

Analisis Institusionalisme pada Politik Luar Angkasa: Studi Kasus Kebijakan Antariksa Amerika Serikat pada Abad ke-21

Yonaso Henry Lekawael¹ / Muhammad Kamil Ghiffary²

^{1,2,3}Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta

E-mail: 2210412152@mahasiswa.upnvj.ac.id; ghiffaryabdurrahman@upnvj.ac.id

Abstrak

Sejak peluncuran Sputnik 1 pada tahun 1957, Amerika Serikat dan Uni Soviet telah bersaing sengit dalam eksplorasi ruang angkasa. Persaingan berakhir pada 1975 dengan kemenangan di pihak AS. Namun, pada abad ke-21, persaingan antariksa antara AS dan Rusia lebih memiliki warna yang dinamis dibandingkan dengan tema kompetisi yang secara tunggal mendominasi pada saat Perang Dingin. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi tema yang hadir pada kebijakan antariksa AS dengan menggunakan pandangan institusionalisme dengan studi kasus periode administrasi Joe Biden 2021-2025. Hasil penelusuran menunjukkan bahwa kebijakan antariksa AS mencerminkan perubahan karakteristik, termasuk pergeseran fokus dari eksplorasi tunggal ke tata kelola bersama serta kerja sama dan aliansi dalam politik antariksa global, baik di bawah payung organisasi internasional maupun tidak. Argumen ini diperkuat dengan hadirnya perubahan kebijakan AS dalam melihat luar angkasa sebagai instrumen politik yang terjadi pada beberapa periode administrasi kepresidenan yang berbeda. Dapat disimpulkan, Amerika Serikat memiliki perubahan dalam bagaimana mereka memperlakukan dan mempergunakan luar angkasa sebagai instrumen politik luar negerinya, yang saat ini lebih didominasi oleh kerja sama dengan tujuan untuk membentuk tata kelola luar angkasa mengacu pada kepentingan dalam maupun luar negerinya. Oleh sebab itu, penting untuk menguatkan tata kelola global dalam rangka mengelola persaingan antariksa demi menjaga stabilitas internasional.

Kata kunci: Abad ke-21; Amerika Serikat; Kerja sama Antariksa; Neoliberalism; Rusia

Abstract

Since the launch of Sputnik 1 in 1957, the United States and the Soviet Union have engaged in intense competition in space exploration. Although the rivalry formally ended in 1975 with the U.S. emerging as the victor, in the 21st century the space competition between the United States and Russia has taken on a more dynamic character compared to the singularly competitive nature of the Cold War era. This research aims to identify the emerging themes in U.S. space policy by applying an institutionalist perspective, focusing on the case study of the Joe Biden administration (2021–2025). The findings indicate that U.S. space policy reflects a shift in characteristics, including a transition from unilateral exploration toward joint governance, as well as cooperation and alliances within global space politics—whether under the framework of international organizations or otherwise. This argument is supported by evidence of changing U.S. policies in viewing outer space as a political instrument across different presidential administrations. It can therefore be concluded that the United States has undergone a transformation in how it treats and utilizes outer space as an instrument of foreign policy—one now dominated by cooperation aimed at shaping space governance in line with both its domestic and international interests. Hence, strengthening global governance mechanisms is essential to manage space competition and maintain international stability.

Keywords: 21st Century; Neoliberalism; Space Cooperation; United States; Russia

PENDAHULUAN

Space Race atau persaingan antariksa merupakan sebuah persaingan antara Uni Soviet dan Amerika Serikat di abad ke-20 yang bertujuan mendominasi teknologi penerbangan antariksa. Konsep ini timbul sebagai manifestasi perlombaan senjata nuklir dalam Perang Dingin, pasca usainya Perang Dunia II, karena Uni Soviet telah lama mengetahui potensi yang dimiliki oleh bom atom. Namun, setelah Amerika Serikat menjatuhkan bom atom di Hiroshima pada tahun 1945, Uni Soviet menjadi semakin bertekad untuk mengembangkan senjata nuklirnya sendiri. Keberhasilan itu dicapai pada tahun 1949, yang menandai dimulainya perlombaan senjata nuklir di mana kedua negara berlomba-lomba menciptakan bom yang lebih besar dan lebih kuat. Seiring berjalannya Perang Dingin, muncul teori *Mutually Assured Destruction* (MAD) yang menyatakan bahwa keberadaan senjata nuklir dalam jumlah besar dapat menyebabkan kehancuran total kehidupan di Bumi jika terjadi Perang Dunia berikutnya. Persaingan dalam pengembangan senjata nuklir ini juga tercermin dalam kompetisi serupa di bidang antariksa, termasuk perlombaan untuk mencapai Bulan (BBC UK, n.d.).

Meskipun hubungan antara Amerika Serikat dan Rusia sudah ternormalisasi sejak meredamnya konflik ideologi Barat dengan Timur pada 1991 lalu, bukan berarti konflik antar keduanya tidak kunjung bermanifestasi kembali. Hubungan geopolitik antara Amerika Serikat dan Rusia pada awal abad ke-21 ditandai oleh dinamika yang kompleks antara kerja sama, kompetisi, dan konfrontasi. Setelah runtuhnya Uni Soviet, kedua negara sempat mengalami masa keterlibatan pragmatis yang ditandai dengan dukungan Amerika Serikat terhadap transisi ekonomi Rusia serta kerja sama dalam pengurangan senjata nuklir (Stent, 2014). Namun, ketika Rusia mulai menegaskan kembali pengaruh globalnya di bawah kepemimpinan Vladimir Putin, ketegangan kembali muncul terutama terkait ekspansi NATO ke arah timur, pengaruh Amerika di kawasan pasca-Soviet, serta perbedaan pandangan terhadap tatanan dunia internasional (Trenin, 2011). Meskipun terdapat momen kerja sama strategis seperti kolaborasi kontra-terorisme pasca serangan 11 September dan proyek bersama di *International Space Station*, rasa saling curiga semakin dalam akibat perbedaan kebijakan luar negeri, termasuk dalam Perang Irak, sistem pertahanan rudal, dan revolusi berwarna di Eropa Timur (Rumer & Sokolsky, 2019). Ketegangan ini berkembang menjadi rivalitas terbuka pada dekade 2010-an, ditandai dengan kebijakan luar negeri Rusia yang semakin asertif seperti perang Rusia–Georgia pada 2008 dan aneksasi Krimea pada 2014 (Mearsheimer, 2014). Oleh karena itu, hubungan Amerika Serikat dan Rusia pada awal abad ke-21 mencerminkan paradoks geopolitik: di satu sisi, keduanya masih terhubung melalui berbagai mekanisme tata kelola internasional; namun di sisi lain, hubungan tersebut didominasi oleh agenda strategis yang saling bersaing dalam menentukan struktur dan nilai-nilai tatanan dunia kontemporer (Charap & Colton, 2023). Hal ini belum ditambah dengan kompleksitas yang muncul dari konflik Rusia-Ukraina yang secara paradoks memiliki reaksi publik yang berbeda dari Washington.

Yang menarik adalah kendati Amerika Serikat dan Rusia kerap terlibat dalam ketegangan geopolitik yang intens, terutama terkait isu-isu keamanan dan pengaruh global, kerja sama keduanya justru tetap berlanjut dalam bidang eksplorasi antariksa melalui proyek *International Space Station* (ISS). Sejak tahun 1998, ISS menjadi simbol diplomasi teknologis antara kedua negara, di mana NASA dan Roscosmos berkolaborasi dalam riset ilmiah, transportasi awak, serta pengelolaan stasiun luar angkasa (Johnson-Freese, 2017). Hubungan ini menunjukkan bahwa di tengah rivalitas strategis, masih terdapat ruang bagi interdependensi dan rasionalitas institusional yang menekankan kepentingan bersama umat manusia dalam menjaga keberlanjutan eksplorasi ruang angkasa. Dengan demikian, ISS menjadi contoh nyata bagaimana kerja sama lintas ideologi dan kepentingan geopolitik dapat terus bertahan di bawah payung tata kelola global yang berbasis institusi.

Dari koridor akademik, terdapat beberapa penelitian terdahulu yang mencoba untuk memetakan tema yang mewarnai dinamika politik luar angkasa Amerika Serikat. Pertama, orientasi tahun pertama AS di bawah Barack Obama lebih terfokus pada agenda globalis Gedung Putih terhadap luar angkasa, sehingga mengajak komunitas internasional untuk memahami beberapa konsep universal dalam penggunaan luar angkasa seperti *global commons*, *strategic stability*, dan kerja sama serta kerangka institusional lain (Gallagher, N., 2010). Kedua, di bawah kepemimpinan administrasi pertama Donald Trump, tema tata kelola global menjadi topik umum yang hadir meskipun masing-masing literatur di dalamnya memiliki pendekatan spesifiknya masing-masing: Tata Kelola Global yang berbasis pada 1) Pembangunan Norma (Cross, M. A. D. & Delaune, C., 2023; Pekkanen, 2019; & Rabitz, 2023); dan 2) Keamanan Luar Angkasa dan Hubungan Trans-Atlantik (Cross, M. K. D., 2022). Dapat ditarik kesimpulan sementara bahwa penelitian yang berorientasi pada AS dan agenda luar angkasa mereka pada abad ke-21 belum cukup banyak membahas pada periode administrasi Joe Biden pada tahun 2021-2025 lalu. Atas gap ini, maka pertanyaan penelitian yang dapat diangkat adalah **“Apa yang menjadi tema pada agenda politik luar angkasa Amerika Serikat pada periode 2021-2025?”**

KAJIAN PUSTAKA

Untuk membantu proses identifikasi tema besar agenda politik luar angkasa Amerika Serikat pada abad ke-21, penelitian ini akan menggunakan pendekatan institusionalisme pada proses analisisnya. Pendekatan institusionalisme atau yang dikenal sebagai paradigma neoliberal institusionalisme ini mengasumsikan bahwa sistem internasional secara lahiriah akan selalu bersifat anarki sehingga penuh akan kompetisi dan negara yang bersifat egoistis; namun pandangan ini turut percaya bahwa tendensi perilaku egoistis yang merupakan hasil (*output*) dari anarki dapat ditekan, dikurangi, dan dicegah dengan menurunkan ketidakpastian informasi (*uncertainty*), menghadirkan norma (*norms*), dan manfaat bersama yang bersifat mutlak (Keohane, R. O., 1984). Pandangan ini mengajak kepada sebuah dimensi di mana pendekatan sebuah negara terhadap sistem internasional tidak hanya terbatas dari pendekatan *realpolitik*. Sistem internasional dapat dibentuk menjadi sebuah sistem yang mendorong hadirnya kerja sama dan tata kelola global sehingga mampu tetap mampu menjaga kestabilan global. Dengan kata lain, pendekatan ini ingin membentuk sebuah norma di mana konflik yang sangat konfrontatif justru lebih merugikan dibandingkan menguntungkan salah satu pihak pemenang.

Pandangan neoliberalis kemudian mengadopsi beberapa teori yang dapat menjelaskan bagaimana paradigma ini bekerja apabila digunakan untuk memahami politik global kontemporer. Pertama, Teori Interdependensi Kompleks yang menjelaskan bahwa negara-negara modern akan saling terhubung pada berbagai bidang, sehingga *the use of force* tidak akan menjadi satu-satunya bahasa yang dominan pada hubungan internasional modern (Keohane & Nye, 1977). Kedua, Teori Rezim yang menekankan mengenai hadirnya (1) norma, (2) aturan, dan (2) prosedur dalam pengambilan keputusan juga umum digunakan sebagai lensa analisis pendekatan institusionalisme (Keohane, 1989). Keohane percaya tiga perangkat tersebut dapat difungsikan untuk mengatur perilaku negara dalam isu-isu tertentu sehingga mengikuti aturan dan norma universal yang berlaku. Ketiga, Teori Fungsionalisme: penekanan bagaimana kehadiran organisasi internasional merupakan hasil dari kebutuhan praktis satu negara atau lebih untuk memecahkan masalah kolektif yang tidak mampu diselesaikan secara sepihak (Keohane, 1998). Dari ketiga teori yang telah sedikit disinggung pada paragraf sebelumnya, penelitian ini akan menggunakan Teori Fungsionalisme untuk membantu identifikasi tema besar agenda AS pada periode 2021-2025. Pendekatan ini mampu membantu penulis untuk mengidentifikasi tema agenda politik antariksa AS dengan beberapa klasifikasi sederhana. **Pertama** dengan melihat apakah terdapat kolaborasi yang bersifat formal, jangka panjang, dihadiri kesekretariatan yang jelas dengan legitimasi yang tinggi, yang pada umumnya termanifestasikan dalam sebuah organisasi internasional. **Kedua**, dengan melihat apakah ada norma yang mengatur mengenai perilaku negara di luar angkasa, termasuk dalam kontrol militerisasi, persenjataan, dan penggunaan luar angkasa yang berasaskan

komersil. **Ketiga**, dengan melihat keterkaitan agenda AS dengan rezim multilateral seperti *Outer Space Treaty* dan UNCLOS.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan **pendekatan kualitatif-deskriptif** karena bertujuan untuk mengidentifikasi tema besar agenda politik antariksa Amerika Serikat pada Abad ke-21. Pendekatan ini, sebagaimana dijelaskan oleh Bryman (2012), berfokus pada interpretasi terhadap konteks sosial dan politik melalui analisis deskriptif, bukan melalui pengukuran numerik. Metode kualitatif memungkinkan penulis untuk mengeksplorasi hubungan antara dimensi dan menafsirkan makna di balik kebijakan serta tindakan aktor internasional yang terlibat. Proses pengumpulan data dilakukan melalui **studi pustaka (*library research*)** sebagaimana disarankan oleh Lamont (2015), yaitu dengan menelaah sumber-sumber akademik yang relevan seperti jurnal ilmiah, buku referensi, dokumen kebijakan resmi, dan publikasi daring yang kredibel. Setiap sumber dipilih berdasarkan **relevansi, validitas, dan keandalan informasi** yang dikandungnya. Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara **tematik dan interpretatif**, dengan tujuan mengidentifikasi pola-pola penting, membangun argumen yang logis, dan menghasilkan pemahaman yang komprehensif terhadap fenomena yang dikaji. Pendekatan ini membantu penulis menyusun analisis yang tidak hanya deskriptif, tetapi juga reflektif terhadap konteks politik dan institusional yang melatarbelakangi isu penelitian.

HASIL dan PEMBAHASAN

Sejarah Kehadiran AS di Luar Angkasa

Presensi Amerika Serikat di luar angkasa sudah dimulai sejak tahun 1955, ketika AS dan Uni Soviet sama-sama mengumumkan rencana untuk mengirimkan satelit buatan pertama ke orbit. Namun, persaingan ini baru secara resmi dimulai pada 4 Oktober 1957 ketika Uni Soviet berhasil meluncurkan *Sputnik 1* sebagai satelit buatan manusia pertama yang mengorbit Bumi. Amerika Serikat segera menanggapi dengan meluncurkan *Explorer 1* pada 31 Januari 1958, yang sekaligus menandai dimulainya era eksplorasi antariksa modern. Rivalitas kedua negara adidaya ini berlangsung intens selama lebih dari satu dekade, ditandai dengan berbagai pencapaian bersejarah seperti peluncuran satelit komunikasi pertama, pengiriman makhluk hidup ke luar angkasa, hingga pelaksanaan *spacewalk* pertama.

Meskipun Uni Soviet sempat unggul setelah keberhasilannya meluncurkan Yuri Gagarin sebagai manusia pertama di orbit pada 12 April 1961, Amerika Serikat akhirnya memenangkan perlombaan tersebut melalui keberhasilan misi *Apollo 11* yang mendaratkan Neil Armstrong di Bulan pada 20 Juli 1969. Sejak saat itu, posisi Uni Soviet mulai melemah, dan berkurangnya ketegangan politik antara kedua negara turut meredam euforia *space race* pertama. Persaingan ini kemudian secara simbolis diakhiri melalui misi gabungan *Apollo–Soyuz Test Project* pada 15 Juli 1975, yang mempertemukan astronot AS Tom Stafford dan kosmonot Soviet Alexei Leonov dalam jabat tangan bersejarah di luar angkasa (Space Race Timeline, n.d.). Empat belas tahun kemudian, pada 1989, Presiden Uni Soviet Mikhail Gorbachev dan Presiden AS George H. W. Bush mendeklarasikan berakhirnya Perang Dingin dalam Konferensi Tingkat Tinggi di Malta (Galea, 2022). Tidak lama kemudian, Uni Soviet resmi bubar pada tahun 1991.

Setelah berakhirnya *space race* pertama, kebijakan antariksa Amerika Serikat mengalami pergeseran orientasi. Fokus AS tidak lagi semata pada kompetisi, tetapi juga pada kerja sama internasional yang diwujudkan melalui proyek ambisius seperti pembangunan *International Space Station* (ISS) bersama Rusia dan negara mitra lainnya pada akhir 1990-an. ISS menjadi simbol penting bahwa luar angkasa kini dapat menjadi arena kolaborasi global. Namun demikian, seiring memasuki abad ke-21, dinamika geopolitik dunia kembali menantang semangat kerja sama tersebut. Ketegangan mulai muncul ketika AS melarang kerja sama antariksa dengan

Tiongkok melalui undang-undang tahun 2011 yang melarang penggunaan dana Kongres untuk proyek bersama dengan Beijing. Akibatnya, Tiongkok mengembangkan stasiun antariksa mandiri bernama *Tiangong* sejak 2021 (Browne, 2021).

Dalam waktu yang hampir bersamaan, hubungan AS dan Rusia juga kembali tegang akibat konflik geopolitik di Eropa Timur yang memuncak dengan pecahnya perang Rusia–Ukraina pada 2022. Rusia kemudian menyatakan niatnya untuk keluar dari ISS setelah tahun 2024 dan membangun stasiun antariksa sendiri (Heilweil, 2022). Ketegangan semakin meningkat setelah tuduhan dari Komando Luar Angkasa AS pada Mei 2024 yang menyebut Rusia telah meluncurkan senjata anti satelit ke orbit rendah Bumi, meskipun hal ini dibantah oleh Rusia (Faulconbridge, 2024). Di sisi lain, AS melalui program *Artemis* berupaya memperkuat posisinya di luar angkasa dengan membangun *Lunar Gateway* di orbit Bulan, sementara Rusia dan Tiongkok berencana membangun pusat penelitian bersama di permukaan Bulan (Davidson, 2024).

Dinamika Politik Luar Angkasa di bawah Presiden Biden (2021-2025)

Terlepas dari sejarah kelim dengan Uni Soviet maupun Rusia, baik secara geopolitik maupun astropolitik, Amerika Serikat di bawah administrasi Joe Biden memiliki lima fokus utama dalam politik luar angkasanya. Adapun fokus-fokus utama serta kebijakan yang menyertai dapat dibuat menjadi sebuah taksonomi seperti matriks di bawah ini:

Tabel 1. Dinamika Kebijakan Luar Angkasa AS, Periode 2021-2025

Fase	Kebijakan dan fokus utama
2021	<ol style="list-style-type: none"> Mematangkan kerangka kerja berjudul <i>United States Space Priorities Framework</i> (Desember 2021) dengan penegasan berupa luar angkasa yang difungsikan untuk kebutuhan sipil, komersil, dan kebijakan luar angkasa yang menjamin keamanan nasional (<i>The White House, 2021</i>) Menempatkan prioritas atas <i>Artemis Program</i>, termasuk komponen-komponen pembentuk dari kerja sama bertajuk <i>Lunar Gateway</i>
2021-2022	<ol style="list-style-type: none"> Pembaruan <i>National Space Council</i> yang dipimpin oleh Kamala Harris untuk melakukan koordinasi ulang pada perancangan kebijakan luar angkasa (Malik T, 2021). Merancang perintah eksekutif presiden untuk menyederhanakan kerangka kerja luar angkasa yang berhubungan dengan lisensi dan perusahaan swasta (Roulette J, 2022). Memberlakukan moratorium pada senjata <i>Direct-Ascent Anti-Satellite</i> (ASAT), sehingga mampu memperkuat norma internasional atas perilaku yang bertanggungjawab (<i>responsible behavior</i>) di luar angkasa. (Panda, 2022) Kesepakatan lebih lanjut antara NASA-ESA-JAXA CSA mengenai kerja sama <i>Lunar Gateway</i>
2022-2023	<ol style="list-style-type: none"> Mengevaluasi sekaligus memperkuat Kerangka Kerja sama Luar Angkasa Internasional Amerika Serikat (Desember 2023), yang lebih menekankan pada kerja sama dengan sekutu, <i>capacity-building</i>, penguatan atas norma perilaku di luar angkasa, dan pemahaman mengenai ancaman dari luar angkasa (<i>The White House, 2023</i>). Implementasi kerangka kerja sama dari perencanaan (memulai perancangan teknologi yang akan digunakan pada eksplorasi luar angkasa di bawah kerangka kerja sama <i>Lunar Gateway</i>)

-
- | | |
|-----------|---|
| 2023-2025 | <ol style="list-style-type: none"> 1. Mempermudah kerangka kerja sama luar angkasa pada bidang komersial, di mana pembatasan pada ekspor yang berhubungan dengan luar angkasa kepada sekutu AS dapat dipermudah, sehingga mampu menunjang industri komersial yang kuat dan dapat berkembang dengan pesat. (Freifeld, 2024) 2. Integrasi lebih lanjut <i>Lunar Gateway</i> dengan <i>Artemis Program</i> |
|-----------|---|
-

Selama masa pemerintahan Biden (2021–2025), politik antariksa Amerika Serikat menunjukkan perkembangan yang jelas dari pembangunan institusi, menuju kepemimpinan normatif, hingga integrasi komersial, yang semuanya didasari oleh satu tujuan strategis: mempertahankan dominasi AS di ruang angkasa melalui tata kelola, kemitraan, dan kekuatan pasar. Pada awalnya, *Space Priorities Framework* Desember 2021 menetapkan dasar kelembagaan dengan menyatukan sektor sipil, komersial, dan keamanan nasional di bawah satu payung kebijakan. Langkah ini menandakan bahwa AS tidak lagi memperlakukan kebijakan ruang angkasa sebagai serangkaian program *ad hoc*, tetapi sebagai satu kesatuan yang terkoordinasi. Dengan mengaktifkan kembali *National Space Council* dan mengeluarkan reformasi regulasi (2021–2022), pemerintahan Biden menginstitutionalisasi mekanisme koordinasi dan partisipasi sektor swasta. Pada periode pertengahan (2022–2023), fokus beralih pada **aliansi dan norma**: *Fact Sheet* tahun 2023 menekankan pentingnya harmonisasi aturan, peningkatan kapasitas di antara mitra, serta pembentukan norma perilaku yang bertanggung jawab di ruang angkasa. Satu hal yang menarik yang terjadi pada tahun 2022 adalah Gedung Putih secara sukarela mencabut izin peluncuran misil ASAT dengan keyakinan bahwa penggunaan senjata dengan luar angkasa sebagai medium tempurnya mampu merusak kepercayaan komunitas global kepada AS. Hal ini mencerminkan logika institusional: AS menggunakan kemitraan multilateral dan kerangka tata kelola untuk menstabilkan kompetisi dan memperluas pengaruhnya bukan hanya melalui kekuatan yang terinstrumentalisasi (*hard power*) seperti militer dan persenjataan, tetapi melalui kerja sama berbasis aturan (*rule-based cooperation*) dan contoh nyata. Menjelang 2024–2025, penekanan meluas ke **domain komersial**: pengendalian ekspor dilonggarkan, memungkinkan industri AS menjadi aset strategis dalam kebijakan luar negeri dan kebijakan ruang angkasa AS. AS secara efektif mengintegrasikan sektor ruang angkasa komersialnya ke dalam strategi kelembagaan.

Selain dapat berfokus pada tingkat domestik, objek penelitian ini turut menyertai partisipasi Amerika Serikat sebagai *leading nation* pada kerja sama luar angkasa yang dipayungi oleh organisasi internasional, seperti *International Space Station*, *Project Artemis*, dan *Lunar Gateway*. Kehadiran kerja sama multilateral untuk kebutuhan jelajah luar angkasa dan pembangunan norma yang universal yang kemudian diinstitutionalisasi dalam bentuk kelembagaan formal merupakan salah satu karakteristik bagaimana paradigma institusionalisme untuk diterapkan. Hal ini disebabkan bahwa kehadiran organisasi internasional di atas kesepakatan bilateral atau multilateral dapat memberikan kepastian atas informasi, pembagian wewenang, tugas, hingga ekspektasi kerja sama yang dapat dikelola. Meskipun demikian, kita harus masuk lebih dalam pada proses pembahasan masing-masing kerangka kerja pada masing-masing organisasi internasional luar angkasa tersebut.

Artemis Program (2021–2025)

Pada tahun 2011, Amerika Serikat memiliki hubungan yang kompleks dengan Rusia yang disebabkan oleh ketergantungan mereka pada Roket Soyuz milik Rusia untuk mengirimkan kru ISS ke *Low Earth Orbit* (LEO). Dengan takutnya anggapan bahwa hal ini mampu mengurangi legitimasi AS di eksplorasi luar angkasa, NASA pada tahun 2017 menginisiasi *Program Artemis II* yang kemudian direalisasikan di bawah administrasi Presiden Biden pada 2021–2025 lalu. Meskipun tidak ada agenda politik yang tertulis dan terdokumentasikan pada *Program Artemis*

ini, namun terdapat beberapa hal yang dapat kita interpretasikan melalui cara pandang neoliberalisme.

Pertama, realisasi *Artemis* sebagai kerangka kerja sama multilateral dapat dilihat sebagai manifestasi dari kebutuhan AS untuk mencari solusi dalam meneruskan program eksplorasi luar angkasa tanpa terlalu mengikat Rusia pada prosesnya. Ketegangan yang dihasilkan di bumi, seperti invasi atas Georgia, Krimea, dan Ukraina pada beberapa dekade ke belakang tentu saja memberikan ruang kerja sama dan keputusan dilematis yang sangat besar bagi Amerika Serikat untuk terus bekerja sama dengan Rusia di luar angkasa. *Spillover* kebutuhan ini sangat jelas disimbolkan dengan hadirnya *Artemis* yang bekerja sama dengan organisasi internasional luar angkasa dari kawasan lain seperti ESA dari Eropa, JAXA dari Jepang, dan lain sebagainya. Selain itu, kerangka kerja dari *Program Artemis* yang terbuka atas kehadiran entitas swasta seperti *SpaceX*, *Boeing*, *Blue Origin*, dan pemangku kebijakan AS juga memberikan kesan bahwa kerja sama tidak terbatas ada di level elit, namun juga bisa dirasakan dan dimanfaatkan pada sektor-sektor komersial.

Kedua, dari perspektif fungsionalis, *Artemis* merepresentasikan mekanisme integrasi fungsional dalam tata kelola ruang angkasa di mana kebutuhan teknis (seperti logistik, interoperabilitas, dan pembagian risiko) mendorong terbentuknya institusionalisasi bertahap atas kerja sama politik dan normatif. Dengan memimpin kerangka *Artemis*, Amerika Serikat secara efektif menetapkan dasar institusional dan normatif bagi tata kelola ruang angkasa abad ke-21 yang berlandaskan pada prinsip-prinsip liberal-demokratis. Meskipun bukan dalam bentuk organisasi internasional, AS melalui NASA berupaya menanamkan kepemimpinannya melalui *Program Artemis* dalam jaringan institusi (ISS, NASA, ESA, JAXA, dsb.), menghasilkan stabilitas, legitimasi, dan dorongan kerja sama yang melampaui kepentingan nasional semata: sebuah ciri khas dari logika fungsionalis.

Ketiga, pada tahun 2020 kesepakatan mengenai kerangka kerja *Program Artemis* yang disebut sebagai *Artemis Accord* pun disetujui secara multilateral. Meskipun ini berada di luar dari periodisasi yang menjadi fokus pada penelitian ini, namun penting untuk disampaikan bahwa *Artemis Program* menggunakan kaidah-kaidah perilaku yang sebelumnya telah dibentuk melalui *Outer Space Treaty* yang diratifikasi secara universal pada tahun 1967. Berikut adalah hasil observasi pada bagaimana *Artemis Program* menggunakan rezim luar angkasa tersebut sebagai prinsip-prinsip dasar mereka dalam berperilaku di luar angkasa:

Tabel 2. Prinsip Rezim Luar Angkasa yang Diadopsi pada *Artemis Accord*

<i>Outer Space Treaty</i> (1967)	Implementasi pada <i>Artemis Accord</i>	Pemaknaan
<i>Peaceful use of space</i>	<i>Dual-use tolerance under "peaceful intent"</i>	AS tidak meninggalkan prinsip ' <i>peaceful use of space</i> ', namun mengekstensikan derajat dari urgensi penggunaan luar angkasa dari ' <i>peaceful use</i> ' menjadi ' <i>peaceful intent</i> '.
<i>Transparency</i>	<i>Public mission disclosure</i>	Transparansi didefinisikan pada <i>Artemis Accord</i> sebagai kewajiban mereka untuk mempublikasikan informasi kepada publik

<i>Registration & non-interference</i>	<i>Creation of “safety zones”</i>	Esensi dari pencegahan konflik dan perbedaan pandangan lebih diperluas, dari yang hanya bersifat ‘ <i>non-interference</i> ’ menjadi ‘ <i>safety zone</i> ’, di mana negara-negara terkait harus secara proaktif untuk menjamin keamanan bersama, baik dalam bentuk transparansi informasi, notifikasi, dan upaya nyata dalam meredam konflik internal anggota
<i>Non-appropriation</i>	<i>Resource extraction allowed</i>	NASA melakukan reinterpretasi pada kegiatan luar angkasa yang bersifat komersial dan fokus pada kebutuhan industri/pasar untuk diperbolehkan dengan aturan dan regulasi yang telah ditentukan
<i>Cooperation</i>	<i>Institutional interoperability</i>	Sedikit menjauh dari rezim luar angkasa, namun masih menjunjung tinggi semangat multikulturalisme di bawah payung organisasi.

Melalui pemaparan tabel di atas, dapat diperhatikan bahwa AS tidak sepenuhnya mengganti atau menolak norma-norma yang sebelumnya sudah disepakati secara universal yang tertuang pada *Outer Space Treaty* 1967, melainkan memberikan re-interpretasi atau pengembangan dari yang sebelumnya sudah ada. Melakukan pengubahan dan revisi total atas norma yang sebelumnya telah berlaku di komunitas masyarakat global tentunya akan menghasilkan reaksi yang kontra-produktif dan semakin menjauhkan AS dari tujuan mereka untuk membuat tata kelola global atas luar angkasa yang berasaskan kerja sama dengan perilaku yang wajar dan bertanggungjawab. Oleh karena itu, implementasi yang kemudian ditorehkan pada *Artemis Accord* pun menyesuaikan dengan norma yang telah berlaku pada rezim luar angkasa yang sudah beroperasi.

Lunar Gateway sebagai program luar angkasa di bawah *Artemis* memiliki pendekatan kooperasi yang sama. Selain program ini turut lahir di bawah administrasi Donald Trump yang kemudian direalisasikan di bawah Joe Biden, *Lunar Gateway* juga memiliki kerja sama multilateralisme dengan *Artemis Program*, yakni dengan ESA, JAXA, dan CSA. Dengan demikian, *political spillover* pun tidak terbantahkan untuk turut teraplikasikan pada kerja sama luar angkasa tersebut. Terkesan bahwa AS sadar atas kebutuhan mereka. Untuk menjadi figur terdepan dalam eksplorasi luar angkasa dan pembangun norma tata kelola global di luar angkasa dibutuhkan sumber daya dan kapasitas finansial yang kuat. Hal ini kemudian ditranslasikan dengan merealisasikan kerja sama multilateralisme yang lebih fleksibel, seperti pada *Artemis* maupun pada *Lunar Gateway*, yang hanya dalam bentuk kesepakatan dan tidak terlembagakan pada sebuah organisasi internasional seperti ISS.

Penguatan-penguatan tata kelola global di atas dengan Amerika Serikat sebagai *norms entrepreneurs* merupakan hal yang logis untuk diobservasi. Terlebih, ketegangan geopolitik mereka dengan Rusia dirasa telah tertuang pada urgensi mereka untuk fokus pada pembuatan dan implementasi kerja sama, pembentukan norma, dan tata kelola global di luar angkasa. Dengan membentuk tata kelola global, norma, dan model kerja sama yang sesuai dengan apa yang diinginkan oleh AS, maka konflik geopolitik dipercaya tidak akan merambat hingga ke ranah luar angkasa.

Meski upaya AS dalam membentuk norma dan tata kelola global tampak strategis, pendekatan ini juga berimplikasi pada dinamika geopolitik yang lebih luas. Perlu disadari bahwa persaingan antariksa abad ke-21 berpotensi menguatkan polarisasi dalam bagaimana luar angkasa akan dieksplorasi dan digunakan. Potensi ini timbul sebagai akibat dari eksklusivitas kolaborasi serta dominasi kepentingan nasional negara-negara besar dalam aliansi. Contoh konkret dari potensi tersebut tercermin dalam keputusan Amerika Serikat untuk tidak melibatkan China dalam proyek ISS serta keputusan Rusia untuk membangun stasiun antariksanya sendiri bersama China. Menurut Saraswati dan Nasrum (2023), konektivitas yang meliputi infrastruktur dan proyek telah lama diakui sebagai elemen penting dari perubahan ekonomi dan politik global sehingga dapat dikaitkan dengan konsep kekuatan atau *power*. Maka, upaya dominasi terhadap infrastruktur dan proyek antariksa kolaboratif dapat dikategorikan sebagai inisiatif dominasi ruang antariksa melalui kooperasi internasional. Dengan demikian, alih-alih melemahkan polarisasi politik antariksa melalui pergeseran dari dwipolarisme menuju multipolarisme, upaya diplomatik ini berpotensi menyempitkan ruang bagi negara-negara non-sentral untuk menciptakan kutub dunia baru.

SIMPULAN

Penelitian ini berusaha untuk mengidentifikasi orientasi kebijakan luar angkasa Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Joe Biden periode 2021-2025. Dengan menggunakan paradigma neoliberalisme dan teori fungsionalisme dalam menginterpretasikan data yang tersedia, maka argumen dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

Pertama, AS di bawah administrasi Joe Biden lebih mengutamakan agenda luar angkasa yang berorientasi pada pembentukan norma dan tata kelola global, yang dilakukan baik secara domestik maupun secara internasional. Pada skala domestik, Joe Biden secara aktif mengorientasikan ulang sekaligus memperkuat dialog mengenai aktivitas AS dan mitranya di luar angkasa, yang kemudian mendukung realisasi program kerja sama luar angkasa internasional seperti *Artemis Program* dan *Lunar Gateway*. Pada lingkup eksternal, implementasi dari kerja sama *Artemis Program* pun cukup aktif dalam pembentukan kesepakatan kerja pada *Artemis Accord* yang masih menggunakan asas-asas serta prinsip rezim penggunaan luar angkasa yang tertera pada *Outer Space Treaty* yang diratifikasi dan disepakati secara universal pada tahun 1967 lalu.

Kedua, Amerika Serikat sudah sepenuhnya meninggalkan metode eksplorasi dan tata kelola luar angkasa yang bersifat ‘tunggal’ seperti yang mereka lakukan saat Perang Dingin menjadi lebih multilateral. Hal ini ditunjukkan dari turut dihadapkannya aktor-aktor negara maupun non-negara, baik yang bersifat komersial maupun tidak. Amerika Serikat ingin membangun sebuah penggunaan luar angkasa yang berasaskan pada kepentingan bersama, dan tidak terbatas atas kepentingan elit negara: namun juga kepentingan komersial dan publik. Hal ini memberikan kesan bahwa hubungan internasional yang berasaskan pada *the use of force* tidak akan menjadi ‘*lingua franca*’ yang digunakan oleh aktor negara maupun non-negara di luar angkasa. Kehadiran aktor non-negara seperti SpaceX, Boeing, dan Blue Horizon juga semakin menjauhkan dimensi militer dan persenjataan pada penggunaan luar angkasa itu sendiri.

Selain kedua argumen di atas, penelitian ini juga menyadari bahwa terdapat kritik yang harus dijawab oleh Amerika Serikat atas kebijakan luar angkasa mereka. Meskipun AS terlihat sibuk dalam penguatan norma yang berasaskan atas manfaat dan kepentingan bersama, penting untuk dilihat bahwa AS mulai mengurangi intensitas kerja sama mereka terkhusus dengan rekan kerja mereka di luar angkasa, yakni Rusia. Menempatkan negara besar untuk jauh dari poros kerja sama antariksa akan menjadi katalisator utama kembalinya polarisasi tentang bagaimana luar angkasa sebaiknya difungsikan dan dimanfaatkan. Pada kondisi yang anarki, hal ini hanya akan mendorong atas kompetisi lanjutan, yang tidak jarang berakhir dengan konflik terbuka. Terlebih,

kekhawatiran ini dapat divalidasi dengan mengingat bahwa Rusia memiliki catatan historis yang kelam atas kompetisi persenjataannya dengan Amerika Serikat.

REFERENSI

- BBC UK. (n.d.). *The Arms Race and the Space Race - The Cold War origins 1941–56 - Edexcel - GCSE History Revision - Edexcel*. BBC. Retrieved October 29, 2025, from <https://www.bbc.co.uk/bitesize/guides/z3h9mnb/revision/10>
- Browne, E. (2021, April 30). *Why Is China Banned From ISS? Beijing Launches First Part of Its Own Station*. Newsweek. <https://www.newsweek.com/why-china-banned-iss-station-1587708>
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4th ed.). Oxford University Press.
- Charap, S., & Colton, T. J. (2023). *Everyone loses: The Ukraine crisis and the ruinous contest for post-Soviet Eurasia*. Routledge.
- Cross, M. K. D. (2022). Space security and the transatlantic relationship. *Politics and Governance*, 10(2), 208–216. <https://doi.org/10.17645/pag.v10i2.5061>
- Delaune, C. (2023). Outer space as a global common: Toward tragedy or governance. *Journal of Student Research*, 11(4), 1–15. <https://www.jsr.org/index.php/path/article/view/1786>
- Davidson, H. (2024, May 5). *The new 'Space Race': What are China's ambitions and why is the US so concerned?* The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/article/2024/may/05/the-new-space-race-what-are-chinas-ambitions-and-why-is-the-us-so-concerned>
- Faulconbridge, G. (2024, May 22). *Russia denies U.S. charge that it put anti-satellite weapon in space*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/russia-dismisses-us-claim-that-moscow-put-an-anti-satellite-weapon-space-2024-05-22/>
- Freifeld, K. (2024, October 18). *Biden administration eases restrictions on space-related exports to allies*. Reuters. <https://www.reuters.com/technology/space/biden-administration-ease-restrictions-space-related-exports-allies-2024-10-17>
- Galea, A. (2022, September 4). *When Gorbachev and Bush met in Malta to end the Cold War*. Independent Online. <https://www.independent.com.mt/articles/2022-09-04/local-news/When-Gorbachev-and-Bush-met-in-Malta-to-end-the-Cold-War-6736245623>
- Gallagher, N. (2010). *Space governance and international cooperation*. *Astropolitics*, 8(2), 154–176. <https://doi.org/10.1080/14777622.2010.524131>
- Gateway Space Station. (2023, June 12). NASA. <https://www.nasa.gov/mission/gateway/>
- Heilweil, R. (2022, July 26). *Why Russia is abandoning the International Space Station*. Vox. <https://www.vox.com/recode/22960170/iss-international-space-station-politics-russia-ukraine-war>
- Johnson-Freese, J. (2017). *Space as a strategic asset*. Columbia University Press.
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition*. Little, Brown and Company.
- Keohane, R. O. (1989). *International institutions and state power: Essays in international relations theory*. Westview Press.
- Lamont, C. (2015). *Research methods in international relations*. SAGE Publications Ltd.
- Malik, T. (2021, May 1). *Vice President Kamala Harris to lead National Space Council under Biden administration*. Space.com. <https://www.space.com/national-space-council-vp-kamala-harris>
- Mearsheimer, J. J. (2014). *Why the Ukraine crisis is the West's fault*. *Foreign Affairs*, 93(5), 77–89.
- Panda, A. (2022, April 20). *The U.S. Moratorium on Anti-Satellite Missile Tests Is a Welcome Shift in Space Policy*. Carnegie Endowment for International Peace. Retrieved October 29, 2025, from <https://carnegieendowment.org/posts/2022/04/the-us-moratorium-on-anti->

[satellite-missile-tests-is-a-welcome-shift-in-space-policy?lang=en](#)

- Pekkanen, S. M. (2019). Governing the new space race. *AJIL Unbound*, 113, 92–97. <https://doi.org/10.1017/aju.2019.17>
- Rabitz, F. (2023). Space resources and the politics of international regime formation. *International Journal of the Commons*, 17(1), 243–255. <https://doi.org/10.5334/ijc.1274>
- Rumer, E., & Sokolsky, R. (2019). *Thirty years of U.S. policy toward Russia: Can the vicious circle be broken?* Carnegie Endowment for International Peace.
- Roulette, J. (2022, December 9). *Biden administration drafting executive order to simplify space rules*. CNBC. <https://www.cnbc.com/2022/12/09/biden-administration-drafting-executive-order-to-simplify-space-rules.html>
- Saraswati, D. P., & Nasrum, A. (2023). *China's Investment in the East Coast Railway Line (ECRL) Project in Malaysia as a Strategisation of Space*. *Global Komunika: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 6(1), 1–8. <https://doi.org/10.33822/gk.v6i1.5762>
- Space race timeline. (n.d.). *Royal Museums Greenwich*. <https://www.rmg.co.uk/stories/topics/space-race-timeline>
- Stent, A. (2014). *The limits of partnership: U.S.-Russian relations in the twenty-first century*. Princeton University Press.
- The White House. (2021, December 01). *UNITED STATES SPACE PRIORITIES FRAMEWORK*. [bidenwhitehouse.archives.gov. https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/01/united-states-space-priorities-framework/](https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/01/united-states-space-priorities-framework/)
- The White House. (2023, December 20). *FACT SHEET: Strengthening U.S. International Space Partnerships*. [bidenwhitehouse.archives.gov. https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2023/12/20/fact-sheet-strengthening-u-s-international-space-partnerships/](https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2023/12/20/fact-sheet-strengthening-u-s-international-space-partnerships/)
- Trenin, D. (2011). *Post-imperium: A Eurasian story*. Carnegie Endowment for International Peace.