

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tiongkok memiliki sejarah yang cukup panjang terkait doktrin imunitas negara asingnya. Dalam beberapa dekade ke belakang secara bertahap mulai menunjukkan adanya perubahan dari doktrin imunitas mutlak (*absolute immunity*) menuju imunitas terbatas (*restrictive immunity*) (Dodge, 2023). Tiongkok telah menerapkan doktrin *absolute immunity* sejak sebelum tahun 1950-an, dikarenakan pengalaman sejarah dimana Tiongkok mengalami kolonialisme dan perjanjian yang tidak adil, serta hukum yurisdiksi ekstrateritorial yang diskriminatif dari kekuatan Barat. Akibat ketidakadilan tersebut, Tiongkok menyampaikan bahwa mereka menganut doktrin imunitas absolut untuk melindungi kedaulatannya dari pengaruh hukum negara asing yang dapat mengancam (Leung, 2024).

Pada tahun 1986, Tiongkok menerima tuntutan di pengadilan Amerika Serikat terkait klaim utang kereta api Hukuang (*Hukuang Railways Bonds*) pada zaman kekaisaran Dinasti Qing tahun 1911, tuntutan diajukan oleh pemegang obligasi di Alabama. Menanggapi gugatan tersebut, pemerintah Tiongkok, mengirimkan nota diplomatik yang berisikan pernyataan tegas bahwa mereka menganut doktrin imunitas mutlak (*absolute immunity*), dan menang atas tuntutan tersebut (Lewin, 1984). Pada tahun 2011, pengadilan Hong Kong awalnya memutuskan untuk menerapkan imunitas terbatas (*restrictive immunity*) dalam kasus Kongo. Berawal dari gugatan *FG Hemisphere Associates LLC* (perusahaan asal Amerika Serikat) terhadap Republik Demokratik Kongo, terkait utang negara

bersifat komersial. Kemudian, pengadilan Hong Kong berpendapat bahwa aktivitas komersial tidak lagi dilindungi imunitas penuh. Pemerintah Tiongkok kemudian menolak keputusan tersebut karena tetap berpegang pada imunitas mutlak. Penolakan tersebut menunjukkan ketegangan antara praktik lokal di Hong Kong dan kebijakan pusat di Beijing (Hong Kong Legal Information Institute, 2011).

Namun, pada periode 2020 hingga 2022 terdapat peningkatan tekanan dan gugatan berupa gugatan perdata dan komersial terhadap pemerintah Tiongkok, kebanyakan berasal dari Amerika dan Inggris. Gugatan tersebut melibatkan pihak-pihak atau entitas dari Tiongkok yang melakukan aktivitas komersial (Mazzochi et al., 2023). Selain itu, posisi Tiongkok semakin dirugikan karena tidak dapat menggunakan prinsip timbal balik (*reciprocity*) dalam kasus gugatan tersebut, karena masih menggunakan doktrin imunitas absolut. Prinsip timbal balik terkait imunitas negara asing dapat diartikan sebagai mekanisme hukum yang memungkinkan Tiongkok memberikan perlakuan kekebalan yang setara dengan yang diterimanya dari negara asing (Zhang, Ruan, & Dodge, 2023). Berbeda dengan Amerika Serikat dan negara-negara di Uni Eropa yang telah lebih dulu mengubah kebijakannya dan menganut doktrin imunitas terbatas (Ding, 2012).

Dapat dilihat bahwa sebelum tahun 2022, Tiongkok dengan tegas mempertahankan doktrin imunitas negara asingnya, dan tidak memungkinkan Tiongkok dapat menggugat pihak asing di pengadilan domestik mereka. Namun, kondisi tersebut mulai berubah dikarenakan pada bulan Desember 2022, anggota parlemen Tiongkok menerbitkan Rancangan Undang-Undang (RUU) terkait Imunitas Negara Asing (*Foreign State Immunity Law* atau *FSIL*) yang bersifat

terbatas atau membatasi (*The Restrictive Doctrine*). RUU ini memungkinkan pihak negara asing untuk digugat di pengadilan Tiongkok dalam konteks aktivitas komersial atau kasus tertentu yang tidak berkaitan langsung dengan fungsi negara sebagai kedaulatan (FSIL, 2023).

Dalam konteks ini, entitas merujuk pada organisasi atau individu, termasuk perusahaan swasta maupun BUMN, yang dapat menggugat atau digugat berdasarkan undang-undang tersebut. Aktivitas komersial meliputi transaksi barang dan jasa, investasi, kegiatan pinjam-meminjam, dan tindakan lain yang bersifat komersial. Kriteria pentingnya adalah bahwa aktivitas tersebut tidak dianggap sebagai tindakan yang mencerminkan kekuasaan negara atau pelaksanaan otoritas kedaulatan (Coyle, 2023). Meskipun secara teknis perubahan tersebut termuat dalam bentuk undang-undang, substansinya merupakan sebuah kebijakan luar negeri karena mengubah doktrin suatu negara dalam mengatur hubungan yurisdiksi dengan negara lain (FSIL, 2023).

Tabel 1. 1 Perbandingan Doktrin Imunitas Tiongkok Sebelum dan Sesudah FSIL

Aspek Perbandingan	Sebelum Perubahan (<i>Absolute Immunity</i>)	Setelah Perubahan (<i>Restrictive Immunity/FSIL</i>)
Dasar Hukum	Tidak ada undang-undang tertulis berdasarkan kebijakan dan praktik diplomatik.	<i>Foreign State Immunity Law</i> (FSIL) yang diadopsi 2024.
Doktrin atau Prinsip Dasar	Berdasarkan doktrin ini, negara asing menikmati kekebalan penuh dari yurisdiksi pengadilan Tiongkok, tanpa memandang sifat aktivitas yang dilakukan, baik itu tindakan kedaulatan maupun komersial.	Berdasarkan doktrin ini, kekebalan tetap menjadi prinsip umum, namun diberikan pengecualian untuk jenis aktivitas tertentu yang bersifat non-kedaulatan, terutama aktivitas komersial.
Landasan Hukum Acara Perdata	Mengacu pada Pasal 261 Undang-Undang Hukum Acara Perdata (<i>Civil Procedure Law</i>) yang mengatur tentang kekebalan yudisial, namun pasal ini hanya bersifat rujukan dan	Pasal 3 FSIL yang menegaskan bahwa negara asing dan propertinya pada prinsipnya menikmati kekebalan dari yurisdiksi pengadilan Tiongkok, kecuali ditentukan lain dalam

Aspek Perbandingan	Sebelum Perubahan (<i>Absolute Immunity</i>)	Setelah Perubahan (<i>Restrictive Immunity/FSIL</i>)
	tidak memberikan pengaturan substantif mengenai kapan suatu negara asing dapat digugat di pengadilan Tiongkok.	undang-undang ini. Pasal 4 sampai 14 kemudian merinci delapan pengecualian terhadap prinsip umum tersebut.
Aktivitas Komersial Negara Asing	Tidak ada pengecualian untuk aktivitas komersial.	Negara asing tidak menikmati kekebalan dalam perkara yang timbul dari aktivitas komersial yang dilakukan dengan organisasi atau individu dari negara lain, termasuk Tiongkok, sepanjang aktivitas tersebut terjadi di wilayah Tiongkok atau terjadi di luar wilayah namun menimbulkan dampak langsung di wilayah Tiongkok (Pasal 7). Aktivitas komersial mencakup transaksi barang atau jasa, investasi, pinjaman, dan tindakan bersifat komersial lainnya yang bukan merupakan pelaksanaan kekuasaan kedaulatan.
Eksekusi terhadap Properti Negara Asing	Properti negara asing menikmati kekebalan mutlak dari tindakan eksekusi. Tidak dimungkinkan untuk menyita atau mengeksekusi properti negara asing yang berada di wilayah Tiongkok untuk memenuhi suatu putusan pengadilan.	Properti negara asing tetap menikmati kekebalan dari eksekusi (Pasal 13). Namun, pengecualian diberikan dalam keadaan yang sangat terbatas, yaitu jika properti tersebut: (i) terletak di wilayah Tiongkok; (ii) digunakan untuk aktivitas komersial; dan (iii) memiliki keterkaitan dengan perkara yang bersangkutan (Pasal 14). Selain itu, negara asing juga dapat secara tegas melepaskan kekebalan eksekusinya melalui perjanjian internasional, perjanjian tertulis, atau dokumen tertulis yang diajukan ke pengadilan Tiongkok.
Pelepasan Kekebalan oleh Negara Asing (<i>Weiver</i>)	Tidak terdapat mekanisme yang jelas dan terstandarisasi. Karena doktrin absolut memberikan kekebalan menyeluruh, persoalan pelepasan kekebalan tidak diatur secara rinci.	Diatur secara rinci dalam Pasal 4 dan 5. Pelepasan kekebalan dapat dilakukan secara tegas melalui perjanjian internasional, perjanjian tertulis, dokumen tertulis yang diajukan ke pengadilan, atau melalui saluran diplomatik. Atau secara implisit,

Aspek Perbandingan	Sebelum Perubahan (<i>Absolute Immunity</i>)	Setelah Perubahan (<i>Restrictive Immunity</i> /FSIL)
		ketika negara asing bertindak sebagai penggugat di pengadilan Tiongkok atau mengajukan pembelaan atas pokok perkara.
Sengketa Terkait Arbitrase	Tidak terdapat pengaturan khusus dalam hukum domestik mengenai posisi kekebalan negara asing dalam perselisihan arbitrase.	Negara asing tidak menikmati kekebalan dalam proses pengadilan yang berkaitan dengan validitas perjanjian arbitrase, pengakuan, dan pelaksanaan putusan arbitrase yang timbul dari aktivitas komersial (Pasal 12).
Prinsip Resiprositas (Timbal Balik)	Tidak terdapat instrumen hukum yang menjelaskan yang menjelaskan secara jelas.	Diatur tegas dalam Pasal 21. Apabila suatu negara asing memberikan tingkat kekebalan yang lebih rendah kepada Tiongkok dibandingkan dengan ketentuan FSIL, Tiongkok akan menerapkan prinsip resiprositas sebagai langkah penyeimbang.

Sumber: Diolah penulis berdasarkan FSIL (2023), CICC (2017), Volterra Finetta (2023), dan Mazzochi et al. (2023).

Pada tahun 2024, rancangan undang-undang ini secara resmi diadopsi menjadi sebuah hukum atau undang-undang, yang secara signifikan mengubah pendekatan Tiongkok dalam menangani litigasi internasional dan komersial yang melibatkan entitas asing (Ji, 2023). Bagaimana kebijakan domestik terkait imunitas ini bisa dikaitkan dengan kebijakan luar negeri karena dalam substansinya mengatur tidak hanya terbatas persoalan hukum domestik, melainkan merupakan bagian integral dari kebijakan luar negeri suatu negara (Ministry of Justice of the People's Republic of China, 2023).

Pertama, objek pengaturan FSIL bersifat lintas batas karena mengatur hubungan antara Tiongkok dengan negara berdaulat lainnya. Hal ini tercermin dalam Pasal 1 FSIL yang secara eksplisit menyebutkan tujuan UU ini adalah untuk "*safeguarding the sovereign equality of States, and promoting friendly exchanges*

with other countries" (FSIL, 2023). Kedua, Pasal 21 FSIL menetapkan prinsip resiprositas yang memungkinkan Tiongkok memberikan perlakuan imunitas yang berbeda kepada negara asing berdasarkan perlakuan yang diterima dari negara tersebut. Prinsip resiprositas ini merupakan karakteristik khas instrumen kebijakan luar negeri karena memberikan ruang bagi pertimbangan diplomatik dalam penerapan hukum. Ketiga, Pasal 4 dan Pasal 5 FSIL mengatur pelepasan kekebalan melalui perjanjian internasional, yang secara langsung mengaitkan undang-undang ini dengan rezim perjanjian internasional (FSIL, 2023). Selain itu, FSIL disusun dengan merujuk pada Konvensi PBB tentang Kekebalan Yurisdiksi Negara dan Propertinya (2004) yang telah ditandatangani Tiongkok pada tahun 2005, sebagaimana dinyatakan oleh Juru Bicara Kementerian Luar Negeri Tiongkok bahwa undang-undang ini "*fully adheres to international law*" (Ministry of Foreign Affairs People's Republic of China, 2023). Dengan demikian, perubahan dari doktrin imunitas absolut menjadi imunitas terbatas melalui FSIL dapat dikategorikan sebagai perubahan kebijakan luar negeri karena menyangkut cara Tiongkok mengelola hubungannya dengan negara-negara lain dalam konteks yurisdiksi pengadilan. (FSIL, 2023)

Perubahan kebijakan luar negeri, seperti yang terlihat dalam transisi imunitas negara asing di Tiongkok, juga mencerminkan prinsip dasar fleksibilitas adaptif dalam merespons dinamika global. Negara seringkali mengubah kebijakan luar negerinya ketika ada perubahan signifikan di lingkungan internasional yang mempengaruhi kepentingan nasional. Tiongkok menghadapi tekanan untuk menyesuaikan hukum imunitas negara asing seiring dengan meningkatnya peran

dalam perdagangan internasional. Hal ini menunjukkan bahwa perubahan kebijakan luar negeri didorong oleh kebutuhan untuk menjaga kepentingan ekonomi, hubungan diplomatik, dan stabilitas hukum di panggung internasional (Goldstein, 2005).

Perubahan kebijakan ini secara khusus dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi negara mitra dagang Tiongkok dan investor asing yang melakukan aktivitas komersial dengan entitas Tiongkok, sekaligus melindungi kepentingan nasional Tiongkok ketika aset-asetnya digugat di pengadilan asing melalui penerapan prinsip timbal balik (*reciprocity*). FSIL juga memberikan akses hukum yang lebih adil bagi investor asing yang selama ini menghadapi ketidakpastian hukum ketika bersengketa dengan negara asing di pengadilan Tiongkok. Perubahan kebijakan ini menunjukkan upaya Tiongkok untuk menyeimbangkan kepentingan nasional dengan keterlibatan dalam aktivitas komersial internasional, dan meningkatkan reputasi Tiongkok sebagai negara atau mitra dagang yang dapat dipercaya dalam tatanan hukum global (Zhang, 2025).

Dalam penelitian yang berjudul "*China's Foreign Policy Rhetoric Between Orchestration and Cacophony*," Sabine Mokry (2023) membahas mengenai retorika kebijakan luar negeri Tiongkok di bawah kepemimpinan Xi Jinping dan peran aktor domestik lainnya dalam membentuk kebijakan tersebut. Meskipun Xi Jinping dianggap sebagai pengendali utama kebijakan luar negeri, penelitian ini menemukan bahwa aktor-aktor lain seperti Perdana Menteri, Menteri Luar Negeri, dan Kantor Informasi Dewan Negara juga berkontribusi dalam penyusunan dan penyampaian kepentingan nasional Tiongkok. Dengan menggunakan teori

Fragmented Authoritarianism dari Andrew Mertha (2009), yang menyatakan bahwa meskipun kekuasaan politik tersentralisasi, implementasi kebijakan seringkali terfragmentasi oleh kepentingan birokrasi yang berbeda, Mokry menunjukkan bahwa retorika kebijakan luar negeri Tiongkok tidak selalu konsisten. Perbedaan ini paling terlihat dalam penekanan antara pernyataan Xi Jinping dan Perdana Menteri. Meskipun ada upaya untuk menciptakan retorika yang lebih koheren, variasi di antara para aktor kebijakan tetap terlihat, terutama dalam isu-isu seperti terorisme dan ekonomi global. Penelitian ini menyimpulkan bahwa meskipun kekuasaan semakin terpusat pada Xi Jinping, retorika kebijakan luar negeri Tiongkok masih terfragmentasi dan dipengaruhi oleh aktor-aktor domestik lainnya (Mokry, 2023).

Dalam penelitian yang berjudul *“How Does Customary International Law Change? The Case of State Immunity,”* oleh Verdier (2015) menyatakan bahwa *Customary International Law* (CIL) sering dianggap sebagai aturan universal yang mengikat semua negara, bahkan negara yang tidak mengakuinya. Berdasarkan 121 data negara dengan yang berubah status imunitas negaranya dari absolut menjadi terbatas dalam konteks hukum kebiasaan, penulis menemukan bahwa perubahan ini bukan karena mekanisme timbal balik atau sanksi langsung, melainkan karena pengaruh negara-negara yang memiliki peran atau jumlah ekspor yang besar. Dengan menggunakan pendekatan teori pilihan rasional (*rational choice theory*), penulis menekankan bahwa keputusan negara sebagai hasil dari pertimbangan manfaat dan risiko. Kesimpulan yang diberikan penulis berupa penjelasan mengenai negara-negara cenderung mengadopsi kekebalan terbatas ketika negara-

negara mitra dagang mereka juga melakukannya, karena mereka khawatir akan dampak dari contoh sebelumnya jika mereka melanggar aturan yang dihormati secara luas. menegaskan bahwa dalam CIL, kesadaran negara akan praktik bersama (*shared legal understanding*) memainkan peran besar dalam menjaga norma-norma hukum, bukan timbal balik langsung atau ancaman sanksi (Verdier, 2015).

Dalam sebuah artikel jurnal yang berjudul "*State Immunity, China, and Its Shifting Position*," oleh Qi (2008) yang membahas tentang kemungkinan perubahan posisi Tiongkok dari doktrin kekebalan negara yang absolut ke pendekatan yang lebih terbatas (*restrictive*). Hal ini didorong oleh pertumbuhan pesat sektor swasta di Tiongkok sejak tahun 1990-an, yang memerlukan perlindungan hukum yang lebih besar bagi entitas swasta Tiongkok yang aktif dalam perdagangan internasional. Pada penelitian ini dijelaskan sejarah kebijakan kekebalan negara di Tiongkok dan menawarkan analisis serta rekomendasi untuk memfasilitasi perubahan kebijakan tersebut. Penulis menggunakan prinsip kekebalan negara, yang berkembang dari pendekatan *absolute* atau mutlak ke pendekatan terbatas, sebagai landasan analisis. Kesimpulan penelitian ini menyarankan bahwa perubahan ke arah kekebalan terbatas akan membantu Tiongkok dalam menjaga kepentingan ekonominya di ranah internasional tanpa sepenuhnya meninggalkan prinsip kedaulatan yang penting bagi negara tersebut (Qi, 2008).

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah "Mengapa Tiongkok menerapkan perubahan kebijakan dari *Absolute Foreign State Immunity Model* menjadi *Restrictive Foreign State Immunity Model* pada tahun 2020-2024?"

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang mendorong perubahan kebijakan luar negeri Tiongkok dari model *Absolute Foreign State Immunity* menjadi model *Restrictive Foreign State Immunity* pada tahun 2024. Penulis berharap dapat memberikan wawasan yang lebih dalam mengenai latar belakang, faktor domestik, dan faktor internasional yang mempengaruhi kebijakan imunitas negara asing di Tiongkok. Melalui analisis ini, diharapkan hasil penelitian ini dapat berkontribusi pada kajian hukum internasional dan kebijakan luar negeri Tiongkok.

1.4 Kerangka Teori/Konsep

1.4.1 Teori Perubahan Kebijakan Luar Negeri

Pemilihan teori perubahan kebijakan luar negeri Joakim Eidenfalk sebagai kerangka analisis penelitian ini didasarkan pada kapasitasnya dalam menjelaskan secara spesifik kapan dan mengapa suatu kebijakan berubah, tidak sekadar memetakan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Misalnya pada model William D. Coplin yang lebih menekankan pada pemahaman proses pembuatan kebijakan luar negeri (*foreign policy decision-making process*), dan tidak menyediakan konsep *window of opportunity* (Coplin, 1980). Eidenfalk menyertakan konsep *window of opportunity* dan persepsi pengambil keputusan sebagai kunci perubahan, yang cukup relevan untuk menjelaskan momentum pengesahan FSIL pada 2024 (Eidenfalk, 2009). Meskipun model Eidenfalk diuji pada kasus Australia, namun dalam tesisnya secara eksplisit Eidenfalk tidak membatasi penggunaan modelnya pada negara dengan sistem pemerintahan yang berbeda (Eidenfalk, 2009).

Perubahan kebijakan luar negeri menurut Joakim Eidenfalk didefinisikan sebagai perubahan tujuan, perilaku, dan arah kebijakan suatu negara dalam hubungannya dengan aktor lain di sistem internasional yang dapat diamati secara jelas dari waktu ke waktu. Perubahan yang dimaksud tidak hanya mencakup perubahan total terhadap orientasi kebijakan, tetapi juga dapat berupa penyesuaian strategi, intensitas keterlibatan, maupun instrumen kebijakan yang digunakan oleh negara dalam merespon isu tertentu (Eidenfalk, 2009). Menurut Eidenfalk, untuk memahami perubahan tersebut diperlukan suatu model yang mampu mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi pemerintah dalam proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu, ia mengembangkan model yang mencakup variabel independen (sumber perubahan), variabel intervening (proses pengambilan keputusan), serta variabel dependen (tingkat atau luas perubahan). Sumber perubahan dibagi menjadi faktor domestik dan faktor internasional (Eidenfalk, 2009).

Perubahan kebijakan tidak bersifat otomatis sebagai respons terhadap perubahan lingkungan eksternal, melainkan merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan politik yang dipengaruhi oleh faktor domestik dan faktor internasional, serta persepsi pengambil keputusan terhadap peluang perubahan. Faktor domestik mencakup lima variabel, yaitu birokrasi, opini publik, media, kelompok kepentingan dan partai politik. Sedangkan faktor internasional dibagi menjadi empat variabel, yaitu faktor global, faktor regional, hubungan bilateral, dan aktor non-negara (Eidenfalk, 2009).

1.4.1.1 Faktor Domestik

Faktor domestik menjadi salah satu faktor yang penting dalam mempengaruhi dan menekan pengambil keputusan untuk melakukan perubahan kebijakan luar negeri, karena mereka (pengambil keputusan) mengandalkan dukungan dari pemerintah untuk tetap berkuasa. Terdapat dukungan dari partai politik dan aktor lainnya yang penting untuk mempertahankan kebijakan luar negeri tertentu. Selain itu, media dan opini publik juga memiliki pengaruh dalam perubahan kebijakan apabila di dalamnya terdapat perbedaan pendapat atau persetujuan yang cukup kuat (Eidenfalk, 2009).

1.4.1.1.1 Birokrasi

Menurut Eidenfalk, secara umum birokrasi merupakan unsur yang lebih mendorong stabilitas daripada perubahan dalam kebijakan luar negeri. Struktur birokrasi yang cenderung kaku dan prosedur kerja yang kompleks seringkali menjadi hambatan untuk upaya perubahan kebijakan. Pada tulisannya, Eidenfalk memasukkan pernyataan Morton Halperin mengenai karakteristik birokrasi yang cenderung menolak perubahan dan lebih mempertahankan status quo, karena sebagian besar pejabat birokrasi lebih memilih mempertahankan kebijakan yang sudah ada. Selain itu, keterbatasan waktu dan sumber daya membuat hanya sebagian kecil aktor dalam birokrasi yang secara aktif mendorong perubahan. Meskipun demikian, birokrasi tetap dapat berperan dalam perubahan kebijakan luar negeri apabila kelompok tertentu di dalamnya memiliki akses langsung kepada menteri atau pejabat tinggi sehingga mampu mempengaruhi proses pengambilan keputusan (Eidenfalk, 2009).

1.4.1.1.2 Opini Publik

Opini publik juga memiliki pengaruh penting dalam perubahan kebijakan luar negeri karena pemerintah tetap membutuhkan dukungan dari pemilih (masyarakat) untuk menjalankan kebijakan serta mempertahankan kekuasaan melalui pemilu. Ketika masyarakat merasa tidak puas terhadap suatu kebijakan, misalnya melalui aksi protes atau demonstrasi, tekanan dapat muncul terhadap para pengambil keputusan. Oleh karena itu, pemerintah perlu mempertimbangkan pandangan publik agar kebijakan yang diambil tidak menimbulkan penolakan yang luas. Meskipun isu kebijakan luar negeri umumnya kurang mendapat perhatian publik karena kompleksitasnya dan terbatasnya pemberitaan di media, situasi krisis internasional dapat dengan cepat meningkatkan perhatian masyarakat dan mempengaruhi sikap mereka (Eidenfalk, 2009).

1.4.1.1.3 Media

Media biasanya dianggap sebagai sarana yang dapat digunakan pemerintah untuk menyampaikan dan mendukung kebijakan mereka kepada masyarakat melalui pengendalian informasi. Namun, berbagai penelitian juga menunjukkan bahwa media tidak hanya berfungsi sebagai penyampai pesan pemerintah, tetapi dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri. Media menjadi penghubung antara pemerintah dan publik sehingga pembuat kebijakan perlu mempertimbangkan peran media dalam pelaksanaan kebijakan. Selain menyampaikan informasi dari pemerintah kepada masyarakat, media juga dapat membentuk opini publik, menentukan isu yang menjadi perhatian utama, serta mengungkap informasi baru yang dapat mempengaruhi kebijakan. Media juga dapat memberikan dukungan atau kritik terhadap suatu kebijakan yang secara tidak langsung itu dapat menekan

pemerintah baik pembuat keputusan dalam proses pengambilan keputusan (Eidenfalk, 2009).

1.4.1.1.4 Kelompok Kepentingan

Kelompok kepentingan juga dapat berpengaruh pada keputusan pembuat kebijakan untuk melakukan perubahan kebijakan luar negeri. Kelompok kepentingan dapat berupa organisasi masyarakat yang terbentuk dari suatu isu tertentu, kelompok lobi profesional, pelaku bisnis, maupun organisasi hukum yang memperjuangkan kepentingan publik. Pengaruh kelompok kepentingan semakin meningkat dikarenakan mereka sering berfokus pada isu-isu yang menarik perhatian pemilih (masyarakat), sehingga secara tidak langsung mendorong pembuat kebijakan untuk mempertimbangkannya. Biasanya melalui akses terhadap proses politik dan bentuk aktivitas advokasi, kelompok kepentingan berupaya mempengaruhi kebijakan pemerintah, meskipun akses tersebut tidak selalu menjamin keberhasilan (Eidenfalk, 2009).

1.4.1.1.5 Partai Politik

Partai politik merujuk pada partai-partai yang berada di parlemen, terutama partai yang dukungannya dibutuhkan pembuat kebijakan untuk menjalankan pemerintahan atau mempertahankan maupun mengubah suatu kebijakan. Jika pengambil keputusan menghadapi penolakan terhadap suatu kebijakan luar negeri, mereka biasanya melakukan negosiasi atau penyesuaian kebijakan agar memperoleh dukungan yang cukup di parlemen. Selain itu, partai oposisi juga dapat memengaruhi arah kebijakan dengan membangun opini publik terhadap isu-isu tertentu dan memberikan tekanan kepada pemerintah atau pembuat kebijakan. Tekanan tersebut dapat semakin kuat ketika dipengaruhi atau dipelopori oleh sikap

pemilih, opini publik, media, maupun kelompok kepentingan, sehingga mendorong anggota parlemen untuk menekan pembuat keputusan agar mempertimbangkan perubahan kebijakan (Eidenfalk, 2009).

1.4.1.2 Faktor Internasional

Selain faktor domestik, Eidenfalk juga menjelaskan mengenai faktor internasional yang mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri. Faktor internasional dalam perubahan kebijakan luar negeri berkaitan dengan dinamika politik internasional yang melibatkan berbagai aktor, seperti negara, institusi internasional, dan aktor non-negara, yang saling berinteraksi pada berbagai tingkat. Faktor internasional dibagi menjadi empat variabel atau sumber utama perubahan, yaitu faktor global, faktor regional, hubungan bilateral, dan aktor non-negara (Eidenfalk, 2009)

1.4.1.2.1 Faktor Global

Faktor global merujuk pada perubahan dalam sistem politik internasional yang memiliki dampak cukup luas terhadap banyak negara dan dapat mempengaruhi proses perumusan kebijakan luar negeri. Salah satu perubahan besar di tingkat internasional, seperti berakhirnya Perang Dingin, dapat mengubah kondisi politik global dan memengaruhi cara suatu negara menentukan kebijakan luar negerinya. Selain itu, peristiwa internasional tertentu juga dapat mempengaruhi perilaku negara, seperti serangan 11 September yang kemudian memicu kebijakan *“War on Terror”* yang dipimpin oleh Amerika Serikat dan mempengaruhi kebijakan berbagai negara di dunia. Pengaruh tersebut juga dapat berasal dari perubahan keseimbangan kekuatan internasional, perkembangan norma

internasional, maupun peran institusi internasional yang terdiri dari negara-negara (Eidenfalk, 2009).

1.4.1.2.2 Faktor Regional

Faktor regional merujuk pada peristiwa atau aktor yang memberikan dampak terutama pada kawasan tertentu, bukan pada seluruh sistem politik internasional. Sebagai contoh peristiwa pengeboman di Bali pada Oktober 2002, memiliki pengaruh besar bagi kawasan Asia Tenggara, Australia, dan Pasifik Selatan. Peristiwa semacam ini dapat mempengaruhi sistem politik regional dan turut mempengaruhi pertimbangan para pembuat kebijakan di negara-negara dalam kawasan tersebut, meskipun tidak selalu berujung pada perubahan kebijakan luar negeri. Selain itu, aktor regional seperti organisasi kawasan juga dapat memengaruhi proses pembentukan kebijakan luar negeri suatu negara. Norma yang berkembang dalam suatu kawasan, yang seringkali dipengaruhi oleh nilai budaya, sejarah, dan tradisi, serta keseimbangan kekuatan di tingkat regional, juga menjadi faktor yang dipertimbangkan oleh negara dan pembuat kebijakan dalam menentukan kebijakan luar negerinya (Eidenfalk, 2009).

1.4.1.2.3 Hubungan Bilateral

Hubungan bilateral merupakan hubungan langsung antara suatu negara dengan aktor lain, yang umumnya berupa negara lain, tetapi juga dapat mencakup institusi atau organisasi internasional. Pengaruh dari hubungan bilateral terhadap perubahan kebijakan luar negeri ini muncul ketika terjadi interaksi atau komunikasi antara negara yang diteliti dengan satu aktor tertentu. Melalui hubungan tersebut, suatu negara atau institusi dapat mempengaruhi kebijakan negara lain dengan memanfaatkan kerjasama aliansi, hubungan perdagangan, maupun tekanan militer

dan ekonomi. Bentuk insentif atau ancaman yang diberikan dapat berbeda-beda, tetapi tetap memiliki potensi untuk mempengaruhi pertimbangan para pembuat kebijakan (Eidenfalk, 2009).

1.4.1.2.4 Aktor Non-Negara

Kemudian sumber perubahan yang terakhir, terdapat aktor non-negara. Aktor non-negara dapat merujuk pada berbagai pihak di luar negara yang memiliki pengaruh dalam politik internasional. Aktor-aktor ini dapat berupa jaringan kriminal, kelompok teroris, perusahaan multinasional, organisasi hak asasi manusia, maupun organisasi transnasional lainnya. Meskipun negara tetap dipandang sebagai aktor utama dalam sistem politik internasional, peran aktor non-negara tidak dapat diabaikan karena mereka memiliki kemampuan untuk mempengaruhi isu-isu tertentu dalam kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2009).

1.4.1.3 *Window of Opportunity*

Konsep *window of opportunity* dalam model perubahan kebijakan luar negeri merujuk pada tahapan ketika para pengambil keputusan utama melihat adanya peluang untuk mendorong suatu perubahan kebijakan. Konsep ini dipengaruhi oleh model perubahan kebijakan luar negeri dari Jakob Gustavsson serta gagasan John Kingdon mengenai *policy window*. Pada tahap ini, sumber-sumber perubahan baik dari faktor domestik dan faktor internasional dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan apabila dipersepsikan oleh pengambil keputusan sebagai peluang terjadinya perubahan kebijakan. Para pengambil keputusan akan melihat adanya peluang tersebut, baik karena adanya dari sumber perubahan atau karena individu pengambil keputusan sendiri menyadari adanya kesempatan untuk mendorong agenda kebijakan tertentu.

Persepsi menjadi unsur penting dalam proses ini, karena cara seorang pemimpin memahami situasi akan mempengaruhi keputusan yang diambil. Persepsi tersebut dapat dipengaruhi oleh berbagai karakteristik pribadi pemimpin, seperti keyakinan dasar, motif atau tujuan politik, gaya pengambilan keputusan, cara berinteraksi dengan aktor lain, pengalaman dalam urusan luar negeri, serta tingkat minat terhadap isu kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2006).

Adanya perubahan kondisi struktural (perubahan yang berasal dari faktor domestik dan faktor internasional) tidak secara otomatis menyebabkan perubahan kebijakan luar negeri. Perubahan hanya akan terjadi apabila kondisi tersebut dipersepsikan oleh pengambil keputusan sebagai peluang yang dapat dimanfaatkan. Para pembuat kebijakan biasanya mempertimbangkan perbandingan antara biaya dan manfaat dari kebijakan yang sedang dijalankan. Jika kebijakan yang ada dianggap terlalu merugikan atau jika perubahan kebijakan dinilai memberikan keuntungan yang lebih besar, maka hal tersebut dapat mendorong pengambil keputusan untuk memanfaatkan *window of opportunity* dan memulai proses perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2009).

1.5 Sintesa Pemikiran



Gambar 1. 1 Peta Konsep Sintesa Pemikiran
Sumber: Penulis

Berdasarkan bagan teori tersebut, perubahan kebijakan Tiongkok dapat disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu faktor domestik (terdiri dari birokrasi, opini publik, media, kelompok kepentingan dan partai politik) dan faktor internasional (terdiri dari faktor global, faktor regional, hubungan bilateral, dan aktor non-negara). Kemudian faktor-faktor tersebut yang akan mempengaruhi individu pembuat keputusan untuk dipersepsikan sebagai peluang adanya perubahan kebijakan luar negeri. Sebagai hasil dari keputusan tersebut, perubahan kebijakan luar negeri Tiongkok merupakan langkah strategis untuk memperkuat pengaruh global Tiongkok dan penyesuaian diri dengan dinamika hukum serta ekonomi internasional (Eidenfalk, 2009).

1.6 Argumen Utama

Perubahan kebijakan luar negeri Tiongkok terkait *Foreign State Immunity Law* (FSIL), yang mengubah pendekatan dari *Absolute Foreign State Immunity* menjadi *Restrictive Foreign State Immunity*, dipengaruhi oleh berbagai sumber perubahan dari faktor domestik maupun internasional. Secara domestik, pada birokrasi terdapat usulan dari anggota parlemen, Ma Yide, mengenai rancangan UU Kekebalan Negara Asing, yang kemudian diproses dan penyusunan RUU dilakukan oleh Kementerian Luar Negeri bersama otoritas terkait sebelum diajukan ke Kongres Rakyat Nasional. Setelah adanya RUU yang dikeluarkan oleh Komite Tetap Kongres Rakyat Nasional, media fokus menanggapi dengan berita yang berisikan apa saja “penyesuaian yang diperlukan” untuk melindungi kepentingan dan kedaulatan warga negara secara sah. Sedangkan untuk opini publik ditampung melalui komentar dan surat terbuka yang disampaikan pada RUU yang dipublikasikan di situs Kongres Tetap Rakyat Nasional Tiongkok dari Desember

2022 hingga Januari 2023. Sedangkan untuk faktor partai politik, sistem satu partai, Komite Tetap DPR Nasional (partai komunis) mendukung pengesahan RUU dengan alasan selaras dengan agenda nasional partai, yaitu mengamankan kepentingan negara dan hukum domestik atas urusan luar negeri. Selain itu, terdapat faktor dari kelompok kepentingan seperti kelompok pengusaha dan BUMN Tiongkok yang pernah mengalami sengketa komersial secara tidak langsung mendorong perubahan kebijakan ke arah yang menguntungkan mereka dengan memberikan hukum timbal balik, semisal terjadi sengketa di kemudian hari.

Secara internasional, faktor global dapat dilihat dari hubungan antara Tiongkok dan Amerika Serikat, karena RUU ini sempat dipicu oleh upaya litigasi politik oleh legislator AS terkait respon Tiongkok atas Covid-19. Kemudian untuk hubungan bilateral dilihat dari hubungan Tiongkok dengan pihak negara yang pernah mengalami sengketa sebelum tahun 2024, seperti pada tahun 2016, kasus tersebut dijadikan bahan evaluasi agar Tiongkok dapat dengan tegas menetapkan posisinya sebagai negara yang menganut doktrin imunitas terbatas dan memiliki kewenangan untuk menuntut pihak asing sesuai dengan UU yang baru. Faktor regional dapat dilihat melalui keterlibatan aktif Tiongkok dalam proyek BRI di kawasan Asia dan Afrika dibarengi dengan meningkatnya investasi, menciptakan kondisi dimana Tiongkok perlu mengevaluasi sistem hukum yang berlaku. Dengan mengadopsi imunitas terbatas Tiongkok dapat menuntut balik pihak dari negara asing di pengadilan domestiknya. Dan yang terakhir, faktor non-negara dapat berupa tuntutan yang berasal dari lembaga arbitrase internasional seperti ICSID atau UNCITRAL. Keterlibatan Tiongkok dalam berbagai perjanjian investasi

internasional mendorong agar menyesuaikan dengan mekanisme penyelesaian sengketa investor-negara (ISDS), yang secara tidak langsung mengesampingkan doktrin imunitas absolut. Adapun *window of opportunity* dalam kebijakan ini adalah tekanan politik dan litigasi internasional terhadap Tiongkok, khususnya dari Amerika Serikat, yang memaksa pemerintah Tiongkok untuk segera memperbarui perangkat hukumnya guna melindungi kedaulatan nasional. *Key decision maker* dalam proses pengesahan ini adalah Komite Tetap Kongres Rakyat Nasional (NPCSC), yang didukung penuh oleh arahan strategis dari pimpinan Partai Komunis Tiongkok.

1.7 Metodologi Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan eksplanatif. Menurut Silalahi (2009), penelitian eksplanatif bertujuan untuk menjelaskan hubungan antara dua atau lebih variabel atau fenomena. Dalam konteks ini, peneliti berfokus pada upaya menjelaskan penyebab perubahan kebijakan luar negeri Tiongkok dari model *Absolute Foreign State Immunity* menjadi *Restrictive Foreign State Immunity* pada tahun 2024.

Pendekatan eksplanatif cocok digunakan dalam penelitian ini karena menekankan pada pengungkapan hubungan sebab-akibat antara faktor-faktor internasional dan domestik yang mempengaruhi perubahan kebijakan. Sebagaimana diuraikan oleh Creswell (2013), penelitian kualitatif lebih mengutamakan pengumpulan data yang berbentuk narasi atau deskripsi daripada angka, yang bertujuan untuk memahami alasan di balik fenomena tertentu, dalam hal ini perubahan kebijakan imunitas negara asing di Tiongkok.

1.7.2 Jangkauan Penelitian

Penelitian ini akan berfokus pada periode 2020 hingga 2024, dimulai dari pengusulan Rancangan Undang-Undang Imunitas Negara Asing oleh Tiongkok pada tahun 2020 hingga pengesahannya pada tahun 2024. Jangka waktu ini dipilih karena mencakup seluruh proses perubahan kebijakan, dari tahap perumusan hingga implementasi. Analisis dalam penelitian ini akan difokuskan pada faktor-faktor domestik seperti faktor birokrasi, opini publik, media, kelompok kepentingan, dan partai politik, serta faktor internasional seperti faktor global, faktor regional, hubungan bilateral antara Tiongkok dengan negara lain serta aktor non-negara yang turut mempengaruhi kebijakan imunitas negara asing Tiongkok.

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder sebagai sumber utama. Menurut Sugiyono (2013), data sekunder adalah data yang dikumpulkan dari sumber-sumber yang telah ada, seperti buku, artikel ilmiah, laporan pemerintah, dan publikasi online. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), dengan mengakses literatur yang relevan, baik dalam bentuk buku fisik maupun sumber digital, seperti jurnal dan artikel yang dapat diakses melalui internet.

Studi ini juga menggunakan berbagai sumber resmi yang kredibel, termasuk jurnal internasional, laporan kebijakan, serta analisis yang diterbitkan oleh lembaga penelitian. Pengumpulan data sekunder ini penting karena memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai perubahan kebijakan imunitas negara asing Tiongkok serta konteks domestik dan internasional yang melatarbelakanginya.

1.7.4 Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan menggunakan pendekatan kualitatif. Silalahi (2009) menjelaskan bahwa analisis kualitatif melibatkan interpretasi mendalam atas data yang berbentuk narasi atau teks, bukan angka. Penelitian ini akan menggunakan teknik analisis konten (*content analysis*), yang akan membantu mengidentifikasi dan menganalisis data yang berasal dari artikel, dokumen resmi, laporan, dan publikasi akademik. Teknik ini bertujuan mengidentifikasi pola dan makna dari data, dengan mengelompokkan informasi ke dalam kategori-kategori yang sesuai, sehingga memungkinkan untuk memahami faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan imunitas negara asing di Tiongkok (Krippendorff, 2004).

1.8 Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dalam beberapa bab yang akan dijelaskan sebagai berikut:

BAB I: Pendahuluan

Bab ini berisi latar belakang masalah yang menjelaskan konteks perubahan kebijakan imunitas negara asing Tiongkok, dari *Absolute Foreign State Immunity Model* menjadi *Restrictive Foreign State Immunity Model*. Didalamnya juga terdapat rumusan masalah, yaitu pertanyaan yang berfokus pada faktor-faktor penyebab perubahan kebijakan tersebut. Tujuan penelitian dan kerangka teori yang menggunakan konsep perubahan kebijakan luar negeri oleh Gustavsson serta konsep faktor domestik dan internasional juga akan dibahas. Selain itu, argumentasi utama terkait perubahan kebijakan Tiongkok, serta sistematika penulisan yang menjelaskan alur penelitian, akan diuraikan di bab ini.

BAB II: Analisis Faktor Domestik terhadap Perubahan Kebijakan Imunitas Negara Asing di Tiongkok

Bab ini akan memaparkan faktor-faktor penyebab perubahan kebijakan imunitas negara asing di Tiongkok. Fokus utamanya adalah pada faktor domestik, seperti bagaimana birokrasi, opini publik, media, kelompok kepentingan, dan partai politik yang ada di Tiongkok.

BAB III: Analisis Pengaruh Faktor Internasional dan *Windows of Opportunity* terhadap Perubahan Kebijakan Imunitas Negara Asing di Tiongkok

Bab ini akan memaparkan faktor-faktor penyebab perubahan kebijakan imunitas negara asing di Tiongkok. Fokus utamanya adalah pada faktor internasional, seperti bagaimana faktor global, faktor regional, hubungan bilateral, dan aktor non-negara di luar Tiongkok. Kemudian, dilanjutkan dengan penjelasan mengenai bagaimana faktor-faktor tersebut membantu pengambil keputusan untuk melihat peluang dan momentum yang pas untuk melakukan perubahan kebijakan terkait imunitas negara asing Tiongkok.

BAB IV: Kesimpulan

Bab ini menyajikan kesimpulan dari hasil analisis yang telah dilakukan pada bab sebelumnya. Kesimpulan merangkum temuan utama terkait faktor-faktor penyebab Tiongkok mengubah kebijakan imunitas negara asingnya. Bab ini juga mencakup rekomendasi bagi penelitian lanjutan yang dapat menggali lebih dalam tentang hubungan antara kebijakan luar negeri Tiongkok dan dinamika global yang terus berkembang.