**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Penelitian**

Pada dasarnya perubahan kebijakan suatu negara memiliki keterikatan dengan sejarah yang dialami oleh negara tersebut. Dalam kajian Hubungan Internasional, perilaku negara dalam menentukan arah kebijakan luar negerinya dapat dianalisis melalui aspek sejarah yang dialami oleh negara tersebut. Peristiwa dan pengalaman sejarah yang dialami oleh suatu negara, dapat menciptakan kebiasaan, dan pola tindakan yang terus berlanjut atau dapat mengubah pandangan dan tindakan suatu negara di masa depan (Kissinger, 1994).

John Mearsheimer, menjelaskan bahwa faktor sejarah menunjukan suatu kecenderungan di mana negara-negara yang ada di dunia saling bersaing untuk mencapai suatu keunggulan dalam hal keamanan dan kekuasaan, yang mengarah kepada perubahan suatu kebijakan dalam hal mempertahankan serta meningkatkan posisi negara tersebut dalam sistem politik internasional (Mearsheimer, 2001).

Selain itu Michael Mann, mengungkapkan bahwa proses rekronstruksi politik dan perang kemerdekaan mampu memengaruhi perilaku suatu negara dalam konteks hubungan internasional (Mann, 1986). Hal ini dapat dilihat dari perilaku Afrika Selatan yang merekontruksi tatanan politik dari negaranya setelah era Apartheid. Periode Apartheid berawal pada tahun 1948 dan ditandai oleh sistem rasial yang diskriminatif dan segregatif. Sistem Apatheid ini diterapkan oleh pemerintahan yang didominasi oleh orang kulit putih (Budiman, 2013).

Selama era Apartheid berlangsung Afrika Selatan dapat dikatakan sebagai negara yang diisolasi oleh tatanan politik dunia, di mana hal ini disebabkan oleh diberlakukannya sanksi internasional oleh banyak negara dan organisasi internasional. Sanksi – Sanksi ini merupakan bentuk protes terhadap sistem supremasi kulit putih yang diterapkan oleh pemerintah Apartheid (Budiman, 2013). Sanksi-sanksi internasional ini berupa embargo senjata, embargo minyak, pembatasan perdagangan investasi, penghentian hubungan militer serta pembatasan diplomatik.

Dijatuhkannya sanksi – sanksi internasional kepada Afrika Selatan ini tentunya semakin memperparah kondisi pertumbuhan ekonomi di negara tersebut, serta menghambat perkembangan industri dan infrastruktur yang ada di Afrika Selatan. Hal ini disebabkan oleh larangan investasi asing yang masuk ke Afrika Selatan. Selain itu dengan adanya embargo senjata yang terjadi di Afrika Selatan, semakin memperparah kerusuhan yang terjadi di dalam negeri, serta memengaruhi kemampuan dari pertahanan dan keamanan nasional di Afrika Selatan itu sendiri (Manby, 1992).

Sebagai upaya untuk meredam kerusuhan yang terjadi di dalam negeri, pada awal 1990 pemerintah Apartheid yang pada saat itu dipimpin oleh Frederik de Klerk mengadakan pembukaan negosiasi dengan *African National Congress* (ANC) dan partai-partai politik lainnya. Hasil dari negosiasi ini ialah pemerintah de Klerk mencabut aturan diskriminatif, membebaskan Nelson Mandela sekalu ketua dari ANC serta mulai mereformasi kebijakan dan hukum yang mendukung sistem segregasi rasial di Afrika Selatan. Selain itu dengan diadakannya pemilu pertama yang demokratis dan inklusif ini, merupakan langkah awal yang menandai transisi dari rezim Apartheid menuju demokrasi (O’Malley, 1991).

Pada pemilihan tersebut menghasilkan kemenangan bagi ANC dan diangkatnya presiden Nelson Mandela menjadi Presiden pertama yang dipilih secara demokratis di Afrika Selatan ini, menjadi awal baru bagi Afrika Selatan. Pada masa awal kepemimpinannya Nelson Mandela tidak hanya berfokus pada urusan di dalam negeri saja, melainkan Nelson Mandela juga bergerak pada perjuangan Hak Asasi Manusia pada kawasan Afrika untuk menghilangkan diskriminasi di kawasan (Barber, 2005).

Selain memperjuangkan Hak Asasi Manusia di kawasan, arah dari Prinsip kebijakan luar negari Afrika Selatan juga mencakup kedalam hak – hak ekonomi, sosial, lingkungan dan politik. Tentunya hal ini berkaitan pada universalitas yang menandakan bahwa Afrika Selatan dapat menjalin kerja sama dengan siapa saja (Barber, 2005).

Kemudian prinsip – prinsip tersebut diatur dalam empat pilar. Pertama, Afrika Selatan berupaya untuk memposisikan negaranya untuk memperjuangkan kesetaraan ekonomi dan sistem perdagangan internasional yang tidak setara di Kawasan Afrika. Kedua, Afrika Selatan akan bergerak aktif di dalam lingkup organisasi internasional untuk mendukung hak asasi manusia, perdamaian dan kesetaraan. Ketiga, Demiliterisasi yang mana kekuatan militer Afrika Selatan hanya akan digunakan sebagai alat membela diri dan untuk memelihara perdamaian. Keempat, Afrika Selatan memposisikan negaranya hanya sebagai mitra, yang mana dalam konteks ini Afrika Selatan tidak akan menekan negara manapun di kawasan untuk mengejar kepentingan Afrika Selatan (Barber, 2005).

Dengan keempat pilar tersebut secara tidak langsung memposisikan Afrika Selatan sebagai ujung tombak di Kawasan Afrika. Terlepas dari berubahnya arah kebijakan luar negeri Afrika Selatan pasca dihilangkannya rezim Apartheid, Afrika Selatan tentunya sadar bahwa masalah yang diwariskan oleh rezim Apartheid ini tidak dapat diselesaikan dengan sendirinya, tentunya dengan adanya pertimbangan untuk bermitra strategis dengan negara – negara besar dalam rangka mencapai tujuan nasionalnya (Udogu, 1999).

Upaya dari Afrika Selatan menjalin kemitraan dengan negara besar yaitu dengan dikeluarkannya kebijakan *Look East* pada tahun 1996 yang mana kebijakan ini bertujuan untuk memperkuat hubungan ekonomi serta politik Afrika Selatan dengan negara - negara di Asia khususnya Tiongkok. (Alden, 2008). Tiongkok merupakan salah satu negara yang memiliki kekuatan ekonomi terbesar di dunia dan memiliki perindustrian yang maju. Oleh karena itu Afrika Selatan melihat Tiongkok sebagai peluang untuk menjalin kemitraan ekonomi dengan Tiongkok dalam investasi untuk membantu meningkatkan infrastruktur, industri, pertambangan, dan sektor lainnya di Afrika Selatan. Selain itu dengan tingginya tingkat pengangguran, serta kurangnya kemajuan teknologi, menguatkan alasan Afrika Selatan untuk menjalin kerja sama dengan Tiongkok (Udogu, 1999).

Kerja sama Tiongkok dan Afrika Selatan pada akhirnya mengarahkan kedua negara tersebut ke dalam suatu forum internasional, salah satunya yaitu *Forum on China – Afrika Cooperation* (FOCAC) yang mana forum ini bertujuan untuk meningkatkan arus perdagangan di kawasan Afrika (Gong, 2014).

Hubungan Tiongkok Afrika Selatan tidak hanya berakhir pada forum FOCAC, akan tetapi pada tahun 2011 Pemerintah Afrika Selatan membuat keputusan untuk bergabung dengan BRIC (Brazil, Rusia, India, China). Tentunya masuknya Afrika Selatan kedalam BRICS ini tidak luput dari campur tangan Tiongkok dalam memengaruhi anggota – anggota BRICS (Indrayani Irma, 2020). Hal ini dibuktikan dengan adanya pembentukan kemitraan strategis antara Tiongkok dan Afrika Selatan yang merupakan bagian dari kampanye diplomatik pada tahun 2010. Hal tersebut ditandai dengan kunjungan Presiden Jacob Zuma bersama 400 perwakilan pembisnis lokal ke Tiongkok (K. Patel, 2012).

Dengan adanya campur tangan Tiongkok pada keanggotaan Afrika Selatan di dalam BRICs memunculkan sebuah dugaan yaitu alasan teselubung dibalik keterbukaan Tiongkok kepada Afrika Selatan. Dugaan ini tentunya tidak luput dari isu jebakan hutang yang dilancarkan oleh Tiongkok di kawasan Afrika. Hal ini dapat dilihat dari Strategi *Foreign Direct Investment* (FDI) Tiongkok untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan infrastruktur yang ada di Afrika Selatan dan negara – negara lain di kawasan Afrika (Alden & Wu, 2012).

Selain itu dalam buku yang berjudul “*China and Africa* : *An Emerging Patnership for Development”*, disebutkan bahwa upaya yang dilakukan oleh Tiongkok untuk membantu pembangunan dan pertumbuhan ekonomi Afrika Selatan dan di negara – negara lain di Kawasan Afrika melalui penggunaan FDI, merupakan sebuah upaya Tiongkok untuk memperluas dominasinya di kawasan Afrika, serta untuk mendapatkan keuntungan besar atas hak sumber daya alam dan cadangan minyak yang ada di kawasan Afrika untuk kepentingan perluasan perindustrian Tiongkok di dunia (Schiere, 2011).

Dengan adanya hubungan sebagai mitra investasi dengan Tiongkok, Afrika Selatan juga menjalin hubungan dagang dengan Amerika Serikat yang sama – sama merupakan negara yang memiliki perekonomian yang besar. Walaupun pada awalnya hubungan Afrika Selatan dan Amerika memiliki hubungan yang cukup kompleks sejak era Apartheid dengan interverensi yang dilakukan Amerika serikat ini terjadi pada saat sidang keamanan PBB (Erickson, 1985).

Pada saat itu Amerika Serikat menggunakan hak vetonya dalam sidang yang membahas mengenai rezim Apartheid dan menghalangi resolusi yang memberlakukan sanksi internasional kepada Afrika Selatan, Amerika Serikat beranggapan bahwa penjatuhan sanksi internasional kepada rezim Apartheid di Afrika Selatan ini, masih bisa dilakukan dengan pendekatan ekonomi dan diplomasi. Serta Amerika Serikat beranggapan bahwa isolasi dan tekanan ekonomi yang lebih besar terhadap Afrika Selatan dapat memperkuat rezim Apartheid dan memperburuk kondisi kehidupan bagi penduduk kulit hitam di negara tersebut (Erickson, 1985).

Akan tetapi dengan perubahan arah kebijakan yang ada, Afrika Selatan tidak dapat menutup mata pada peluang yang ada pada Amerika Serikat. Afrika Selatan melihat Amerika Serikat sebagai pasar ekpor yang penting bagi produk-produk Afrika Selatan seperti mineral, produk pertanian, dan manufaktur. Dengan adanya peluang tersebut, tentunya dapat menguntungkan bagi Afrika Selatan. Hingga pada tahun 2000, Afrika Selatan dan Amerika Selatan menjalin kemitraan yang disebut *African Growth and Opportunity Act* (AGOA). AGOA menjadi kerangka kerja sama yang penting dalam hubungan perdagangan di antara Amerika Serikat dan Afrika Selatan (P. Patel & Godsell, 2011).

Melalui AGOA, Afrika Selatan dan Amerika Serikat mempromosikan perdagangan yang lebih bebas dan adil, dengan preferensi bagi produk-produk Afrika Selatan dan negara-negara lain di Kawasan Afrika dalam pasar Amerika Serikat. Hal ini tentunya memberikan kesempatan bagi negara-negara Afrika, termasuk Afrika Selatan, untuk meningkatkan ekspor mereka (P. Patel & Godsell, 2011).

Dibalik keuntungan yang didapatkan dari kerja sama perdagangan ini, ada beberapa kritik yang mengatakan bahwa kerja sama antara Amerika Serikat dan Afrika Selatan ini tidak saling menguntungkan (P. Patel & Godsell, 2011). Hal ini disebabkan oleh ketidaksetaraan distribusi ekonomi dan perubahan kebijakan di Amerika Serikat, yang memengaruhi stabilitas ekonomi dan pemerataan ekonomi di Afrika Selatan. Ketidaksetaraan distribusi ekonomi ini merujuk pada perbedaan yang signifikan dalam penerimaan dan kemakmuran di antara berbagai lapisan masyarakat. Dalam konteks hubungan perdagangan, masalah ini bisa berdampak kepada ketimpangan ekonomi dimana hanya beberapa lapisan masyarakat yang merasakan perubahan signifikan dalam taraf hidup mereka. Sehingga, dampak positif dari perdagangan, seperti pertumbuhan ekonomi dan peningkatan lapangan kerja, mungkin tidak bisa dirasakan seluruh lapisan masyarakat (Kanbur & Lustig, 2017).

Afrika Selatan, sebagai negara yang telah mengalami transformasi besar setelah era Apartheid, telah berupaya untuk mengembangkan hubungan kemitraan dengan berbagai kekuatan global, termasuk Amerika Serikat (AS) dan Tiongkok. Dimana Amerika Serikat merupakan mitra dagang utama dan Tiongkok sebagai mitra investasi Afrika Selatan. Sikap yang ditunjukan oleh Afrika Selatan ini merupakan upaya untuk menghindari ketergantungan dari hubungan kerja sama yang dilakukan dengan Amerika Serikat dan juga Tiongkok (Han, 2019).

Keputusan Afrika Selatan untuk bermitra dengan kedua kekuatan besar ekonomi dunia ini, didasari oleh dominasi dari Tiongkok dan Amerika Serikat di Kawasan Afrika. Robert Gilpin, dalam bukunya yang berjudul "*The Political Economy of International Relations*", berpendapat bahwa negara-negara yang memiliki kekuatan ekonomi yang dominan dapat menggunakan kekuatan tersebut untuk memengaruhi kebijakan negara-negara lain di kawasan tersebut dan dapat membantu negara-negara tersebut untuk mewujudkan tujuan negaranya, seperti stabilitas, keamanan, dan pertumbuhan ekonomi (Gilpin, 1987).

Afrika Selatan melihat dominasi Tiongkok dan Amerika Serikat merupakan sebuah keputusan yang strategis dari Afrika Selatan untuk mencapai tujuan negaranya. Selain itu juga Afrika Selatan memandang bahwa Amerika Serikat dan Tiongkok memiliki peran penting di kawasan Afrika, terutama dalam hal investasi, perdagangan, dan pembangunan infrastruktur. Dimana Tiongkok telah menemukan peluang dari segi ekonomi dan politik yang ada di benua ini untuk memperluas pengaruhnya (Knowledge at Wharton Staff, 2016).

Salah satunya dengan pembangunan jaringan internet pada tahun 2013 yang merupakan salah satu dukungan Tiongkok untuk Afrika Selatan dalam memajukan pembangunan infrastruktur di negara tersebut. Tujuan dilakukannya proyek pengembangan internet ini bertujuan untuk mendorong penempatan pekerjaan dan ekspor Afrika Selatan, mendatangkan kapasitas manufaktor besar dan teknologi manufaktor maju kepada Afrika Selatan, selain itu juga dengan adanya kerja sama dengan Tiongkok ini mendorong tingkat penempatan tenaga kerja sebanyak 2000 orang dengan didukung dengan alat – alat berteknologi maju untuk mempercepat dan mewujudkan pembangunan ramah lingkungan di seluruh rantai industri yang ada di Afrika Selatan (Schiere, 2011).

Selain Afrika Selatan, banyak negara-negara di Kawasan Afrika, seperti Kenya, Ethiopia, dan Angola, telah menerima bantuan dan investasi dari Tiongkok. Proyek-proyek infrastruktur, termasuk jalan tol, pelabuhan, dan proyek energi, telah menjadi fokus utama kerja sama antara Tiongkok dan beberapa negara di Kawasan Afrika (Atabongwoung, 2022).

Dengan strategi FDI Tiongkok di kawasan Afrika, Amerika Serikat juga memiliki peran yang signifikan di kawasan Afrika, terutama dalam bentuk bantuan pembangunan, investasi, dan kerja sama keamanan. Negara – negara seperti Nigeria, Kenya, dan Afrika Selatan telah menjadi penerima bantuan dalam hal pembangunan infastruktur dan dukungan perdagangan dari Amerika Serikat. Bantuan dari Amerika Serikat berfokus pada sektor pendidikan, kesehatan, dan pertanian (Almquist, 2009).

Bantuan dari Amerika Serikat ini berupa program-program bantuan seperti *Presidential Emergency Plan for AIDS Relief* (PEPFAR). Program ini telah membantu negara-negara Afrika dalam mengatasi tantangan kesehatan seperti HIV/AIDS. Selain itu, program bantuan pangan dan proyek-proyek infrastruktur juga telah diimplementasikan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan Di samping itu, Amerika Serikat memiliki kepentingan dalam keamanan dan telah memberikan dukungan untuk operasi kontraterorisme di berbagai negara di Kawasan Afrika seperti Sudan Selatan dan Republik Demokrasi Kongo (Almquist, 2009).

Dengan adanya dominasi dari Amerika Serikat dan Tiongkok di Kawasan Afrika serta, dengan adanya pergeseran tatanan dunia dan dinamika geopolitik yang terus berkembang, Afrika Selatan memiliki tujuan untuk memanfaatkan kedua kemitraan ini guna mendorong pertumbuhan ekonomi, pengembangan infrastruktur, dan stabilitas regional. Untuk itu sebagai upaya dalam mencapai tujuannya tersebut Afrika Selatan melakukan reorientasi kebijakan luar negerinya (Han, 2019).

Yang mana menurut Kalevi Holsti dalam bukunya yang berjudul “*A Pioneer in International Relations Theory, Foreign Policy Analysis, History of International Order, and Security Studies”* mengatakan reorientasi kebijakan luar negeri terjadi ketika negara mengubah prioritas dan orientasinya dalam hal hubungan dengan negara-negara lain. Hal ini melibatkan pergeseran dari satu kelompok negara di kelompok lain, maupun perubahan dalam tujuan diplomasi, atau perubahan dalam aliansi dan kemitraan strategis (K. Holsti, 2016).

Dalam konteks reorientasi kebijakan luar negeri Afrika Selatan, dan dalam upaya pemanfaatan kemitraan yang dijalin oleh Afrika Selatan dengan Tiongkok dan Amerika Serikat, tentunya memerlukan sebuah strategi dalam mereorientasi kebijakan luar negerinya untuk dapat memanfaatkan kemitraan serta mendapatkan keuntungan dari kedua mitra ini. Hal ini juga sejalan dengan pendapat dari Robert Putnam yang memandang bahwa, negara dapat memiliki *track* diplomatik yang terpisah dalam menghadapi masalah-masalah tertentu. Dimana hal ini dapat memungkinkan suatu negara untuk melakukan reorientasi dalam kebijakan luar negerinya tanpa mengorbankan hubungan yang sudah ada (Putnam, 1988).

Untuk itu, dalam konteks hubungan kemitraan yang dijalin oleh Afrika Selatan dengan Amerika Serikat dan Tiongkok ini memerlukan Analisis dalam segi *Strengths, Weaknesses, Opportunities,* serta *Threats* untuk dapat melihat posisi Afrika Selatan dalam menjalankan kemitraan dengan kedua negara besar ini. Dengan keempat aspek tersebut nantinya akan diukur menggunakan kuadran *prisoner’s dilemma* dalam menentukan kemitraan mana yang lebih berpotensi menguntungkan bagi Afrika Selatan (Ríos & Cresto, 2015a).

Dalam konteks kerja sama antar negara pengunaan kuadran *prisoner’s dilemma* ini dapat membantu menganalisis tantangan kompleks yang akan dihadapi Afrika Selatan dalam membangun kemitraan dalam hal investasi dan perdagagan, serta mengatasi hambatan yang menghalangi kerja sama optimal di antara Tiongkok dan Amerika Serikat sehingga dapat menentukan strategi yang tepat dalam mereorientasi kebijakan luar negerinya.

Maka berdasarkan latar belakang serta permasalahan yang telah dipaparkan, penelitian ini akan mengangkat fenomena tersebut menjadi sebuah penelitian yang berjudul **“REORIENTASI KEBIJAKAN LUAR NEGERI AFRIKA SELATAN DALAM MEMANFAATKAN DOMINASI AMERIKA SERIKAT DAN TIONGKOK DITINJAU DARI KUADRAN *PRISONER’S DILEMA*”**

* 1. **Perumusan Masalah**

Mengacu pada latar belakang dan identifikasi masalah yang sudah dipaparkan sebelumnya, mengenai upaya Afrika Selatan untuk terlepas dari dampak runtuhnya Apartheid serta dalam memanfaatkan dua kekuatan ekonomi global di Afrika yaitu Tiongkok dan Amerika Serikat, maka penelitian ini merumuskan masalah penelitian sebagai berikut “**Bagaimana Reorientasi Kebijakan Luar Negeri Afrika Selatan Mampu Memanfaatkan Potensi Kemitraan Dengan Amerika Serikat Dan Tiongkok Dalam Meningkatkan Arus Perdagangan Dan Investasi Ditinjau Melalui Kuadran *Prisoner’s Dilemma*?**

* 1. **Pembatasan Masalah**

Berdasarkan perumusan masalah yang sudah dipaparkan dalam penelitian ini, perlu membatasi masalah agar pembahasan dalam penelitian ini lebih fokus pada pemanfaatan kemitraan Amerika Serikat sebagai mitra dagang utama serta kemitraan Tiongkok sebagai mitra investasi utama di Afrika Selatan pada tahun 1994 hingga 2023. Selain itu juga pada penelitian ini akan menggunakan teori *Foreign Policy Restructuring* dan *Prisoner,s Dilemma* untuk dapat melihat bagaimana pergerakan kebijakan luar negeri Afrika Selatan pasca Apartheid, serta menentukan kemitraan mana di antara Amerika Serikat dan Tiongkok yang lebih mengutungkan untuk Afrika Selatan.

* 1. **Tujuan dan Kegunaan Penelitian**
     1. **Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana rekontruksi kebijakan luar negeri Afrika Selatan dapat memengaruhi pertumbuhan ekonomi Afrika Selatan.
2. Untuk mengetahui dampak apa saja yang diberikan dengan adanya Kemitraan dari Tiongkok dan Amerika Serikat terhadap pertumbuhan ekonomi dan pembangunan infrastruktur di Afrika Selatan.
3. Untuk mengetahui bagaimana upaya Afrika selatan dalam memanfaatkan kemitraan dari Tiongkok dan Amerika Serikat.
4. Untuk mengetahui kemitraan mana yang lebih menguntungkan bagi Afrika Selatan.
   * 1. **Kegunaan Penelitian**
   1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan mengenai rekontruksi arah kebijakan Afrika selatan untuk dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Afrika Selatan.
   2. Sebagai panduan dan acuan bagi para peneliti yang akan mengadakan dan meneruskan penelitian sejenis.
   3. Sebagai sumbangan ilmiah untuk memperluas pengetahuan bagi studi hubungan internasional khususnya tentang Foreign Policy Restucturing dan penerapan kuadran *Prisoner’s dilemma*.
   4. Sebagai prasyarat kelulusan mata kuliah skripsi dalam program studi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Pasundan.