

# BAB I

## PENDAHULUAN

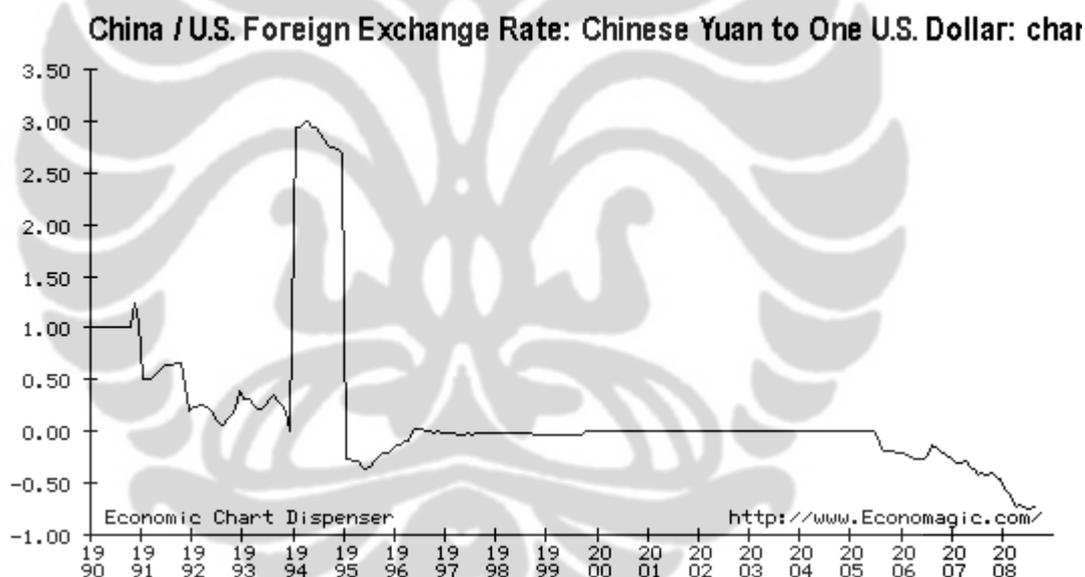
### I.1. Latar Belakang

Globalisasi telah membawa perekonomian dunia semakin terintegrasi. Interdependensi yang tercipta menjadi satu tantangan bagi negara dalam mempertahankan otonominya, terutama di dalam isu ekonomi politik internasional. Suatu kebijakan yang diambil oleh suatu negara akan sangat sering, bila tidak selalu, mempengaruhi negara lainnya, baik dalam artian positif ataupun negatif. Isu moneter internasional menjadi salah satunya dimana kedua hal ini kerap kali bertentangan. Reformasi sistem nilai tukar China menjadi sangat penting bagi dunia internasional, tidak lain karena memiliki dampak bagi negara lainnya.

Pertumbuhan ekonomi China sejak tahun 1990an menjadi salah satu fenomena ekonomi yang sangat menarik perhatian. Pada tahun 2003, angka pertumbuhan China adalah 9,3 %, merupakan tingkat tertinggi sejak krisis finansial Asia (Lardy, 2005). Tingkat pertumbuhan yang sangat tinggi ini membuat China mendapat sebutan *economic miracle*. China menjadi salah satu negara eksportir terbesar dunia dan menjadi tujuan investasi bagi banyak negara maju. Karena itu, perdagangan (ekspor) dan investasi menjadi andalan dalam pertumbuhan ekonomi China. Hal ini dapat dilihat dari surplus yang diperoleh China di kedua neraca tersebut. China menjadi pabrik dunia dimana banyak sekali perusahaan multinasional yang menjadikan China sebagai basis produksinya. Pada tahun 2005, berdasarkan data dari *China's Ministry of Commerce*, China memberikan izin pembangunan perusahaan dengan investasi asing sebanyak 39,679 perusahaan, dengan nilai total kontrak mencapai US\$167,212 juta (*China's*, 2008). Surplus perdagangan China pada tahun 2003 mencapai US\$ 25,5 Milyar dan US\$ 32 Milyar pada tahun 2004 (Lardy, 2005). Total investasi asing dari 10 negara investor terbesar China (Hong Kong, Jepang, Korea, Amerika Serikat, dan lainnya) mencapai 84.37% dari total modal asing yang dipakai (*China's* ). Dilaporkan pula bahwa *foreign reserves* China telah meningkat

sampai US\$403 milyar pada tahun 2003. Pada Juni 2005, angka ini bahkan hampir mencapai dua kali lipatnya, US\$711 milyar (Pan, Upadhyaya, dan Liang, 2006).

Sistem nilai tukar tetap (*fixed exchange rate sistem*) memainkan peran yang sangat penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi China, dengan menjadikan investasi di China sangat aman (tidak ada fluktuasi nilai tukar) dan menjadi salah satu faktor dalam membuat harga produk China menjadi relatif lebih murah dari negara lain. Pemerintah Cina sejak 1994 menggunakan sistem nilai tukar yang tetap. Dan secara praktis pada tahun 1998 nilai Yuan atau Renminbi di-peg terhadap Dollar Amerika Serikat (AS) pada nilai 8.28 (Lardy, 2005). Yang menjadi pertimbangan utama pada saat itu adalah kestabilan, mengingat pada masa itu Asia sedang mengalami krisis finansial. Berikut merupakan grafik pergerakan nilai tukar mata uang China terhadap Dollar AS.



**Gambar 1.1 Grafik Nilai tukar Mata Uang China terhadap US Dollar**

(Sumber: <http://www.economagic.com> )

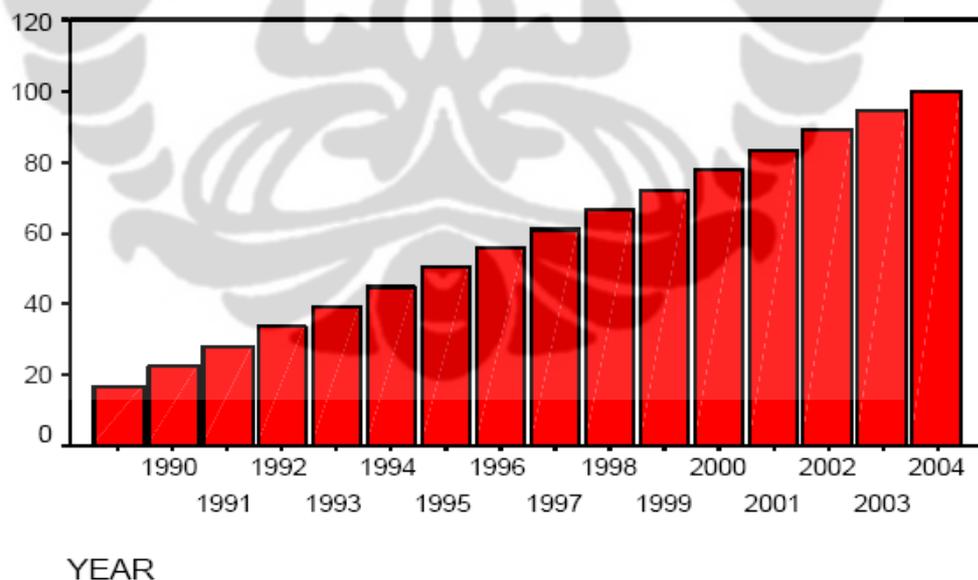
Dengan perkembangan ekonomi China pada beberapa tahun belakangan ini, nilai Yuan pun menjadi debat internasional karena dianggap *undervalued*. Surplus perdagangan pada China dan juga defisit yang dialami oleh negara *trading partnernya* yang menyebabkan *global imbalances* neraca perdagangan internasional memang memiliki hubungan dengan sistem nilai tukar China. Negara-negara partner utama dagang China seperti AS, Jepang, dan negara-negara

Uni Eropa mendesak China untuk melakukan revaluasi nilai tukar Yuan. AS, yang mengalami defisit terbesar atas China, memiliki kepentingan yang besar terkait masalah ini. Impor AS dari China mencapai 1% dari persentase GDP atau 11% dari total impor AS. Berikut grafik perdagangan AS-China dan defisit yang dialami oleh AS.

**Tabel 1.1 Perdagangan AS – China periode 1990-2004 (dalam juta US\$)**

Year	Exports	% Change	Imports	% Change	Balance	% Change
1990	4,806.40	-0.16	15,237.40	0.27	-10,431.00	0.673163
1991	6,278.20	0.31	18,969.20	0.24	-12,691.00	0.216662
1992	7,418.50	0.18	25,727.50	0.36	-18,309.00	0.442676
1993	8,762.90	0.18	31,539.90	0.23	-22,777.00	0.244033
1994	9,281.70	0.06	38,786.80	0.23	-29,505.10	0.295390
1995	11,753.70	0.27	45,543.20	0.17	-33,789.50	0.145209
1996	11,992.60	0.02	51,512.80	0.13	-39,520.20	0.169600
1997	12,862.20	0.07	62,557.70	0.21	-49,695.50	0.257471
1998	14,241.20	0.11	71,168.60	0.14	-56,927.40	0.145524
1999	13,111.10	-0.08	81,788.20	0.15	-68,677.10	0.206398
2000	16,185.20	0.23	100,018.20	0.22	-83,833.00	0.220683
2001	19,182.30	0.19	102,278.40	0.02	-83,096.10	0.008790
2002	22,127.70	0.15	125,192.60	0.22	-103,064.90	0.240310
2003	28,367.90	0.28	152,436.10	0.22	-124,068.20	0.203787
2004	34,744.10	0.22	196,682.00	0.29	-161,938.00	0.305234

(Sumber: [www.cluteinstitute-onlinejournals.com](http://www.cluteinstitute-onlinejournals.com))



**Gambar 1.2 Defisit Perdagangan AS-China tahun 1990-2004 (milyar US\$)**

(Sumber [www.cluteinstitute-onlinejournals.com](http://www.cluteinstitute-onlinejournals.com) )

Dari tabel di atas, dapat kita lihat bahwa perdagangan AS-China terus mengalami peningkatan, begitu pula defisit yang dialami oleh AS. Defisit perdagangan AS dengan China mencapai US\$103 milyar pada tahun 2003 dan lebih dari US\$ 162 pada tahun 2004 (Pan, Upadhyaya, dan Liang, 2006). Dengan angka yang sangat besar seperti ini, AS jelas memiliki kepentingan yang besar dalam isu nilai tukar Yuan.

## **I.2. Rumusan Permasalahan**

Sejak tahun 2003, isu mengenai apakah nilai yuan benar-benar *undervalued* dan apakah harus direvaluasi menjadi perdebatan internasional. AS, Jepang dan Uni Eropa telah berulang kali meminta China untuk melakukan revaluasi. Pemerintah China dianggap memanipulasi nilai Yuan dan memberikan keuntungan dagang yang tidak adil bagi industrinya. *International Monetary Fund* (IMF) juga mendorong China untuk melakukan reformasi sistem nilai tukar secara berkala agar mekanisme pasar nilai tukar dapat dicapai dalam waktu secepatnya.

Pemerintah AS menunjukkan keseriusannya dalam masalah ini dengan mengirimkan *trade officials* untuk bernegosiasi dengan China. Namun, reaksi China selama ini hanya berupa janji dan kemauan melakukan reformasi tapi tanpa pemberitahuan waktu yang jelas (Chan, 2005). Hanya pada tahun 2005, China memberikan reaksi yang cukup mengakomodir tekanan internasional yaitu ketika China mengubah sistem nilai tukarnya, dari sistem *peg* menjadi *a managed floating exchange rate sistem "with reference to" a currency basket*. Gubernur Bank sentral China menyatakan bahwa mata uang ini termasuk Dollar AS, Euro, Yen, Won Korea, dan memperhitungkan beberapa faktor seperti perdagangan, transaksi modal dan investasi langsung (Chan, 2005). Namun harus tetap diperhatikan bahwa dengan sistem seperti ini pun, pemerintah China tetap mengontrol nilai mata uangnya.

Dengan situasi seperti ini, sangat menarik untuk melihat respon China dalam menghadapi tekanan internasional ini dan penolakannya terhadap permintaan dunia internasional mengenai revaluasi dan reformasi sistem nilai tukarnya. Karena itu pada penelitian ini, pertanyaan penelitian yang akan berusaha dijawab adalah **"Mengapa China tidak memenuhi tekanan internasional**

**melakukan reformasi sistem nilai tukarnya?”.** Memperhatikan fakta bahwa bahwa reaksi China yang paling mengakomodir tekanan internasional adalah pada tahun 2005 ini, ketika melakukan revaluasi nilai tukar Yuan terhadap Dollar sebesar 2,1% dan pada saat yang sama mengumumkan reformasi sistem nilai tukarnya, maka penelitian ini akan mengambil jangka waktu tahun 2003-2005.

### **I.3. Tinjauan Pustaka**

Dalam tulisannya yang berjudul **“The Political Economy of Exchange Rate”**, **J. Lawrence Broz** dan **Jeffrey A. Frieden** (2006) memberikan analisa mengenai ekonomi politik nilai tukar dalam level internasional dan nasional. Dalam lingkup global, nilai tukar memiliki hubungan erat dengan sistem moneter internasional dan secara domestik mempengaruhi kebijakan negara terhadap nilai tukarnya. Kedua level ini akan saling mempengaruhi dan tidak dapat dipisahkan. Pada level internasional, yang ditekankan adalah kemunculan sistem atau rejim moneter internasional dan regional yang memerlukan koordinasi dan kerjasama. Pada perkembangannya, rejim nilai tukar mengarah pada dua trend yaitu *fixed rate sistem* dan *free floating* walaupun masih memiliki kemungkinan untuk mengambil sistem hasil gradasi kedua ekstrim ini. Sistem nilai tukar tetap merupakan sistem yang *self-reinforcing*, semakin banyak negara yang masuk dalam sistem ini maka sistem itu akan semakin menarik bagi luar. Semakin banyak anggota akan membuat rejim semakin kuat. Namun ketika negara-negara penting dalam rejim tersebut keluar maka akan semakin luas pula dampak yang akan ditimbulkan. Koordinasi pada sistem ini diperlukan untuk menjaga kelangsungannya. Sedangkan pada rejim *floating*, koordinasi dibutuhkan dalam bentuk standard pembayaran dan larangan penukaran. Ini ditunjukkan dalam berbagai peraturan dalam IMF yang membatasi tindakan pemerintah dalam pengaturan nilai tukar. Kerjasama dalam hubungan moneter internasional dibutuhkan untuk mengatasi berbagai permasalahan yang mungkin muncul. Sistem nilai tukar tetap memberi kesempatan pada pemerintah untuk melakukan “kecurangan” seperti melakukan devaluasi untuk menjadi lebih kompetitif di saat negara lain memiliki komitmen terhadap stabilitas mata uang.

Pada level domestik, faktor-faktor politik dalam negara memberi tekanan terhadap koordinasi dan kooperasi di arena internasional. Pada sisi lain, kebijakan nilai tukar akan mempengaruhi politik dalam negeri terutama pada masa pemilihan umum. Karena itu, para pengambil kebijakan di suatu negara harus memperhatikan beberapa hal dalam penentuan nilai tukar. Pertama apakah akan mengikuti rejim internasional yang dominan atau tidak. Kedua, level nilai tukarnya, yaitu pada harga berapa suatu mata uang akan diperdagangkan di pasar nilai tukar asing. Sangat jelas bahwa institusi politik dalam negeri dan tarik-menarik kepentingan di antaranya akan sangat mempengaruhi pilihan kebijakan nilai tukar. Pada akhirnya sebagai rekomendasi, Frieden dan Broz, menyatakan bahwa dibutuhkan integrasi antara sumber kebijakan nilai tukar domestik dan internasional. Selanjutnya, dibutuhkan klarifikasi mengenai *uncertainties* yang masih ada di studi ini. Menyadari keterkaitan nilai tukar dengan isu-isu lainnya, seperti perdagangan internasional, maka penting untuk memperhitungkan dampaknya pada area yang lebih luas.

**Morris Goldstein** (2003) dalam forum mengenai rejim nilai tukar China dan dampaknya terhadap AS oleh Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, Trade, and Technology Committee on Financial Services, U.S. House of Representatives, mempresentasikan hasil penelitiannya dalam tulisan berjudul **“China’s Exchange Rate Regime”**. Tulisan ini membahas mengenai masalah yang terkait nilai tukar China dan memberikan beberapa opsi terhadap China dan juga dunia internasional untuk mengatasi isu ini. Beberapa poin yang dikemukakan oleh Goldstein, adalah pertama, bahwa memang benar mata uang China mengalami *undervaluation*, memperhatikan surplus dalam neraca perdagangan dan neraca modal. Selain itu, cadangan mata uang asing yang dimiliki. *Undervaluation* tersebut diperkirakan berada pada level 15-25%. Kedua, revaluasi yuan merupakan kepentingan domestik China dan juga kepentingan ekonomi global. Bagi China, revaluasi ini diperlukan untuk mengatasi akumulasi *international reserves* China. Revaluasi ini juga penting bagi AS dan negara-negara lain dalam memperbaiki *global imbalances* dalam perdagangan dan mendorong China juga untuk menjadi mata uang utama di Asia. Ketiga, mendesak China untuk mengadopsi rejim nilai tukar fleksible tidak *visible* untuk China pada

masa ini, tetapi untuk China di masa yang akan datang. Hal ini dikarenakan sistem perbankan yang masih lemah. Karena itu, revaluasi dan reformasi nilai tukar China sebaiknya dilakukan dalam beberapa langkah yaitu revaluasi mata uang sebesar 15-25% dan selanjutnya mengadopsi sistem *managed-float*. Poin ke empat, AS harus melakukan menerapkan strategi *multilateral tack* dalam mendorong China untuk merubah sistem nilai tukarnya dan tidak menggunakan *unilateral trade measures* terhadap ekspor China karena akan memiliki dampak negatif bagi perdagangan AS sendiri. Diperlukan keikutsertaan Eropa, negara-negara G-7, negara-negara Asia seperti Jepang dan juga IMF. Kelima, dampak revaluasi medium Yuan terhadap neraca eksternal AS tidak akan begitu buruk dan lebih berdampak positif dalam jangka waktu yang lebih panjang. Kompromi dari setiap pihak, baik itu China, AS, dan negara-negara lainnya, akan sangat dibutuhkan untuk mendapatkan solusi yang *workable*.

**“The Appreciation Pressure on RMB Yuan and the Adjustment of RMB Exchange Rate Policy”** merupakan artikel yang ditulis oleh **Weiguo Xiao** dan **Bing Shao** (2005) yang berusaha memberikan pemaparan bagaimana China berusaha mempertahankan sistem nilai tukarnya sejak 1998 demi kepentingan dalam negerinya. Namun seiring perkembangan yang ada, beralih dari sistem *peg Dollar* ke sistem *basket of currencies* dianggap menjadi pilihan yang lebih baik. Tekanan untuk melakukan apresiasi nilai tukar Yuan datang dari dalam dan luar China. Secara eksternal, tekanan tersebut datang dari negara-negara seperti AS, Jepang, Uni Eropa yang memiliki hubungan perdagangan dengan China. Negara-negara ini mengalami defisit dalam neraca perdagangan terhadap China sedangkan pada sisi lain, China mengalami surplus. Nilai Yuan yang *undervalued* dianggap sebagai salah satu penyebabnya. Secara internal, perkembangan ekonomi China memang menuntut dilakukan mekanisme penyeimbangan. Surplus perdagangan yang sangat tinggi, US\$ 32 Milyar pada tahun 2004, merupakan angka yang terlalu tinggi untuk China. *Foreign reserves* China juga berada pada titik yang sangat tinggi yaitu USD609.9 milyar pada tahun 2004. Hal ini menyulitkan Bank Sentral China, People’s Bank of China (PBC), untuk menyeimbangkannya dengan Yuan. *Adjustment* dalam kebijakan nilai tukar China memang harus dilakukan. Proses ini penting untuk nantinya

mendorong kebijakan moneter yang lebih *independent*, nilai tukar yang lebih stabil dan membantu China untuk dapat memanfaatkan tenaga kerja yang relatif lebih murah dibandingkan dengan negara lain. Namun, penyesuaian ini harus dilakukan dengan melihat beberapa kondisi berikut : (1) harus ada environment makro-ekonomi yang stabil, seperti mekanisme pasar dan sistem *financial* yang sehat, (2) dibutuhkan rencana yang tepat untuk tetap menjaga kestabilan mata uang China yang tetap mendukung ekonomi China, dan (3) harus memperhitungkan dampak terhadap negara-negara tetangga di kawasan dan juga dunia. Reformasi ini memang harus dilakukan dimana China juga tidak bisa tidak mengindahkan protes dunia internasional terutama negara-negara besar, namun reformasi ini juga harus dilakukan *step by step* dan diperhitungkan dengan baik. Dan dari pilihan-pilihan yang dimiliki oleh China, sistem *basket of currency* (terhadap Dollar AS, Yen Jepang, Euro Eropa dan lainnya) sepertinya menjadi pilihan yang lebih baik.

Pemerintah China juga memiliki perspektif sendiri mengenai permasalahan reformasi sistem nilai tukar ini. Pada konferensi mengenai kebijakan nilai tukar China yang diadakan oleh The Peterson Institute for International Economics, yang mengundang para ahli ekonomi, akademisi dan praktisi, pemerintah China juga mengemukakan pandangan mereka. *Deputy Governor of the People's Bank of China, Wu Xiaoling (2007)*, memberikan paparan mengenai **“China's exchange rate policy and economic restructuring”**. Menurutnya, surplus perdagangan China tidak hanya berasal dari AS, tapi dari negara-negara lain seperti negara-negara Asia. Defisit yang dialami oleh AS pun dalam perdagangan internasional juga tidak semata-mata berasal dari China. tapi dihasilkan dari perdagangannya dengan negara-negara lain seperti Jepang dan negara-negara Asia lainnya. *Exchange rates* sendiri memainkan peran yang sangat kecil di perdagangan internasional untuk mengurangi surplus perdagangan. Surplus China berasal dari tiga faktor yaitu struktur ekonomi China, *adjustment* dalam lokasi faktor produksi internasional, dan sistem moneter internasional. Terkait dengan struktur ekonomi China, pemerintah China sendiri telah melakukan restrukturisasi untuk meningkatkan fleksibilitas nilai tukar, reformasi rejim nilai tukar, dan mengurangi kontrol modal. Reformasi nilai tukar tanpa restrukturisasi akan

memberi dampak buruk terhadap ekonomi China dan juga ekonomi global. Reformasi akan dilakukan dengan terkontrol, atas inisiatif pemerintah China sendiri, dan secara *gradual*.

#### **I.4. Kerangka Pemikiran**

##### **I.4.1. Perspektif Realis dalam Hubungan Internasional**

Penelitian ini akan menggunakan perspektif realis dalam hubungan internasional. Perspektif ini dipakai untuk menunjukkan sentralitas negara dalam isu moneter, khususnya China dalam isu reformasi kebijakan nilai tukar. Realis (Kegley dan Wittkopf, 2001) memandang negara adalah satu kesatuan utuh (*unitary actor*) dimana negara akan bertindak berdasarkan *self-interest* untuk mendapatkan *power* di dalam sistem yang anarki. Anarki dapat didefinisikan sebagai situasi dimana tidak ada otoritas yang lebih tinggi dari negara. Tiap negara akan senantiasa bersaing untuk mencapai kepentingan nasionalnya, walau tidak berarti hilangnya kemungkinan untuk melakukan kerjasama dalam rangka pencapaian kepentingan nasionalnya (Mastanduno, Lake, G. John dan Ikenberry, 1989). Dalam paradigma realis (Kegley dan Wittkopf, 2001), tujuan negara adalah *national survival* dalam *hostile environment*. Untuk mencapainya, alat utama yang paling penting adalah *power*, dengan memegang prinsip *self-help* dan *state-sovereignty*. **Stephen D. Krasner** (2001) memaparkan “pembelaan” terhadap *state-sovereignty* pada zaman globalisasi. Menurutnya, globalisasi tidak mengalahkan *sovereignty* suatu negara, tapi mungkin merubah cakupan kontrolnya. Menurutnya, bahkan bagi *weaker states*, yang struktur domestiknya telah dipengaruhi aktor luar ataupun pemimpinnya memiliki kontrol yang kecil terhadap pergerakan *trans-border*, *sovereignty* tetaplah menjadi satu hal yang menarik.

Dalam “**International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond**”, **Paul R. Viotti** dan **Mark V. Kauppi** (1999) memberikan empat asumsi utama realisme. Pertama, negara adalah aktor utama dalam studi hubungan internasional, sehingga pusat kajian dalam studi ini adalah negara dan hubungan diantaranya. Aktor non-negara, seperti organisasi internasional, perusahaan multinasional, dianggap kurang penting. Kedua, negara

dipandang sebagai satu kesatuan aktor dimana negara akan memiliki satu pandangan terhadap dunia luarnya. Ketiga, negara dipandang sebagai aktor yang rasional. Rasionalitas ini ditunjukkan melalui proses pengambilan keputusan yang memberikan *statement of objective* di dalamnya, mempertimbangkan segala alternatif dan memperhitungkan kapabilitas dalam pencapaiannya, *cost* dan *benefit*-nya. Pilihan yang akan diambil adalah pilihan yang memaksimalkan keuntungan atau yang meminimalisasi biaya. Keempat, realistis meletakkan isu keamanan paling atas dalam isu hirarki internasional. Pada masa awal kemunculannya, realistis memang memfokuskan pada konflik nyata dan potensial, penggunaan kekuatan militer, bagaimana stabilitas internasional dicapai, dipertahankan, dan dihancurkan, fungsi kekuatan militer untuk menyelesaikan perselisihan, pencegahan pelanggaran wilayah nasional.

Pada perkembangannya, sentralitas keamanan tidak lagi dimengerti secara tradisional. Keamanan tidak lagi hanya berasal dari kekuatan militer saja tapi juga dipengaruhi oleh dimensi lainnya, dalam hal ini terutama ekonomi. Nilai penting isu ekonomi juga ditunjukkan oleh **Robert Gilpin** (2001). Menurutnya, sejak berakhirnya Perang Dingin, isu ekonomi menjadi semakin penting dan menggantikan posisi isu keamanan militer sebagai *concern* utama HI. Hal ini bukan berarti keduanya tidak memiliki hubungan. Pemisahan antara isu ekonomi internasional dan isu keamanan dianggap *misleading*. Seperti juga yang disimpulkan oleh **James A. Caporaso** (1995) dalam sebuah review terhadap dua tulisan tentang hubungan kedua kajian utama ilmu Hubungan Internasional ini. Caporaso menyebutkan bahwa pemisahan kajian keamanan dan ekonomi politik internasional merupakan suatu hal yang salah. Kedua tulisan dari Joanne S. Gowa dan Edward D. Mansfield dianggap telah membuktikannya. Secara ringkas, tulisan Gowa menunjukkan bahwa terdapat *security externalities* dari pertukaran ekonomi atau perdagangan. Sedangkan tulisan Mansfield bertujuan untuk memformulasikan dan menguji teori yang menghubungkan distribusi internasional dari *power* terhadap perang dan perdagangan dan juga efek dari pola perdagangan terhadap perang itu sendiri.

Hubungan antara ekonomi dengan *national security* dapat kita bahas dari satu tulisan klasik oleh **R.G Hawtrey** (Rowse, 1930), "**The Economic Aspects of**

**Sovereignty**”. Menurut Hawtrey, kita terbiasa memikirkan ekonomi, dalam bentuk kesejahteraan –*welfare*–, sebagai satu akhir. Hal ini tidak terjadi ketika kita berbicara mengenai kebijakan publik. Bagi setiap negara, *power* menjadi sebuah alat yang sangat vital untuk setiap tujuan, sehingga pada akhirnya, *it comes to be exalted into an end itself*, *power* itu sendiri menjadi satu tujuan akhir. Kalau suatu negara hanya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, maka prinsip kerjasama dan saling membantu akan menjadi satu kebijakan yang natural. Namun, karena mempertahankan dan mencapai *power* adalah tujuan akhir dari sebuah kebijakan nasional, maka tidak terhindari bahwa kebijakan nasional akan melibatkan konflik atau perang. Jadi setiap konflik sebenarnya adalah konflik atas *power*, dan *power* itu sendiri tergantung pada sumbernya. Melihat sejarah, motif ekspansi ekonomi atau eksploitasi dengan memperluas kedaulatan merupakan satu alasan perang yang sangat *prominent*.

Terlepas dari isu dan cara pembuktiannya, tulisan-tulisan ini telah menunjukkan *inseparable connection* dari isu keamanan dan ekonomi politik internasional. Walaupun perhatian yang diberikan kepada kedua isu senantiasa berbeda dari waktu ke waktu, kedua *sphere* ini senantiasa tergabung.

#### **I.4.2. Sistem Moneter Internasional**

Berbicara mengenai sistem moneter maka akan senantiasa terkait dengan sistem keuangan. Namun bukan berarti pembahasannya tidak dapat dilakukan secara terpisah. **Robert Gilpin** (2001) dalam bukunya “**Global Political Economy: Understanding the International Economic Order**”, membahas mengenai sistem moneter internasional dalam satu bagian terpisah dengan sistem keuangan internasional tanpa berusaha untuk memutuskan hubungan keduanya. Bila sistem moneter internasional bertujuan untuk memfasilitasi transaksi ekonomi “real” (perdagangan, industri, dan lainnya), maka sistem finansial adalah untuk menyediakan modal yang dibutuhkan kegiatan ekonomi dan pembangunan di seluruh dunia. Gilpin sendiri menganggap tidak ada sistem moneter internasional yang stabil dan memuaskan sejak awal tahun 1970an. Pembangunan sistem moneter internasional saat ini masih menghadapi masalah teknis dan juga politis.

**Jeffry A. Frieden** (2006), dalam bukunya “**Global Capitalism**” memberikan *overview* yang sangat baik mengenai sejarah sistem moneter internasional. Paska Perang Dunia I, hampir seluruh negara ingin kembali ke sistem keuangan yang lama dan stabil seperti pada masa sebelum perang. Diskusi mengenai kembali ke **Gold Standard** mulai banyak dilakukan dan tahun 1926 hampir keseluruhan negara maju ekonomi telah membangun kembali sistem itu. Akan tetapi tidak diperhitungkan bahwa Inggris tidak lagi mampu menopang sistem emas seperti yang dilakukannya sebelumnya. Hal ini membuat perekonomian dunia jatuh, dan mengalami *great depression*. Untuk menghadapi hal ini, pada tahun 1944 diadakan konferensi di Bretton Woods, New Hampshire, AS. Terdapat 44 negara yang hadir untuk melakukan restrukturisasi keuangan internasional dan hubungan antara mata uang. Pada kesimpulannya, mereka sepakat untuk mengimplementasikan *fixed exchange rates* dengan Dollar sebagai mata uang kunci. Sistem ini berhasil untuk memberikan otonomi kebijakan moneter domestik dan pada saat yang sama mencapai stabilitas moneter internasional. Dollar menjadi sangat penting secara internasional dan menjadi tumpuan perekonomian global AS (Gilpin, 2001). Selain itu, dibentuk juga the **International Monetary Fund (IMF)** dan **the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD/World Bank)**. Melalui kedua badan inilah nantinya AS dapat menanamkan pengaruhnya dalam sistem moneter internasional. Sistem Bretton Woods juga memiliki pengaruh yang sangat besar dalam mendorong perdagangan internasional. Masa ini ditandai dengan perdagangan yang relatif bebas, nilai mata uang yang stabil, dan investasi internasional dalam jumlah yang sangat besar. Kejayaan ini tidak berlangsung cukup lama.

Dengan posisi Dollar sebagai mata uang kunci, Dollar harus juga menerima resiko mengalami defisit neraca pembayaran untuk mencegah terjadinya inflasi perekonomian dunia. Pada tahun 1960an ‘persediaan’ dollar mengalami penurunan dan tidak dapat mempertahankan nilai mata uang yang stabil. Selain itu, eskalasi perang Vietnam juga menambah ancaman bagi nilai Dollar. Pemerintah AS pun melakukan devaluasi terhadap nilai Dollar dan tidak lagi mematok nilainya terhadap emas. Untuk memastikan devaluasi Dollar ini,

pemerintah AS menerapkan pula pajak tambahan 10% bagi impor yang masuk ke AS. Hal ini membawa reaksi keras dari negara-negara terutama Eropa Barat. Akhirnya melalui Perjanjian Smithsonian tahun 1971, Dollar secara substansial mengalami devaluasi dan negara-negara lainnya mengapresiasi nilai mata uangnya (Gilpin, 2001). Tahun 1973, *order* yang telah dibentuk mengalami *collapse* ditandai dengan ditariknya Dollar sebagai mata uang kunci (Frieden, 2006). Akhirnya, secara *de facto*, sistem moneter internasional pun berubah dari nilai tukar tetap ke menjadi sistem nilai tukar fleksibel (*flexible exchange rate*). Usaha menciptakan sistem nilai tukar yang stabil pun tidak berhasil karena mobilitas modal yang semakin tinggi dan perbedaan antara AS dan negara-negara Eropa yang akhirnya tidak memungkinkan untuk mencapai kesepakatan. Situasi ini dideskripsikan sebagai “non-sistem” dimana tidak ada peraturan-peraturan yang diadakan untuk mengarahkan sistem nilai tukar fleksibel tersebut ataupun hal-hal lainnya dalam hubungan moneter internasional (Gilpin, 2001).

Pembangunan sistem moneter internasional memiliki hambatan teknis dan politis yang memiliki dampak terhadap *national interest* dari negara ataupun kelompok dalam ekonomi. Hambatan-hambatan tersebut membuat sistem untuk dapat melaksanakan fungsinya dengan baik. Terdapat tiga fungsi sistem yang akan dibutuhkan yaitu *adjustment* atau penyesuaian, likuiditas, dan kepercayaan. Mekanisme teknis ini kerap kali tidak netral secara politik karena mempengaruhi kesejahteraan ekonomi, otonomi politik, *international prestige* suatu negara, bunga modal, tenaga kerja, dan kelompok domestik lainnya. Setiap negara menginginkan sistem moneter internasional yang berfungsi dengan baik namun tidak dapat dihindari bahwa akan selalu ada pertentangan dalam beberapa hal, seperti nilai mata uang, mekanisme yang digunakan dalam menyelesaikan masalah teknis dan lainnya. Selain itu dibutuhkan kepemimpinan yang kuat untuk dapat mempertahankan sistem ini. Berdasarkan sejarah sistem moneter sebelumnya yang dipimpin oleh Inggris dan kemudian AS, secara umum peraturan yang mengatur sistem akan merefleksikan kepentingan dari kekuatan ekonomi itu sendiri. Jadi, sesuai dengan pemikiran realis mengenai pentingnya pencapaian *national interest*, kesulitan yang dihadapi dalam penciptaan satu

sistem moneter internasional adalah perbedaan kepentingan antar negara di dalam sistem moneter internasional tersebut.

Menurut **John Williamson** (1992), melalui tulisannya **International Monetary Reform and the Prospects for Economic Development**, elemen sistem moneter internasional adalah *exchange rate regime*, *reserves*, dan *adjustment obligation*. *Exchange rate regime* menentukan *rate of exchange* ketika satu mata uang diperdagangkan. Pada umumnya, terdapat dua jenis rejim nilai tukar yang dapat dipilih yaitu *flexible (or floating) exchange rate* dan *fixed (pegged) exchange rate*. Pemerintah juga dapat menerapkan beberapa skema kebijakan nilai tukar yang memungkinkan, seperti “pegged but adjustable exchange rate”, “crawling peg”, “managed floating rates”, “adjustable peg”, dan “exchange rate target zone”. Apapun bentuk modifikasi yang dilakukan, berbagai nama untuk sistem nilai tukar di atas tetap menekankan kestabilan nilai mata uang. Yang membedakan hanyalah level intervensi pemerintah dalam menentukan dan level pergerakan nilai mata uang tersebut. Pada sistem nilai tukar mengambang, pemerintah membiarkan mekanisme pasar dalam menentukan nilai tukar mata uangnya. Nilai tukar itu sendiri akan ditentukan oleh *demand* dan *supply* terhadapnya. Sedangkan pada sistem nilai tukar tetap, nilai tukar satu mata uang ditentukan (dipatok) oleh pemerintah, sehingga pemerintah akan melakukan intervensi pada pasar nilai tukar tersebut untuk menjaga nilainya. Intervensi ini biasanya dilakukan dalam bentuk pembelian atau penjualan mata uang asing oleh Bank Sentral (Grieco dan Ikenberry, 2003).

Sistem moneter internasional juga harus menyediakan likuiditas internasional. Setiap negaranya harus memiliki *financial reserves* yang cukup untuk menutupi defisit neraca pembayaran yang disebabkan oleh *economic shocks*. Cadangan dana sangat penting untuk pembiayaan jangka pendek dan menambah waktu dan pilihan ketika negara mencari solusi jangka panjangnya. Cadangan ini juga berfungsi untuk mencegah terjadinya devaluasi. Walaupun persediaan likuiditas internasional penting untuk ekonomi dunia, namun kekurangan dan kelebihan atasnya akan menimbulkan dampak yang buruk juga. *Underprovision* akan membawa pada resesi sedangkan *overprovision* mengakibatkan inflasi (Gilpin, 2001).

*Adjustment obligations* mencakup spesifikasi ketika harus menyesuaikan ketidakseimbangan daripada harus membiayai, dan siapa yang akan melakukannya. Penyesuaian dalam sistem moneter internasional yang dimaksudkan adalah bagaimana suatu negara akan mencapai keseimbangan dalam neraca pembayarannya (baik surplus atau defisit) dan bagaimana sistem moneter internasional meminimalisasi *cost* dalam melakukan penyesuaian tersebut. Terdapat beberapa pilihan dalam melakukan penyesuaian ini. Dalam jangka pendek, negara yang defisit dapat menarik dana cadangannya dan sebaliknya, negara surplus dapat menambahkan surplus tersebut ke dana cadangannya. Dalam jangka waktu yang panjang, negara yang defisit tidak akan mampu untuk menarik cadangan secara terus menerus sedangkan negara surplus masih memungkinkan untuk menambahkan surplus tersebut ke dana cadangan dalam jangka waktu yang lebih panjang. Metode lainnya yang digunakan adalah dengan mengatur nilai tukar mata uangnya. Negara defisit akan melakukan devaluasi dan negara surplus melakukan revaluasi. Selain itu, negara defisit dapat menerapkan kebijakan ekonomi yang *deflationary* dan negara surplus dengan kebijakan keonomi yang ekspansif. Dalam prakteknya, beban *adjustment* selalu dikenakan kepada negara yang mengalami defisit. *Adjustment* yang dilakukan biasanya berupa penurunan standard hidup (penurunan peningkatan standard hidup), penurunan jangka panjang pendapatan nasional, penurunan *level of employment*. Peraturan sistem moneter internasional akan menentukan metode mana yang dapat dipakai. Apapun pilihan yang dipilih, penurunan standard hidup benar-benar memberikan *cost* bagi negara defisit dan tindakan untuk mencapainya akan menimbulkan *cost* bagi negara lain juga. Contohnya adalah ketika krisis finansial di Asia Timur membawa pada kebijakan *deflationary* yang merugikan ekspor AS. Sangat jelas bahwa tiap negara akan berusaha mengalihkan *cost* ke negara lain. Bila negara defisit memutuskan untuk melakukan deflasi maka akan menimbulkan kejatuhan dalam pendapatan nasional dan akhirnya peningkatan pengangguran. Bila negara surplus melakukan apresiasi, maka akan merugikan ekspornya tapi menguntungkan untuk imporir dan konsumen. Karena solusi dalam masalah *adjustment* memiliki hubungan dengan kepentingan negara dan kelompok *powerful* dalam negara, maka mekanisme akan dan pasti menunjukkan

kepentingan negara dan kelompok yang kuat. Terkait dengan *adjustment* ini, terlihat bahwa dalam sistem moneter internasional berlaku *self-help system*. Dalam usaha mencapai kepentingannya, negara harus bertindak sendiri, tidak bergantung pada negara lain yang memiliki kepentingan sendiri (Gilpin, 2001).

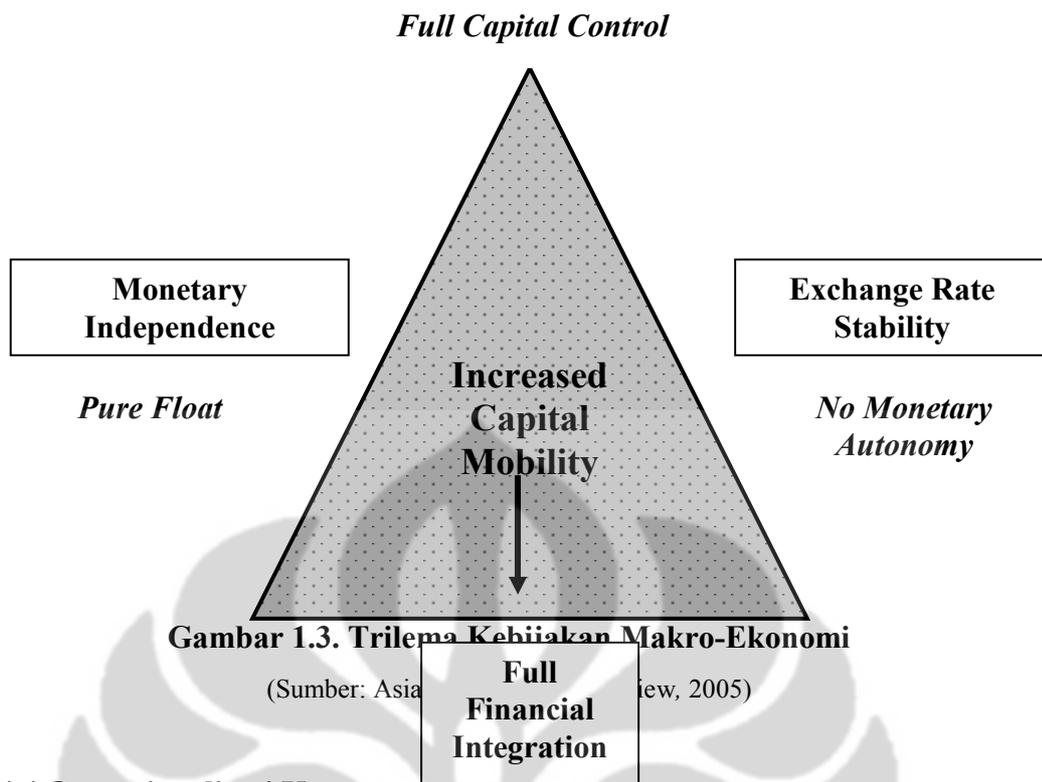
#### **I.4.3. Trilema Kebijakan Makroekonomi**

Ketika satu negara lebih memilih untuk memiliki nilai tukar tetap yang lebih stabil, itu dikarenakan volatilitas nilai tukar yang ditimbulkan oleh sistem nilai tukar fleksibel memiliki *cost* yang buruk bagi perekonomian. Volatilitas dapat menimbulkan ketidakpastian dalam perdagangan dan investasi sehingga sulit untuk menghitung *relative cost*, *comparative advantage* ataupun perkiraan biaya. Nilai tukar tetap dinilai menyediakan disiplin internasional mengenai kebijakan moneter yang *inflationary*, mengurangi ketidakpastian dalam perdagangan dan investasi yang akhirnya memfasilitasi kompetisi berdasarkan *comparative advantage* dan arus modal yang efisien. Kondisi non-sistem juga dapat dimengerti bahwa tidak ada peraturan yang memaksakan satu negara untuk mengikuti satu kebijakan moneter tertentu, termasuk kebijakan sistem nilai tukarnya. Akhirnya, pilihannya terletak di negara, yang didasarkan pada kepentingannya untuk mencapai hal-hal tertentu yang dianggap paling penting.

Pemilihan prioritas dalam kebijakan moneter suatu negara dapat dijelaskan oleh “**Mundell-Fleming framework**” yang juga dikenal dengan “**unholy trinity**” (Cohen, 1993) atau “**impossible trinity**” (Broz dan Frieden, 2001). Model ini menunjukkan trilema kebijakan makroekonomi yang dihadapi oleh para pengambil kebijakan. Dari tiga kondisi ekonomi yang diharapkan (tujuan kebijakan), yaitu otonomi kebijakan moneter domestik, stabilitas *external currency*, dan mobilitas modal internasional, pemerintah hanya akan dapat mencapai dua diantaranya pada satu waktu bersamaan. Otonomi kebijakan moneter domestik mengacu pada kemampuan pemerintah untuk mengarahkan instrumen kebijakan moneternya untuk mencapai tujuan ekonomi domestik tertentu. Sebagai contoh, ketika dihadapkan dengan *economic decline* dan permintaan masyarakat terhadap pertumbuhan dan lapangan pekerjaan, maka pemerintah mungkin ingin merendahkan suku bunga untuk menstimulus aktivitas

ekonomi. Sebaliknya, dalam suatu kondisi dimana harga naik dan masyarakat meminta stabilitas harga domestik, maka pemerintah mungkin akan menaikkan suku bunga untuk mengurangi tekanan inflasi. Walaupun terdapat limit terhadap apa yang dapat dicapai oleh pemerintah secara domestik dengan perubahan suku bunga, pemerintahan yang demokratis akan melihat otonomi kebijakan moneter sebagai satu hal yang baik untuk jangka pendek sampai menengah (Bearce, 2007).

Kondisi yang kedua, stabilitas eksternal dari mata uang, dimengerti sebagai menetapkan nilai mata uang relatif terhadap beberapa patokan eksternal. Banyak aktor yang menginginkan stabilitas nilai tukar ini karena variabilitas dan volatilitasnya dapat mempengaruhi investasi dan perdagangan internasional. Hal inilah yang mendorong negara-negara Eropa untuk membentuk *monetary union* demi kepentingan perdagangan internasional. Kondisi ketiga adalah mobilitas modal internasional yang mengacu pada kemampuan investor untuk memindahkan uang dan aset modal lintas batas negara tanpa intervensi pemerintah. Pada skema Mundell-Flemming yang klasik, kondisi ini diturunkan menjadi situasi dimana semua *securities* (modal) dapat ditukar dengan sempurna (*perfectly substituted*) (Ping, 2008). Modal dalam jumlah yang besar merupakan suatu kondisi yang diinginkan oleh tiap negara dan pasar keuangan yang terbuka dapat menarik modal asing. Akan tetapi mengatur pasar keuangan nasional merupakan tugas yang sulit bagi pemerintahan terutama dengan birokrasi dan kemungkinan korupsi. Di sisi lain, pasar yang terbuka juga mengizinkan aset modal untuk keluar dari perekonomian domestik ketika kondisinya menjadi tidak menarik lagi bagi investor eksternal. Karena itu, dari ketiga kondisi ekonomi pada trilema ini, *perfect capital mobility* mungkin menjadi kondisi yang paling kurang menarik bagi pemerintah. Mundell-Flemming juga memberikan tiga skema dalam moneter internasional (Ping, 2008). Gambar (ilustrasi) dibawah ini menunjukkan trilema dalam kebijakan makroekonomi yang dihadapi pemerintah.



#### I.4.4 Operasionalisasi Konsep

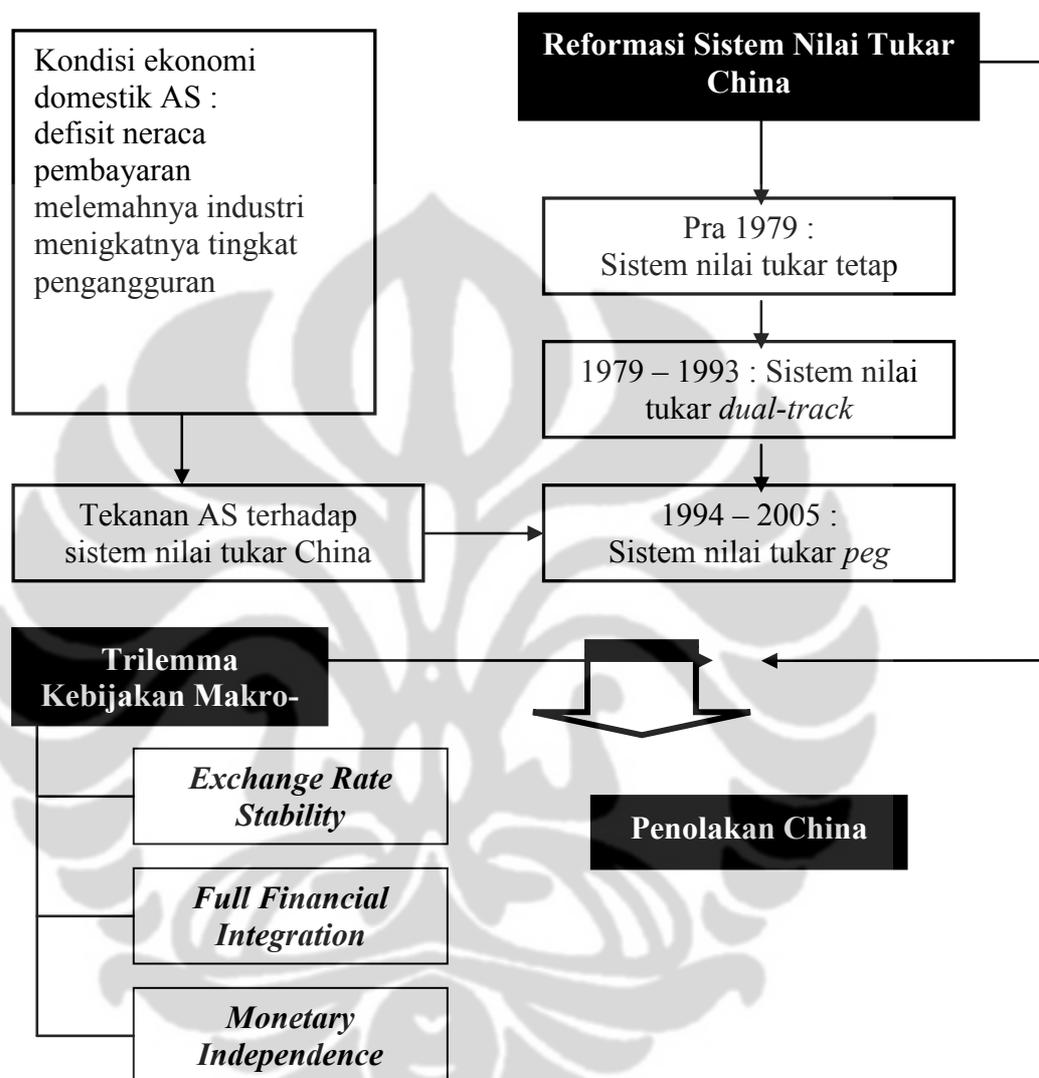
Berdasarkan deskripsi kerangka pemikiran di atas, operasionalisasi konsep yang dapat diterapkan adalah :

Tabel 1.2 Operasionalisasi Konsep Penelitian

TEORI	REALISME			
PREPOSISI	Negara adalah aktor utama	Negara dipandang sebagai satu kesatuan aktor	Negara sebagai aktor rasional - pencapaian <i>national interest</i> - perhitungan <i>cost – benefit</i>	<i>Self – help system</i>
OPERASIONAL ISASI	Negara adalah aktor utama dalam kebijakan moneter internasional. Sistem yang ada merupakan wujud keberadaan usaha pencapaian <i>national interest</i> oleh negara. Hal ini ditunjukkan dengan melihat beberapa fakta sejarah bahwa sistem moneter yang ada adalah sesuai dengan <i>national interest</i> negara yang paling kuat dalam sistem tersebut.	Kebijakan moneter (sistem nilai tukar) suatu negara adalah terpusat. Ditentukan oleh pemerintah yang diwakili Bank Sentral tiap Negara	<ul style="list-style-type: none"> <li>• terdapat <i>cost-benefit</i> dalam penentuan sistem nilai tukar yang akhirnya mendasari <i>national interest</i> negara.</li> <li>• Perbedaan <i>national interest</i> tiap negara menjadi hambatan dalam penciptaan satu sistem moneter internasional</li> </ul> <div style="text-align: center;">  </div> <p>Trilema Kebijakan Makro-Ekonomi</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Stabilitas Nilai Tukar</li> <li>2. Integrasi keuangan</li> <li>3. Independensi Moneter</li> </ol>	Beban <i>adjustment</i> selalu dikenakan kepada negara yang mengalami defisit. <i>Adjustment</i> yang dilakukan biasanya berupa penurunan standard hidup (penurunan peningkatan standard), penurunan jangka panjang pendapatan nasional, penurunan <i>level of employment</i> . Ini menunjukkan sistem yang menganut prinsip <i>self – help</i> dimana negara bergantung pada kekuatannya sendiri, bukan pada campur tangan negara lain.

Penerapan operasionalisasi konsep di atas terhadap kasus China ini dapat dilihat dalam bagan seperti berikut :

### Realis dalam Sistem Moneter Internasional



Gambar 1.4. Alur Pemikiran Penelitian

### I.5. Asumsi dan Hipotesa

Asumsi : China menolak tekanan internasional, AS, dalam isu reformasi sistem nilai tukarnya

Hipotesa : terdapat faktor-faktor ekonomi politik yang melatarbelakangi penolakan China terhadap tekanan AS dalam isu reformasi sistem nilai tukar

## **I.6. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian triangulasi. Penelitian ini bersifat deskriptif-analitik melalui penelusuran informasi dan data primer maupun sekunder. Penelusuran data ini akan dilakukan melalui studi pustaka. Data primer didapat dari berbagai data resmi dari pemerintah China dan negara lainnya melalui situs resmi, sedangkan data sekunder didapat dari jurnal maupun buku. Selain itu, informasi dan data juga diperoleh dari situs-situs resmi yang relevan bagi penelitian ini. Penelusuran data dilakukan di Unit Perpustakaan dan Dokumentasi Hubungan Internasional (UPDHI), *Miriam Budiardjo Resource Center* (MBRC), perpustakaan Fakultas Ekonomi - Universitas Indonesia, Perpustakaan Universitas Indonesia, Perpustakaan CSIS (*Centre for Strategic and International Studies*), koleksi pribadi dan lainnya.

## **I.7. Tujuan dan Signifikansi Penelitian**

Pembahasan mengenai sistem moneter internasional dan sistem nilai tukar kerap kali diarahkan kepada perspektif ekonomi pasar. Penelitian ini berusaha menganalisa isu ini dari perspektif hubungan internasional, khususnya realis. Untuk menjadi lebih spesifik, penelitian ini bertujuan untuk :

- a. Memberikan dekripsi dan analisa mengenai sistem moneter perspektif *state-centric* realis.
- b. Secara lebih khusus, memberikan deskripsi kebijakan nilai tukar China, terutama pada tahun 2003-2005
- c. Menganalisa rasionalitas dalam pilihan kebijakan nilai tukar China
- d. Memberikan analisa hubungan dan kepentingan negara melalui sistem nilai tukar

Signifikansi penelitian ini bagi perkembangan internasional adalah memberikan alternatif dalam pembahasan sistem moneter internasional dipandang dari paradigma Ilmu Hubungan Realis.

## **I.8. Sistematika Penulisan**

Adapun pembabakan skripsi ini direncanakan seperti berikut :

- Bab I – Bab ini memberikan gambaran umum mengenai penelitian secara keseluruhan. Secara lebih spesifik, bab ini membahas mengenai latar belakang permasalahan, tinjauan pustaka yang ditujukan untuk membantu penulis menempatkan penelitian ini diantara penelitian-penelitian sebelumnya, kerangka pemikiran yang akan dipakai, metode penelitian, tujuan dan signifikansi penelitian dan sistematika penulisan.
- Bab II Bab ini bertujuan untuk memberikan deskripsi penolakan China terhadap tekanan AS dalam isu nilai tukar ini. Akan tetapi, akan dimulai terlebih dahulu dengan deskripsi mengenai reformasi sistem nilai tukar China. Selanjutnya adalah deskripsi tekanan AS itu sendiri, - apa, kapan, dan bagaimana-. Hal ini diperlukan untuk nantinya memberikan konteks yang tepat dalam mengerti penolakan China itu sendiri.
- Bab III Merupakan analisa dari faktor-faktor penolakan China. Analisa ini akan didasarkan pada kerangka pemikiran penelitian ini.
- Bab IV Sebagai bab terakhir dalam penelitian ini, bab IV akan memberikan ringkasan dari keseluruhan penelitian dan kesimpulan mengenai permasalahan yang diangkat.