptif diterapkan. Hasil penelitian menemukan bahwa kebijakan AS menaikkan tarif impor yang memicu perang dagang dipengaruhi oleh tiga variabel. Variabel *external change* yakni kemunculan Tiongkok sebagai negara adidaya baru. Variabel *structural change* diperoleh dari perubahan struktur politik AS dari Partai Demokrat ke Partai Republik setelah pemilu 2016. Dari *leadership factor* yakni persepsi negatif Trump terhadap Tiongkok sejak sebelum menjadi presiden. Kesimpulannya adalah kebijakan tersebut adalah kebijakan luar negeri adaptif tipe *convulsive* yang menggambarkan perubahan signifikan baik di lingkungan eksternal maupun internal.

PENDAHULUAN

Di era globalisasi, era kemenangan ideologi kapitalisme, perang dengan menggunakan senjata militer telah menjadi salah satu instrumen kuno negara-negara dunia dalam pemenuhan kepentingan nasionalnya. Konsepsi tentang perang dalam pandangan masyarakat telah mengalami perluasan makna yakni perang tidak lagi hanya dipahami dalam bentuk konflik yang melibatkan senjata militer tetapi juga dalam bentuk yang lain seperti perang dengan menggunakan instrumen-instrumen ekonomi bahkan budaya. Ini terdeskripsikan dalam istilah “*War by Other Means*” atau perang dengan menggunakan instrumen lain (selain militer) yang secara implisit menyatakan bahwa jika negara ingin berperang dengan negara lain, maka gunakanlah instrumen non-militer yakni instrumen ekonomi (Blackwill & Harris, 2016). Salah satu bentuk perang dengan menggunakan instrumen ekonomi adalah perang dagang. Perang yang identik dengan retaliasi atau tindakan balas

membalas dalam bidang perdagangan ini, pada umumnya dipraktikkan oleh negara-negara besar untuk melindungi industri domestiknya dari kompetisi yang lebih berpihak pada industri asing.

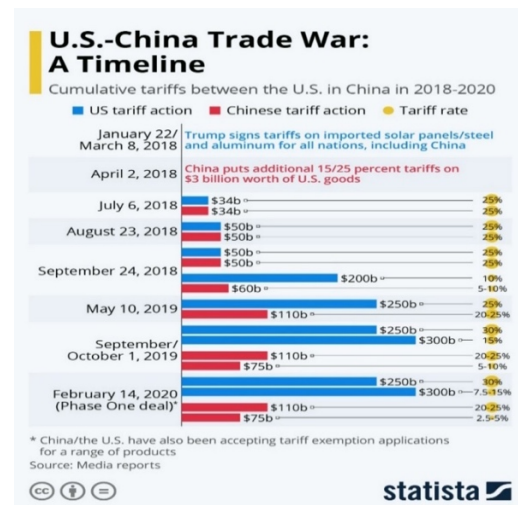
Dalam rentang tahun 2018-2020, atensi politik internasional tertuju pada perang dagang yang dilakukan oleh dua negara *superpower* yakni Amerika Serikat (AS) dan Tiongkok. Perang yang melibatkan instrumen ekonomi ini telah membuat khawatir para pemimpin dari berbagai negara khususnya negara-negara yang perekonomiannya terkena dampak dari perang tersebut. Ada yang menganggap bahwa ini sebagai kesempatan untuk mengeksport produk ke kedua negara dengan harga yang lebih murah, namun tidak sedikit yang merasakan dampak negatif dari perang dagang tersebut karena mengganggu rantai pasok global dalam perdagangan internasional (Scheipl et al., 2020). Selain itu, perang dagang juga dapat mengganggu praktik sistem perdagangan global yang telah berjalan selama lebih dari 20 tahun di bawah naungan hukum

rezim *World Trade Organization* (WTO).

Perang dagang AS-Tiongkok dipicu oleh kebijakan era administrasi Donald Trump yang berinisiatif untuk meningkatkan tarif impor atas ribuan produk dari Tiongkok pada bulan Maret 2018. Alasan kenaikan ini tidak lain karena Tiongkok dituding telah melakukan pencurian dalam kekayaan intelektual dari AS dengan nilai yang sangat besar dan melakukan praktik perdagangan yang tidak *fair* (ISDP, 2020). Selain itu, kenaikan tarif impor atas produk Tiongkok juga bertujuan untuk melindungi industri domestik yang kalah bersaing dengan perusahaan Tiongkok dan untuk menciptakan lapangan pekerjaan. Tindakan AS tersebut kemudian direspon oleh pemerintah Tiongkok dengan melakukan retaliasi. Tiongkok pada akhirnya merencanakan kenaikan tarif impor terhadap ratusan produk dari AS. Dalam fase inilah perang dagang kedua negara bermula yang meskipun dalam praktiknya implementasi kenaikan tarif impor mulai berlangsung pada bulan Juli 2018. Setidaknya tercatat sebanyak tiga

ronde *timeline* perang dagang AS-Tiongkok yang berlangsung dari bulan Juli 2018 hingga September 2019 dengan persentase kenaikan tarif impor berkisar 10%-25% dan dengan nilai kenaikan tarif impor dari US\$34 miliar hingga US\$300 miliar (Buchholz, 2020). Ilustrasi perang dagang AS-Tiongkok dari tahun 2018 hingga tahun 2019 (lihat grafik 1)

Grafik 1. Ilustrasi Tiga Ronde Perang Dagang AS-Tiongkok 2018-2019.



Sumber: Data diperoleh dari (Buchholz, 2020)

Perang dagang kedua negara juga merembet ke sektor teknologi dan informasi. Pada bulan Mei 2019, pemerintah AS melarang perusahaan-perusahaan AS seperti google untuk memberikan lisensi perangkat lunak produk Huawei asal Tiongkok dengan

alasan tindakan spionase atas keamanan data nasional AS. Tiongkok kemudian membalas dengan mengeluarkan peraturan kepada instansi-instansi pemerintahan untuk tidak menggunakan produk-produk elektronik komputer dari AS seperti HP dan Dell selama beberapa tahun (Qingqing & Qiaoyi, 2020). Tindakan dua negara ini dinilai mengganggu rantai pasok global di sektor teknologi dan informasi.

Dalam hal penyelesaian perang dagang, Tiongkok telah mengajukan pengaduan ke WTO untuk meminta konsultasi namun tindakan tersebut tidak menemui hasilnya. AS juga kurang kooperatif untuk menyelesaikan sengketa tersebut melalui WTO. Perwakilan kedua negara juga telah bertemu lebih dari 10 kali dalam skema *Talks* tetapi negosiasi kedua pihak menemui jalan buntu karena kedua pihak sulit menegosiasikan dan memoderasi kepentingan mereka masing-masing. Negosiasi sepertinya memberikan hasilnya pada awal tahun 2020 ketika AS dan Tiongkok menandatangani *Phase One Deal*. Melalui ini, kedua negara

secara resmi menyetujui penarikan tarif impor, perluasan pembelian perdagangan, dan komitmen baru mengenai kekayaan intelektual, transfer teknologi dan praktik mata uang (Wong, & Koty, 2020)

Perdagangan internasional yang pada dasarnya untuk memenuhi kebutuhan domestik dan meningkatkan kesejahteraan sebuah negara telah menjadi kontestasi konflik yang dinilai merugikan banyak pihak ini. Perang dagang tersebut merugikan ekonomi domestik kedua negara dikarenakan industri dalam negeri kedua negara harus membayar lebih untuk membeli bahan atau produk impor yang terkena kenaikan tarif.

Perang dagang juga berdampak terhadap perekonomian negara-negara lain yang memiliki koneksi rantai pasok global dengan kedua negara tersebut. Ancaman terhadap resesi global sangat mungkin terjadi jika perang dagang tidak segera dihentikan.

Kebijakan AS yang menaikkan tarif impor sehingga memicu perang dagang merupakan kebijakan yang

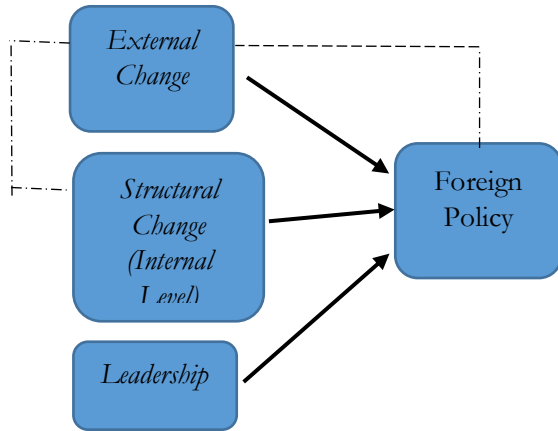
dinilai oleh banyak pihak sebagai kebijakan kontroversi. Hal ini ironis karena AS sebagai negara yang menentang proteksionisme dalam praktik perdagangan global, justru mengeluarkan kebijakan yang kental dengan unsur proteksionisme. Kebijakan tersebut tidak bisa dilepaskan oleh sosok Trump yang memang sejak awal pencalonan presiden dianggap sebagai tokoh yang memiliki sejumlah kontroversi dalam ide dan pemikirannya.

Artikel ini akan menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi AS menaikkan tarif impor atas produk-produk Tiongkok sehingga menimbulkan perang dagang. Untuk menganalisisnya, penulis menggunakan model kebijakan luar negeri adaptif yang pada intinya menjelaskan faktor internal, eksternal dan kepemimpinan sebagai variabel-variabel penting atas dikeluarkannya kebijakan tersebut. Selain itu, penulis juga mengklasifikasikannya ke dalam salah satu tipe kebijakan luar negeri model adaptif.

MODEL KEBIJAKAN LUAR NEGERI MODEL ADAPTIF

Dalam menghadapi perubahan struktur global yang dinamis, negara-negara perlu melakukan adaptasi dalam orientasi kebijakan luar negerinya. Dalam model kebijakan luar negeri adaptif, Rosenau (1974) menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri merupakan akumulasi dari perubahan eksternal, perubahan internal dan faktor kepemimpinan. Menurutnya, sebuah negara perlu untuk memahami kondisi maupun perubahan di lingkungan eksternal dan internal. Dengan kata lain, kebijakan luar negeri perlu beradaptasi sebagai respon terhadap terhadap kedua faktor tersebut dalam proses interaksinya. Sejalan dengan Rosenau, Northedge (1968) menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri adalah produk yang berasal dari dua faktor yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Secara sederhana, model adaptif yang diajukan Rosenau dapat dilihat dari grafik berikut ini:

Grafik 2. Model Kebijakan Luar Negeri Adaptif



Sumber: data diperoleh dan diolah dari (Rosenau, 1974)

Perubahan eksternal dapat merujuk pada perubahan struktur dalam sistem internasional. Perubahan dalam sistem internasional akan menyebabkan perubahan perilaku negara yang dapat dilihat dari orientasi kebijakan luar negerinya (Gimba & Ibrahim, 2018). Faktor politik domestik juga dapat membentuk kerangka pengambilan keputusan luar negeri di sebuah negara (Hussain, 2011). Oleh sebab itu, perubahan struktural di level internal yang merujuk pada lingkungan politik domestik dapat mengakibatkan perubahan kebijakan luar negeri. Terakhir adalah faktor kepemimpinan. Meskipun melalui proses yang kompleks

karena berlakunya sistem demokrasi, namun kebijakan luar negeri tidak bisa dilepaskan dari individu yang memimpin negara tersebut. Hal ini berkaitan dengan siapa yang memimpin dan bagaimana kepemimpinannya di negara tersebut. Ada banyak faktor yang dapat digali dari seorang pemimpin. Echono (2013) menjelaskan bahwa faktor kepribadian sering memengaruhi keputusan dalam kebijakan luar negeri. Setidaknya, kita perlu menggali mengenai bagaimana faktor idiosinkratik atau sifat kepribadian pemimpin dan bagaimana persepsinya dan keyakinannya terhadap sesuatu sehingga baik disadari atau tidak dapat menjadi *input* dalam kebijakan luar negerinya.

Melengkapi pemikiran Rosenau mengenai kebijakan luar negeri model adaptif dalam variabel *external* dan *structural change*, Anna Grzywacz (2015) menjelaskan bahwa para penstudi analisis kebijakan luar negeri mengklasifikasikan empat tipe kebijakan luar negeri dalam hal penyesuaian terhadap perubahan atau adaptif di lingkungan internal dan eksternal yaitu

habitual, *deliberative*, *spirited* dan *convulsive*. Kebijakan luar negeri *habitual* terjadi ketika terdapat sedikit perubahan di lingkungan internal maupun eksternal. Para pemimpin tidak perlu melakukan transformasi kebijakan dan hanya perlu melanjutkan prioritas kebijakan luar negeri sebelumnya. Kebijakan luar negeri *deliberative* merujuk kepada tindakan sebuah negara yang melakukan *sensible approach* atau pendekatan kepekaan terhadap kondisi dan kebijakan luar negerinya. Ini muncul sebagai akibat perubahan besar di lingkungan eksternal namun terdapat perubahan kecil di lingkungan internal. Kebijakan luar negeri *spirited* terjadi ketika perubahan besar di lingkungan internal namun terdapat perubahan yang tidak signifikan di lingkungan eksternal. Terakhir, kebijakan luar negeri *convulsive* atau tegang terjadi ketika terdapat perubahan signifikan baik di lingkungan internal maupun di lingkungan eksternal. Dalam kebijakan luar negeri *convulsive*, negara melakukan perubahan besar dalam orientasi kebijakan luar negerinya dikarenakan terjadi perubahan besar dalam struktur politik domestik di

lingkungan internal maupun struktur di sistem internasional. Berikut tabel tipe kebijakan luar negeri model adaptif:

Tabel 1. Tipe Kebijakan Luar Negeri dalam Model Adaptif

Types of Foreign Policy	Degree of Internal Change	Degree of External Change
Habitual	Small	Small
Deliberative	Small	Major
Spirited	Major	Small
Convulsive	Major	Major

Sumber: data diperoleh dan diolah dari Grzywacz (2015)

METODE PENELITIAN

Metode penelitian kualitatif digunakan untuk mendeskripsikan dan menginterpretasikan secara mendalam mengenai fenomena yang diteliti, yaitu faktor-faktor yang memengaruhi AS mengeluarkan kebijakan yang memicu perang dagang.

Dalam artikel ini, penulis menggunakan teori model kebijakan adaptif yang menghasilkan dua level analisis yakni level analisis kebijakan luar negeri (domestik dan internasional) dan level analisis individu. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan atau menggunakan data sekunder yang

berasal dari buku, artikel jurnal, artikel *online* dan *website online*.

PEMBAHASAN

External Change: Tiongkok Sebagai Negara Adidaya Baru

Sejak awal abad 21, salah satu fenomena yang paling menyita perhatian para akademisi dan pengambil kebijakan dunia adalah kebangkitan Tiongkok sebagai salah satu *global power*. Kemajuan ini tidak lepas dari kebijakan domestik Mao zedong yang mengubah Tiongkok dari negara pertanian menjadi negara industri. *Blueprint* ini kemudian dilanjutkan pada masa Den Xiaping yang mereformasi perekonomian Tiongkok dari ekonomi tertutup menjadi ekonomi terbuka yang identik dengan ide-ide liberalisme (Ogunnoiki, 2018). Kebijakan liberalisme Tiongkok yang mengedepankan pada strategi promosi ekspor dimulai pada era reformasi ekonomi tahun 1978. Selain menerapkan kebijakan menarik *Foreign Direct Investment* (FDI) sebesar-besarnya sebagai salah satu pilar pembangunan ekonomi melalui deregulasi aturan-

aturan investasi asing, Tiongkok juga memutuskan bergabung dalam keanggotaan *World Organization Organization* (WTO) pada awal tahun 2000. Tiongkok juga melakukan apa yang disebut sebagai *race to the bottom*. Salah satunya adalah dengan menyediakan tenaga buruh yang murah. Sejak Tiongkok menerapkan beberapa kebijakan tersebut, Tiongkok telah berangsur-angsur menjadi negara penguasa perekonomian global.

Setidaknya ada beberapa faktor lain yang menjadi pertimbangan dalam menempatkan Tiongkok sebagai negara adidaya dunia. Faktor pertama dapat dilihat dari konteks perekonomian Tiongkok. Perekonomian Tiongkok menunjukkan perkembangan yang sangat pesat dalam tiga dekade terakhir. Tiongkok mampu menaikkan statusnya dari negara berkembang ke negara dengan kemampuan ekonominya nyaris setara dengan AS (Cipto, 2018). Sejak tahun, 2010 Tiongkok telah menyalip Jepang sebagai negara dengan perekonomian terbesar di Asia dan pada 2016-2017, Tiongkok telah menjelma

menjadi negara dengan perekonomian terbesar di dunia berdasarkan GDP (*Gross Domestic Product*) dengan menggunakan perhitungan PPP atau *Purchasing Power Parity* (Ratha & Mahapatra, 2014). Sebagai negara *megatrader*, Tiongkok telah menjadi negara terbesar dari sisi ekspor sejak tahun 2017 dengan total produksi yang mencapai US\$2.15 miliar. Sedangkan negara-negara EU dan AS menempati urutan kedua dan ketiga. Dalam hal FDI, tahun 2016, Tiongkok menjadi negara penerima FDI terbesar ke tiga dunia dan negara penyedia FDI terbesar ke dua dunia (Xinhua, 2017). Dengan kemajuan ekonomi Tiongkok tersebut, banyak yang memprediksi bahwa beberapa tahun kemudian Tiongkok akan menjadi negara penerima dan penyedia FDI terbesar di dunia mengalahkan AS dan Inggris. Dalam hal cadangan devisa, Tiongkok memiliki cadangan devisa terbesar dunia yang mencapai US\$ 3.1 triliun mengalahkan Jepang dan AS (Hargrave, 2018). Dalam konteks produk ekspor, Tiongkok dikenal memiliki produk yang jauh lebih murah dibandingkan produk-produk negara lain. Selain itu, Tiongkok telah menjadi

salah satu negara pusat produksi berbagai produk dunia dalam konteks rantai pasok global. Berdasarkan fakta-fakta tersebut maka tidak berlebihan kiranya jika disimpulkan bahwa ketergantungan dunia terhadap perekonomian Tiongkok sudah sangat besar saat ini.

Faktor kedua adalah kapabilitas militer. Kapabilitas militer Tiongkok berbanding lurus dengan kemajuan perekonomian Tiongkok. Perekonomian yang meningkat pesat mengantarkan Tiongkok menjadi salah satu negara dengan kapabilitas militer terbesar di dunia. Hal ini dibuktikan dengan *budget* militer Tiongkok yang mencapai lebih dari US\$150 miliar per tahun dan merupakan kedua terbesar setelah AS yang mencapai US\$500-600 miliar. Anggaran ini lebih digunakan untuk proyek-proyek militerisasi berupa pengadaan persenjataan dan peralatan militer baik di darat, udara maupun laut (Ogunnoiki, 2018) Meskipun secara *budget* lebih rendah dari AS, namun kekuatan militer Tiongkok dinilai lebih kuat dari AS atau dengan kata lain, Tiongkok dinobatkan sebagai negara dengan militer terkuat di dunia. Penilaian

ini didasarkan pada riset yang dilakukan para peneliti yang dipublikasikan oleh *Military Direct*. Indikator riset ini menggunakan nilai dari semua kriteria, mulai dari anggaran militer, jumlah personel aktif dan tidak aktif, total kapasitas pasukan udara, darat, laut dan nuklir, beratnya peralatan, gaji rata-rata di tingkat personel hingga letnan. Berdasarkan sejumlah indikator tersebut, Tiongkok mendapatkan skor tertinggi dengan total nilai 82, peringkat kedua diduduki AS dengan poin 74 dan disusul Rusia di posisi ketiga dengan total nilai 69 (Businessstoday, 2021)

Kedua faktor di atas semakin lengkap dengan faktor ketiga yaitu interpretasi Tiongkok terhadap dirinya sendiri. Setidaknya sejak tahun 1990an, Tiongkok telah mulai memandang diri mereka sebagai *great responsible power*. Konsep citra diri yang pertama kali dikemukakan oleh Jiang Zemin ini berupaya untuk menunjukkan arah politik luar negeri yang akan ditempuh Tiongkok ke depan. Frasa *great responsible power* kerap dimunculkan dalam publikasi-publikasi yang dirilis

pemerintah Tiongkok melalui media massanya, *People's Daily*. Frekuensi kemunculannya semakin tinggi sejak terjadi krisis finansial global 2007-2009 (Thomas, 2020). Melalui konsep *great responsible power*, Tiongkok berusaha mencari legitimasi dunia atas identitas barunya sebagai salah satu kekuatan besar dalam politik internasional. Tiongkok tidak lagi ingin dipandang sebagai kekuatan yang biasa dengan berbagai kemajuan yang telah mereka capai sejauh ini. Demi mencapai tujuan tersebut, politik luar negeri Tiongkok dikelola selayaknya sebuah negara dengan status *great power* dengan pengaruh yang besar. Upaya serius Tiongkok dalam memperbesar pengaruhnya terhadap negara-negara lain setidaknya dapat kita lihat pada program *Belt and Road Initiative* (BRI) dan pendirian *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB).

BRI merupakan megaprojek yang berusaha menghubungkan Tiongkok dengan negara-negara Asia Tengah sampai Eropa melalui jalur darat atau dikenal sebagai *Silk Road Economic*

Belt dan dengan negara-negara Asia Tenggara sampai Afrika melalui jalur laut atau *21st Century Maritime Silk Road*. Proyek raksasa yang mencakup 3 benua ini juga berarti melibatkan $\frac{3}{4}$ sumber energi dunia, sekitar 4.4 miliar populasi di 67 negara atau 63% total populasi dunia serta 29% dari total GDP dunia (Ziromwatela & Changfeng, 2016). Pelaksanaan BRI tidak dapat dilepaskan dari keberhasilan Tiongkok mendirikan AIIB yang mulai beroperasi sejak Januari 2016 dengan modal awal sebesar US\$ 100 miliar. AIIB didirikan oleh pemerintahan Xi Jinping untuk mempopulerkan Yuan sebagai mata uang global dan memperkuat posisi Tiongkok dalam struktur keuangan internasional (Chow, 2016)

Beberapa faktor diatas menggambarkan bahwa Tiongkok dapat dipertimbangkan sebagai salah satu negara adidaya dunia yang mampu menentukan arah dan tatanan global dan mengimbangi atau bahkan mengalahkan AS dalam konstelasi politik internasional. Penulis melihat bahwa munculnya Tiongkok sebagai negara adidaya baru dapat dikategorikan sebagai

perubahan besar atau signifikan di lingkungan eksternal. Hal ini dikarenakan munculnya sebuah negara adidaya baru tidak terjadi dalam waktu yang singkat tetapi butuh waktu yang lama. Alasan kedua adalah munculnya negara adidaya baru dapat menimbulkan perubahan spektrum dinamika politik internasional. Dengan munculnya Tiongkok, konstelasi ekonomi dan politik global berubah. Negara-negara dunia mulai mengurangi kiblat mereka atas negara-negara barat khususnya AS ke Tiongkok dalam kerjasama di bidang ekonomi, politik, militer dan sosial budaya. Selain itu, kemunculan Tiongkok sebagai negara adidaya baru tentu saja dianggap sebagai ancaman terhadap stabilitas hegemoni AS yang sudah berlangsung selama beberapa dekade terakhir. Dalam kondisi ini, AS perlu mengambil serangkaian kebijakan untuk menghalangi dominasi Tiongkok di berbagai bidang. Singkatnya, penulis beragumen bahwa munculnya Tiongkok sebagai negara adidaya baru yang merupakan perubahan besar di lingkungan eksternal AS menginspirasi pengambil kebijakan AS untuk mengeluarkan kebijakan

proteksionisme berupa kenaikan tarif impor yang memicu perang dagang.

Structural Change: Perubahan Struktur Politik AS dari Demokrat ke Republik

Struktur politik yang merujuk pada struktur penguasa politik domestik menjadi salah satu faktor penting terhadap arah kebijakan luar negeri suatu negara. Perubahan struktur penguasa berpotensi merubah arah kebijakan luar negeri sebelumnya. Apalagi jika terdapat perbedaan yang mencolok dalam hal ideologi, pemikiran dan ide-ide antara penguasa sebelumnya dengan penguasa selanjutnya. Perbedaan-perbedaan tersebut dapat menghasilkan *output* kebijakan luar negeri yang berbeda. Salah satu contoh negara yang mengalami perubahan struktur penguasa domestik adalah AS pada tahun 2016. Perubahan struktur politik tersebut ditandai dengan kemenangan partai Republik dalam kancah pemilihan presiden (Pilpres). Hasil Pilpres AS tahun 2016 menempatkan Trump sebagai pemenang dan secara sah terpilih sebagai

Presiden AS ke-45 untuk masa jabatan tahun 2017-2020. Di samping itu, Partai Republik sebagai partai pengusung Trump juga menuai sukses dengan menguasai mayoritas kursi di Kongres AS. Partai Republik berhasil menguasai Kongres yakni Senat dengan 54 kursi dari 100 kursi dan *House of Representative* atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan 246 kursi dari 435 kursi. Sebelum pemilu 2016, Partai Republik hanya menguasai mayoritas kursi di DPR, sedangkan Senat didominasi oleh perwakilan Partai Demokrat (Ballotpedia, 2016).

Sistem pemerintahan AS menganut sistem *legislative heavy* yang memberikan kekuasaan lebih besar kepada Kongres dibandingkan lembaga eksekutifnya. Setiap kebijakan politik harus mendapatkan persetujuan Kongres sebelum diimplementasikan. Dengan kata lain, dukungan dari Kongres menjadi suatu hal yang wajib dimiliki oleh seorang presiden jika tidak ingin kebijakan-kebijakannya dihalangi (Cipto, 2007). Dalam konteks kebijakan luar negeri, pengambilan kebijakan luar

negeri AS dijalankan oleh Eksekutif dan dibahas dengan Senat. Dengan berkuasanya Partai Republik di Senat dan terpilihnya Trump sebagai Presiden AS tahun 2017, orientasi kebijakan luar negeri AS tentunya dipengaruhi oleh ideologi, pemikiran, dan ide-ide Partai Republik.

Partai Republik merupakan salah satu partai politik besar dengan sejarah yang panjang dan terkenal dengan ideologi konservatisme. Meskipun terkenal dengan ideologi konservatisme, pergeseran nilai ideologi dari kiri ke kanan terus tampak tidak terelakkan artinya partai ini tidak menolak sepenuhnya ide-ide kanan yang identik dengan liberalisme, pasar bebas dan kapitalisme tetapi lebih kepada bagaimana agar praktik-praktik pasar bebas dan kapitalisme dapat memberikan keadilan sosial bagi masyarakat AS. Dalam konteks kebijakan ekonomi, partai Republik berkomitmen untuk melakukan proteksionisme dan tarif pada awal pendiriannya yang kemudian berubah lebih mendukung perdagangan bebas di abad ke-20. Meskipun demikian status sebagai partai pendukung

proteksionisme tidak sepenuhnya pudar. Hal ini terlihat dari era Hoover dan Nixon hingga era Presiden George W. Bush, Partai Republik cenderung menyukai proteksionisme melalui kebijakan-kebijakan pemberlakuan peningkatan tarif impor. Sebagai contohnya, sebagai presiden yang diusung Partai Republik, Bush pada tahun 2002 AS memberlakukan tarif hingga 30% pada berbagai produk baja sebagai *safeguard measure* atau tindakan pengamanan (Frankel, 2018). Dibandingkan dengan Partai Demokrat yang lebih moderat dan cenderung mendukung perdagangan bebas dan kapitalisme, Partai Republik memiliki potensi besar dalam menerapkan kebijakan yang mengarah pada proteksionisme dan nasionalisme jika berhasil memenangkan pilpres.

Selain karena faktor Trump yang terstigmatiasi atas Tiongkok, penulis melihat bahwa kebijakan Trump yang cenderung pada kebijakan proteksionisme tidak bisa dilepaskan dari pengaruh partai pendukungnya. Dalam jajak pendapat 2014, 60% dari pendukung Partai Republik

menginginkan agar AS lebih mementingkan mengurus masalah domestik dalam negeri dan lebih mengurangi pada urusan luar negeri (Pewresearch, 2017). Hal ini dapat dipersepsikan bahwa mayoritas pendukung Partai Republik menginginkan perubahan orientasi kebijakan luar negeri AS yang lebih *inward looking* dari globalisme ke nasionalisme dan lebih mengutamakan kepentingan domestik AS dalam urusan kerjasama ekonomi dan perdagangan internasional. Ide untuk lebih fokus ke domestik bukanlah gagasan tanpa alasan. Di antaranya adalah defisit neraca perdagangan AS terhadap Tiongkok yang semakin besar dan semakin besarnya dominasi Tiongkok di dalam perekonomian domestik AS menyebabkan banyak industri domestik AS kalah bersaing dengan Tiongkok dan tidak sedikit yang gulung tikar.

Sebagai partai yang vokal menyuarakan kebijakan nasionalistik dalam beberapa hal, defisit neraca perdagangan AS dan dominasi Tiongkok di perekonomian domestik tentu

merupakan masalah yang besar. Partai Republik melalui Trump, kemudian menjadikan isu tersebut sebagai alat kampanye Pilpres AS tahun 2016. Trump sebagai kepanjangan Partai Republik tidak jarang mengkambinghitamkan Tiongkok sebagai aktor utama dibalik buruknya perekonomian AS dan juga menyoroti kebijakan-kebijakan pemerintah AS di masa Obama yang dianggap memberikan ruang yang terlalu luas bagi Tiongkok untuk menguasai perekonomian AS (NBC News, 2016). Dalam kampanyenya, Trump berjanji untuk menekan defisit neraca perdagangan melalui kebijakan-kebijakan restruktif dan protektif. Melalui slogan "*America First*" Partai Republik dan Trump berusaha meyakinkan rakyat AS bahwa pemerintahannya akan memprioritaskan industri dalam negeri sekaligus mengurangi ketergantungan terhadap produk impor, khususnya yang berasal dari Tiongkok.

Penulis beragumen bahwa perubahan struktur politik AS dari Partai Demokrat ke Partai Republik sebagai

penguasa menandai perubahan besar di lingkungan internal AS. Perubahan besar dalam struktur kekuasaan di lingkungan internal AS tersebut merubah arah kebijakan AS dari globalisme ke nasionalisme dan dari perdagangan bebas ke proteksionisme dan pada akhirnya menimbulkan perang dagang. Singkatnya, perang dagang AS bukan semata-mata dikarenakan faktor individu Trump yang sejak awal sentimen terhadap Tiongkok tetapi juga terdapat pengaruh dan dukungan ide-ide Partai Republik sebagai pemenang pemilu AS 2016 dan partai penguasa yang telah menyuarkan kebijakan mengutamakan kepentingan domestik maupun nasionalisme dalam kerjasama perdagangan luar negeri.

Leadership Factor: Persepsi Negatif Donald Trump terhadap Tiongkok

Pengambilan kebijakan luar negeri suatu negara tidak bisa dilepaskan dari persepsi dan interpretasi pemimpin terhadap masalah-masalah domestik maupun internasional. Pemimpin mendefinisikan masalah-masalah tersebut dan membuat strategi-strategi untuk mempertahankan

posisinya (Hermann & Hagan, 1998). Dalam hal ini, persepsi dan interpretasi dari pemimpin sebuah negara sering kali menentukan kebijakan luar negeri yang akan diambil oleh negara tersebut. Oleh sebab itu, persepsi pemimpin terhadap informasi dan pengalaman hidupnya merupakan satu dari faktor-faktor penting untuk menjelaskan pilihan-pilihan kebijakan luar negeri yang diambil oleh suatu negara. Berdasarkan penjelasan tersebut, kebijakan perang dagang AS melawan Tiongkok tidak bisa dilepaskan persepsi Trump terhadap kondisi domestik maupun internasional. Persepsi Trump dapat dilihat dari beberapa sumber seperti media sosial, wawancara, buku, pidato maupun debat pemilihan presiden AS tahun 2016. Dari beberapa sumber tersebut, penulis menemukan bahwa sebelum menjadi Presiden AS tahun 2017, Trump memiliki persepsi yang negatif terhadap Tiongkok.

Di media sosial, sejak tahun 2011 Trump telah berkali-kali menuliskan pernyataan negatif yang menyinggung dan menjelek-jelekkan Tiongkok. Hal ini bisa dilihat dari akun Trump di Twitter.

Berikut beberapa contoh pernyataan Trump di twitter tentang Tiongkok:

1. Spionase perusahaan China merupakan ancaman lanjutan bagi ekonomi Amerika. Dengan kepemimpinan yang tepat, hal itu bisa dihentikan. (25 Agustus 2011).
2. Tiongkok bukanlah sekutu atau teman, mereka ingin mengalahkan kami dan memiliki negara kami. (21 September 2011).
3. Mengapa kita terus duduk diam sementara Tiongkok mencuri keamanan nasional dan rahasia perusahaan kita. Tiongkok adalah musuh bukan teman. (21 Oktober 2011).
4. Neraca desifit AS merupakan keberhasilan Tiongkok. Obama membangkrutkan negara AS. (23 September 2011).
5. China telah secara tidak adil mensubsidi ekspor mobil & suku cadang mobil. Saya telah mengatakan ini selama 3 tahun. (19 September 2011).
6. Manipulasi mata uang pada level lanjutan baru Tiongkok membunuh bantuan AS (6 Juni 2012).
7. Tiongkok terus memanipulasi mata uangnya dengan mengorbankan keuangan kami. Mengapa para pemimpin AS terus-menerus membiarkan Tiongkok menguasai kita. (7 Februari 2013)
8. Tiongkok merupakan negara pengotor lingkungan terbesar di dunia sejauh ini. Tiongkok tidak melakukan apapun untuk membersihkan pabrik mereka (mengurangi polusi) dan menertawakan kebodohan kita (AS). (30 Maret 2013).

Data diperoleh dan diolah dari Shih (2018).

Ungkapan janji kampanye yang menyinggung Tiongkok juga dilontarkan ketika kampanye presiden misalnya ketika mengadakan reli kampanye di Fort Wayne (2 Mei 2016) dan di Manchester (20 Juni 2016), Trump menyatakan bahwa:

“Kami tidak boleh terus mengizinkan Tiongkok menjarah negara kami dan itulah yang mereka lakukan. Itu pencurian terbesar dalam sejarah dunia. Senjata terbesar yang digunakan untuk melawan

kami dan menghancurkan perusahaan kami adalah devaluasi mata uang, dan yang terbesar adalah Tiongkok. Sangat pintar, mereka seperti master catur hebat. Dan kami seperti pemain dam tapi yang buruk” (Stracqualursi, 2017).

Dalam wawancara *Good Morning America' interview* tahun 2015 Trump juga menyiratkan bahwa:

“Tiongkok adalah orang-orang yang galak dalam hal negosiasi. Mereka ingin mengeluarkan anda, mereka ingin memisahkan Anda. Mereka adalah orang-orang yang tangguh. Dia telah berurusan dengan mereka sepanjang hidupnya. Pelabelan Tiongkok sebagai musuh dalam ekonomi karena mereka telah mengambil keuntungan dari AS seperti tidak ada orang lain dalam sejarah. Mereka telah melakukan pencurian terbesar dalam sejarah dunia apa yang telah mereka lakukan di AS. Mereka telah mengambil pekerjaan kita” (Stracqualursi, 2017).

Dalam buku *“Cripple America: How to Make America Great Again”* yang merupakan salah satu karya Trump, Trump menganggap bahwa Tiongkok adalah musuh ekonomi AS dikarenakan Tiongkok dianggap telah menghancurkan seluruh industri dengan memanfaatkan pekerja berupah rendah, merugikan AS puluhan ribu pekerjaan, memata-matai bisnis AS, mencuri teknologi, dan telah memanipulasi dan

mendevaluasi mata uang mereka yang membuat impor barang AS lebih mahal (Trump, 2015).

Dalam debat presiden melawan Hillary Clinton, Trump juga beberapa kali mengkambinghitamkan Tiongkok sebagai penyebab kemerosotan perekonomian AS. Secara umum, Trump menyalahkan Tiongkok karena telah mengambil pekerjaan orang AS, mendevaluasi mata uangnya, terlibat dalam peretasan siber yang disponsori negara dan menggunakan negara AS sebagai *piggy bank* atau celengan untuk membangun kembali Tiongkok. Oleh karena itu, perlu bagi AS untuk mengambil kembali dan menghentikan tindakan pencurian pekerjaan yang dilakukan Tiongkok terhadap AS (Beech, 2016).

Berdasarkan beberapa sumber di atas, persepsi negatif Trump mengenai Tiongkok adalah sebagai berikut:

1. Tiongkok adalah musuh AS dalam ekonomi dan ancaman bagi AS.
2. Tiongkok mencuri hak kekayaan intelektual dan meretas keamanan AS
3. Kebijakan devaluasi dan manipulasi mata uang yang merugikan neraca perdagangan AS.
4. Tiongkok mengambil pekerjaan orang AS.
5. Tiongkok melakukan cara dagang yang tidak fair melalui subsidi.
6. Tiongkok memata-matai bisnis AS dsb.

Persepsi negatif Trump terhadap Tiongkok sebelum menjadi Presiden AS secara implisit mengisyaratkan bahwa ketika Trump menjadi presiden AS, pemerintahan di bawah Trump akan mengeluarkan kebijakan yang bersifat melawan Tiongkok. AS akan menerapkan kebijakan radikal berdasarkan persepsi dan ide-ide yang telah dijanjikan Trump khususnya dalam momen kampanyenya. Hal ini terbukti dengan kebijakan menaikkan impor produk-produk Tiongkok yang memicu perang dengan Tiongkok. Penulis bergarumen bahwa terlepas fakta bahwa AS merupakan negara demokrasi yang dalam pengambilan kebijakan luar negeri harus melalui proses legislatif, persepsi negatif Trump terhadap Tiongkok memiliki peran penting dan telah

menjadi *input* bagi kebijakan AS berupa perang dagang melawan Tiongkok. Dengan kata lain, perang dagang AS merupakan kebijakan AS yang diinspirasi oleh persepsi negatif Trump terhadap Tiongkok sebelum menjadi presiden AS.

SIMPULAN

Perang dagang antara AS dan Tiongkok diawali oleh kebijakan AS yang menaikkan tarif impor ribuan produk dari Tiongkok. Tiongkok membalas dengan kebijakan serupa. Tindakan saling menaikkan tarif terjadi selama 3 ronde hingga awal tahun 2020.

Berdasarkan teori model kebijakan model adaptif, penulis menyimpulkan bahwa kebijakan AS di bawah administrasi Trump yang menaikkan tarif impor atas produk Tiongkok sehingga memicu perang dagang merupakan kebijakan adaptif tipe *convulsive*. Hal ini dikarenakan adanya perubahan signifikan baik di lingkungan eksternal dan internal.

Faktor-faktor yang memengaruhi AS mengeluarkan kebijakan tersebut dapat ditunjukkan dari 3 variabel. Dilihat dari *External Change* yakni munculnya Tiongkok sebagai negara adidaya baru merupakan perubahan yang signifikan di lingkungan eksternal. Kemunculan Tiongkok tersebut dapat memengaruhi konstelasi politik internasional dan merupakan ancaman terhadap hegemoni AS yang telah berlangsung selama beberapa dekade. Dilihat dari *Structural Change*, penulis menemukan bahwa kemenangan Trump pada pilpres 2016 menandai perubahan signifikan atas struktur kekuasaan domestik AS dari Partai Demokrat ke Partai Republik. Partai Republik sebagai partai yang cenderung konservatif mengilhami benih nasionalisme dan proteksionisme. Perubahan struktur tersebut menjadi dasar perubahan orientasi kebijakan luar negeri AS dari globalisme ke nasionalisme sekaligus dari perdagangan bebas menuju proteksionisme.

Perubahan signifikan di lingkungan eksternal dan internal semakin lengkap dengan adanya

Leadership Factor yakni persepsi Trump terhadap Tiongkok yang sejak awal cenderung negatif. Hal ini bisa dilihat dari pernyataan Trump di media sosial, wawancara TV, kampanye, buku ciptaanya dan debat presiden. Trump sering mengkambinghitamkan Tiongkok atas kemerosotan AS.

REFERENSI

- Ballotpedia. (2016). United States Congress elections, 2016. In *Ballotpedia*.
https://ballotpedia.org/United_States_Congress_elections_2016
- Beech, H. (2016). *Donald Trump Talked a Lot About China at the Debate*. Time.Com.
<https://time.com/4509121/china-presidential-debate-hillary-clinton-donald-trump/>
- Blackwill, R. D., & Harris, J. M. (2016). *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. the Belknap Press of Harvard University Press.
<https://doi.org/10.4159/9780674545960>
- Buchholz, K. (2020). • *Chart_ U*. Statista.Com.
<https://www.statista.com/chart/17281/us-trade-balance/>
- Businesstoday. (2021). *China has world's strongest military, India at fourth place: Military Direct's Study*. Businesstoday.In.
<https://www.businesstoday.in/latest/economy-politics/story/china-has-worlds-strongest-military-india-at-fourth-place-military-directs-study-291400-2021-03-21>
- Chow, D. C. . (2016). Why China Established the Asia Infrastructure Investment Bank. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 49(333).
- Cipto, B. (2007). *Politik dan Pemerintahan Amerika*. Lingkarans Buku.
- Cipto, B. (2018). *Strategi China Merebut Status Super Power*. Pustaka Pelajar.
- Echono, A. (2013). *Goodluck Jonathan: Understanding the Psychology of Leadership*. *The Lawyers Chronicle*.
 Thelawyerschronicle.Com.
<http://thelawyerschronicle.com/goodluck-jonathan-understanding-the-psychology-of-leadership/>
- Frankel, J. (2018). *Opinion: The Republicans have a long history of protectionism*. Marketwatch.Com.
<https://www.marketwatch.com/story/the-republicans-have-a-long-history-of-protectionism-2018-06-14>
- Gimba, Z., & Ghali Ibrahim, S. (2018). A Review of External Factors That Determine Foreign Policy Formulation. *Indo-Iranian Journal of Scientific Research*, 2(1), 119–130.
- Grzywacz, A. (2015). Adaptation in Foreign Policy of Singapore Towards ASEAN. *Humanities and Social Sciences*, 3(5), 240.
<https://doi.org/10.11648/j.hss.20150305.22>
- Hargrave, M. (2018). *Foreign Exchange Reserves*. Investopedia.Com.
<https://www.investopedia.com/ter>

- ms/f/foreign-exchange-reserves.asp
- Hermann, M., & Hagan, J. (1998). No Title. *Foreign Policy*, 110, 124–137.
<https://doi.org/doi:10.2307/1149281>
- Hussain, Z. Z. (2011). The effect of domestic politics on foreign policy decision making. *E-International Relations Students*, 1–12.
<http://www.e-ir.info/2011/02/07/the-effect-of-domestic-politics-on-foreign-policy-decision-making/>
- ISDP. (2020). Snapshot of the U.S - China Trade War. In *Institute for Security & Development Policy* (Issue January).
<https://isdp.eu/content/uploads/2020/01/Trade-War-background-January-2020.pdf>
- NBC News. (2016). *The First Presidential Debate: Hillary Clinton And Donald Trump*. NBC.
<https://www.youtube.com/watch?v=855Am6ovK7s>
- Northedge, F. S. (1968). *The Foreign Policies of the Great powers*. Mcmillan.
- Ogunnoiki, A. O. (2018). the Emergence of China As a Global Power and the South China Sea Disputes: a Peaceful Rise or a Threat To International Order? *International Journal of Advanced Academic Research*, 4(4).
- Pewresearch. (2017). *Foreign Policy*. Pewresearch.
<https://www.pewresearch.org/politics/2017/10/05/3-foreign-policy/>
- Qingqing, C., & Qiaoyi, L. (2020). *Huawei ban drags China, US into tech cold war - Global Times*. Globaltimes.Cn.
<https://www.globaltimes.cn/content/1188623.shtml>
- Ratha, K. C., & Mahapatra, S. K. (2014). Rising China: Trajectory of an emerging global power. *Vision 2020: Sustainable Growth, Economic Development, and Global Competitiveness - Proceedings of the 23rd International Business Information Management Association Conference, IBIMA 2014, 1*(May), 1164–1175.
<https://doi.org/10.13140/2.1.4298.8808>
- Rosenau, J. N. (1974). *Comparing Foreign Policy: Theories, Findings, and Methods*. Sage Publication.
- Scheipl, T., Bobek, V., & Horvat, T. (2020). Trade War between the USA and China: Impact on an Austrian Company in the Steel Sector. *Naše Gospodarstvo/Our Economy*, 66(1), 39–51.
<https://doi.org/10.2478/ngoe-2020-0004>
- Shih, T. H. (2018). *Trump on China, 7 years and 400-plus tweets later*. Inkstonenews.Com.
<https://www.inkstonenews.com/politics/history-trumps-view-china-tweets/article/2141292>
- Stracqualursi, V. (2017). *10 times Trump attacked China and its trade relations with the US*. ABC News.
<https://abcnews.go.com/Politics/10-times-trump-attacked-china-trade-relations-us/story?id=46572567>
- Thomas, N. (2020). *Great (Power) Expectations: Charting the Evolution of Chinese Foreign Policy*. Macropolo.Org.

- <https://macropolo.org/china-great-power-foreign-policy-covid19/?rp=m>
- Trump, D. (2015). *Great Again: How to Fix Our Crippled America*. Simon & Schuster.
- Wong, D., & Koty, A. . (2020). *The US-China Trade War_ A Timeline - China Briefing News*. China-Briefing.Com. <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>
- Xinhua. (2017). *China becomes world's second-largest source of outward FDI: report*. Xinhuanet. http://www.xinhuanet.com/english/2017-06/08/c_136350164.htm
- Ziromwatela, R., & Changfeng, Z. (2016). Africa in China's 'One Belt, One Road' Initiative: A Critical Analysis. *IOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS)*, 21(1), 10. <https://doi.org/10.9790/0837-2112011021>