



UNIVERSITAS INDONESIA

**Distribusi *Power Sovereign Wealth Funds* Cina, Iliberalisme, dan
Kekhawatiran Amerika Serikat**

TESIS

**VERA ARYANI
0906589892**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL**

**SALEMBA
2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Vera Aryani

NPM : 0906589892

Tanda Tangan :



Tanggal : 28 Juni 2011

HALAMAN PENGESAHAN

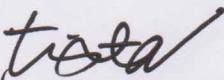
Tesis ini diajukan oleh

Nama : Vera Aryani
NPM : 0906589892
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Judul Tesis : Distribusi *Power Sovereign Wealth Funds* Cina, Iliberalisme, dan Kekhawatiran Amerika Serikat


Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

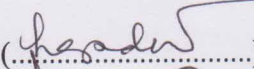
Penguji Ahli : Tirta Nugraha Mursitama, Ph.D


(.....)

Pembimbing : Dra. Suzie Sudarman, M.A.


(.....)

Ketua Sidang : Drs. Hariyadi Wirawan, M.Sos.Sc.,Ph.D


(.....)

Sekretaris Sidang: Asra Virgianita, S.Sos., M.A.


(.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 28 Juni 2011

KATA PENGANTAR

Globalisasi selalu menuai pro dan kontra antara para pendukungnya dengan para penentangannya. Keterbukaan yang begitu luas dan begitu mudah menyebabkan munculnya kerentanan bagi setiap individu dan negara di dunia, meskipun di sisi lain juga memberikan begitu banyak kontribusi yang tidak ternilai harganya. Kerentanan itu tidak hanya berlaku bagi individu ataupun negara-negara lemah, bahkan negara-negara maju yang sangat mendukung globalisasi dan seharusnya lebih siap pun ternyata tidak cukup mampu menghadapi dampak negatif yang disebabkan oleh kerentanan tersebut.

Tulisan ini merupakan hasil diskusi panjang antara penulis dengan Ibu Dra. Suzie Sudarman, M.A selaku pembimbing. Selain muncul sebagai keprihatinan penulis dalam melihat keadaan Indonesia dan dunia saat ini, melalui tulisan ini penulis bermaksud untuk mendorong agar setiap negara, khususnya Indonesia untuk memikirkan kembali mengenai efek globalisasi. Penulis tidak bermaksud untuk menentang globalisasi karena penulis sendiri mendapatkan banyak sekali keuntungan melalui globalisasi itu sendiri, melainkan bermaksud untuk mendorong kewaspadaan agar Indonesia, khususnya, lebih siap dan mulai memikirkan langkah ke depan agar dapat bersaing dengan negara-negara lainnya.

Mengambil studi kasus mengenai *sovereign wealth funds*, melalui tulisan ini penulis juga bermaksud untuk memperlihatkan bagaimana negara maju, seperti Amerika Serikat misalnya, juga memiliki kekhawatiran yang sama ketika mereka tidak mampu lagi mengontrol efek dari globalisasi itu sendiri. Melalui tulisan ini penulis juga bermaksud untuk mengilustrasikan bagaimana perkembangan distribusi *power* yang dilakukan oleh negara-negara, dalam hal ini adalah Cina, di mana distribusi *power* saat ini tidak lagi terbatas melalui kekuatan militer saja tapi juga dapat dilakukan melalui banyak media, yang salah satunya adalah investasi.

Meski begitu, penulis tidak bermaksud untuk mencari kesalahan melainkan mencoba untuk mencari ke arah mana masa depan akan berjalan. Penulis berharap agar para pembaca dapat memperoleh tambahan pengetahuan mengenai SWFs dan mengambil pelajaran atas kekhawatiran yang dialami oleh Amerika Serikat.

Semoga paparan dalam tulisan ini dapat membuka pemahaman para pembacanya serta dapat menjadi sebuah pembelajaran terhadap apa yang terjadi di belahan dunia lain dan apa yang mungkin terjadi pada masyarakat Indonesia. Dengan dimungkinkannya hal ini terjadi, diharapkan akan memunculkan banyak kritik dan masukan terhadap tulisan ini sehingga pada akhirnya masalah yang sesungguhnya dapat diidentifikasi untuk kemudian diatasi secara bersama-sama demi kepentingan masyarakat Indonesia.

Salemba, Juni 2011

Vera Aryani



UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur kehadirat Allah SWT karena atas berkat dan rahmat-Nya maka tulisan ini dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Penulis sangat berterimakasih kepada Dra. Suzie Sudarman, M.A atas bimbingan, inspirasi dan dorongannya untuk tidak sekedar menyelesaikan tulisan ini namun untuk berpikir secara lebih dalam, kritis dan inovatif. Penulis juga berterimakasih kepada seluruh rekan di Pusat Kajian Wilayah Amerika atas dorongan dan pengertiannya selama penulis mengerjakan tulisan ini. Terima kasih juga penulis ucapkan kepada penguji ahli, ketua sidang, dan sekretaris sidang atas masukan dan kritiknya kepada penulis. Tidak lupa, penulis ingin berterima kasih kepada seluruh pengajar fakultas ilmu sosial dan ilmu politik hubungan internasional Universitas Indonesia atas ilmu yang telah diberikan sehingga mampu membekali penulis dengan berbagai macam pemikiran untuk dapat memahami masalah finansial secara lebih mendalam dan sistematis.

Secara pribadi, penulis hendak mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Kedua orang tua, kakak, dan adik-adik saya atas dukungan, doa dan kepercayaannya.
2. Fitri Transitawuri atas dukungan dan persahabatan yang telah diberikan kepada penulis selama ini.
3. Nimas Gilang Puja Norma, teman yang selalu ada, mendukung, dan memberikan banyak masukan dalam proses penulisan ini.
4. Jessica Evangeline Manulong atas dukungan, bantuan, dan juga saran-saran yang sangat membantu penulis.
5. Mbak Diana Astuti, Willy Limiady, Mba Fita, Mba Iche, Widi, dan rekan-rekan angkatan XVIII HI UI atas dukungan yang secara terus menerus diberikan selama penulis mengerjakan tulisan ini, termasuk rekan-rekan lain yang tidak dapat disebutkan satu per satu dalam lembar terima kasih ini.

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Vera Aryani
NPM : 0906589892
Program Studi : Hubungan Internasional
Departemen : Hubungan Internasional
Fakultas : Ilmu Sosial dan Politik
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

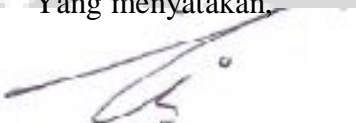
Distribusi *Power Sovereign Wealth Funds* Cina, Iliberalisme, dan Kekhawatiran Amerika Serikat

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 28 Juni 2011

Yang menyatakan,



(Vera Aryani)

ABSTRAK

Nama : Vera Aryani
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Judul : Distribusi *Power Sovereign wealth Funds* Cina, Iliberalisme, dan Kekhawatiran Amerika Serikat

Tulisan ini hendak berargumen bahwa kekhawatiran Amerika Serikat atas SWFs, khususnya SWFs Cina didorong oleh distribusi *power* SWFs dan juga iliberalisme Amerika Serikat. Dengan menggunakan Cina sebagai studi kasus, tulisan ini berusaha untuk mengidentifikasi distribusi *power* melalui perpindahan SWFs Cina agar diperoleh pemahaman mengenai munculnya kekhawatiran Amerika Serikat atas SWFs, khususnya SWFs Cina. Namun dalam perjalanannya, ternyata juga ditemukan bahwa iliberalisme yang terkandung dalam liberalisme Amerika Serikat juga berperan penting dalam pembentukan kekhawatiran itu sendiri.

Kata kunci : Distribusi *Power, sovereign wealth funds*, iliberalisme, kekhawatiran Amerika Serikat

ABSTRACT

Name : Vera Aryani
Study program : *International Relations*
Title : *Distribution of Power of China's Sovereign Wealth Funds, Iliberalism, and United States concerns.*

This paper will argue that U.S. concerns over SWFs, especially China's SWFs are driven by the distribution of power of SWFs and also U.S. illiberalism. By using China as a case study, this paper attempts to identify the distribution of power of SWFs from the China's SWFs movement in order to obtain an understanding about the rise of U.S. concerns over SWFs, especially China's SWFs. But in the middle of the process, it was also found that illiberalism contained in U.S. liberalism also play an important role in the formation of that concerns.

Key words : Distribution of Power, sovereign wealth funds, illiberalism, U.S. concerns

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
UCAPAN TERIMA KASIH.....	vi
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS.....	vii
ABSTRAK.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	xi
DAFTAR SINGKATAN.....	xii
1. PENDAHULUAN	
1.1.Latar Belakang.....	1
1.2.Pokok Permasalahan.....	7
1.3.Tinjauan Pustaka.....	8
1.4.Tujuan Penelitian.....	20
1.5.Signifikansi Penelitian.....	20
1.6.Kerangka Teori.....	20
1.6.1. <i>Distribution of Power</i>	20
1.6.2. <i>The Effect of Power</i>	21
1.6.3. Liberalisme.....	22
1.6.4. Neoliberalisme.....	24
1.7.Hipotesa.....	25
1.8.Model Analisa.....	25
1.9.Metode Penelitian	26
1.10. Sistematika Penulisan.....	26
2. SWFs DAN KEKHAWATIRAN AMERIKA SERIKAT	
2.1. <i>Sovereign Wealth Funds</i>	29
2.1.1 Definisi.....	29

2.1.2.	Mengenal <i>Sovereign Wealth Funds</i>	32
2.1.3.	Kebangkitan <i>Sovereign Wealth Funds</i> Cina.....	38
2.2.	Kekhawatiran Amerika Serikat.....	42
2.3.	Respon Pemerintah Amerika Serikat atas Kekhawatiran yang Ada.....	56
3.	DISTRIBUSI <i>POWER</i> SWFs CINA DAN ILLIBERALISME AMERIKA SERIKAT	
3.1.	<i>Liberalism to Illiberalism</i>	61
3.2.	Distribusi <i>Power Sovereign Wealth Funds</i>	77
3.3.	Illiberalisme Amerika Serikat... ..	98
4.	KESIMPULAN DAN SARAN	
4.1.	Kesimpulan	106
4.2.	Saran.....	109
4.3.	SWFs Indonesia.....	111
	DAFTAR PUSTAKA	116

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	: <i>SWFs By Region</i>	33
Gambar 2	: <i>Growth in Aggregate Sovereign Wealth Fund Assets Under Management: 2007-2010</i>	36
Gambar 3	: <i>Proportion of Sovereign Wealth Funds Investing in Each Asset Class 2010 V.S. 2011</i>	37
Gambar 4	: <i>China GDP Growth Rate: Annual GDP Growth Adjusted by Inflation</i>	39
Gambar 5	: <i>Largest Sovereign Wealth Funds Asset, March 2011, \$bn</i>	42
Gambar 6	: <i>Federal Debt-Gross and Net US From FY 1900 to FY 2016</i>	87
Gambar 7	: <i>Distribusi Power SWFs</i>	108
Gambar 8	: <i>Lingkup Investasi PIP</i>	113
Gambar 9	: <i>Bidang Investasi PIP</i>	114

DAFTAR SINGKATAN

SWFs	<i>Sovereign Wealth Funds</i>
CFIUS	<i>Committee on Foreign Investment in the United States</i>
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i>
KIA	<i>Kuwait Investment Authority</i>
GIC	<i>Government Of Singapore Investment Corporation</i>
CECA	<i>Comprehensive Economic Cooperation Agreement</i>
SEBI	<i>Securities and Exchange Board of India</i>
Africom	<i>U.S. Africa Command</i>
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
IBRD	<i>International Bank for Reconstruction and Development</i>
BIS	<i>Bank for International Settlements</i>
AIG	<i>American International Group</i>
CIC	<i>China Investment Corporation</i>
CAD	<i>China-Africa Development</i>
SAFE	<i>State Administration of Foreign Exchange</i>
WTO	<i>World Trade Organization</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
CNOOC	<i>China National Offshore Oil Corporation</i>
Unocal	<i>Union Oil Company of California</i>
P&O	<i>Peninsular & Oriental Steam Navigation Company</i>
OECD	<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>
MNC	<i>Multinational Corporation</i>
GDP	<i>Gross Domestic Product</i>
FINSA	<i>Foreign Investment and National Security Act of 2007</i>
EPAct	<i>Energy Policy Act of 2005</i>
WEF	<i>World Economic Forum</i>
TEU	<i>Twenty-foot equivalent units</i>
IOU	<i>I Owe You</i>
PIP	<i>Pusat Investasi Pemerintah</i>
Dit. PDI	<i>Direktorat Pengelolaan Dana Investasi</i>
Dit. PPP	<i>Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman</i>
SKS-BIP	<i>Satuan Kerja Sementara Badan Investasi Pemerintah</i>
PPK-BLU	<i>Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum</i>
PNBP	<i>Penerimaan Negara Bukan Pajak</i>

BAB I PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Penggunaan *power* tidak dapat lepas dari setiap kegiatan yang terjadi dalam dunia internasional. Setiap aktor selalu berusaha untuk mempengaruhi aktor lainnya dengan *power* yang dimilikinya untuk mendapatkan keuntungan atau meraih tujuan yang direncanakannya. Dari masa ke masa penggunaan *power* tetap tidak berubah, meskipun dalam prosesnya instrumen yang dipergunakan untuk mendistribusikan *power* ini terus berubah sejalan dengan perkembangan peradaban dan teknologi manusia. Bila sebelumnya aktor negara menggunakan kekuatan militer untuk mempengaruhi aktor lainnya, maka dengan teknologi lintas batas yang ada saat ini negara memiliki lebih banyak opsi mengenai bagaimana atau instrumen apa yang akan digunakan untuk mempengaruhi aktor lainnya; dan hal ini tidak lagi terbatas pada negara, tetapi juga para aktor non-negara dan bahkan individu di seluruh dunia.

Salah satu opsi yang dimiliki oleh negara untuk mendistribusikan *power* yang dimilikinya yaitu melalui apa yang dikenal dengan sebutan *sovereign wealth funds* (selanjutnya disebut dengan SWFs). Meskipun bukan sesuatu yang baru, namun dengan kemajuan teknologi informasi, investasi SWFs ini semakin berkembang dan diminati oleh negara-negara yang memiliki kelebihan devisa dan bermaksud untuk melipatgandakan pundi-pundi kekayaannya dengan cara yang lebih komersial. Lokasi dan luas wilayah tidak lagi menjadi patokan. Melalui pengelolaan investasi ini, negara dapat bergerak lebih leluasa masuk ke sektor-sektor yang sebelumnya hanya didominasi oleh para aktor *private* dan ikut menimbun keuntungan tanpa harus bersusah payah.

Salah satu negara yang menerapkan strategi ini adalah Cina. Surplus perdagangan akibat ledakan ekspor selama beberapa dekade terakhir telah menyebabkan terakumulasinya cadangan devisa yang dimiliki oleh Cina. Sebelumnya, cadangan devisa yang dimiliki oleh Cina pada tahun 1978 hanya sebesar US\$ 167 juta sebelum Cina berinisiatif untuk lebih terbuka dan

memperbaiki kebijakannya.¹ Cadangan devisa ini terus tumbuh dan terakumulasi, mengambil alih posisi Jepang sebagai negara pemegang cadangan devisa terbesar di dunia dengan nilai mencapai US\$ 1 triliun pada Oktober 2006.² Saat ini, Cina merupakan negara pemilik kelebihan devisa terbesar di dunia dengan jumlah devisa sebesar US\$2,45 triliun.³

Sejalan dengan semakin besarnya jumlah cadangan devisa yang dimilikinya, Cina berinisiatif untuk menggunakan kelebihan dana ini untuk berinvestasi ke dalam dan ke luar Cina. Cina membentuk *China Investment Corporation* (CIC) pada 29 September 2007 untuk mengatur dan membuat variasi investasi dari kelebihan cadangan devisa tersebut.

CIC sengaja didirikan untuk mengatur investasi luar negeri, di mana portofolio investasinya meliputi *equity, fixed-income asset, hedge fund, privat equity, commodities, dan real estate*.⁴ CIC juga membeli stok dari banyak pemimpin bisnis global, seperti *Blackstone Group* dan *Morgan Stanley*.⁵ Pada akhir tahun 2008, total aset yang dimiliki oleh CIC berada pada nilai US\$ 297,54 miliar.⁶ Sementara pada akhir tahun 2009, total aset yang dimilikinya mencapai angka US\$ 332,394 miliar.⁷

Untuk berinvestasi di dalam, CIC membeli *Central Huijin Investment Ltd.* yang dikelola secara terpisah, yang sengaja didirikan untuk secara eksklusif berinvestasi di dalam institusi finansial domestik milik pemerintah demi kepentingan negara untuk memperbaiki pemerintahan, melindungi, dan memperbesar nilai aset finansial milik negara.⁸ Meskipun begitu, CIC bukanlah satu-satunya lembaga pengelola SWFs yang dimiliki oleh Cina. *State Administration of Foreign Exchange (SAFE) Investment Company, China-*

¹ "Backgrounder: China's forex reserves and investment," 9 Maret 2010, diunduh melalui http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-03/09/c_13203620.htm pada 9 Desember 2010, pukul 06:15 WIB.

² *Ibid.*

³ Candice Zachariahs dan Ron Harui, "China Favors Euro Over Dollar as Bernanke Alters Path," 16 Agustus 2010, diunduh melalui <http://www.bloomberg.com/news/2010-08-15/china-favors-euros-over-dollars-as-bernanke-shifts-course-on-fed-stimulus.html> pada 9 Desember 2010, pukul 06:35 WIB.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ CIC annual report 2009.

⁷ *Ibid.*

⁸ CIC annual report 2008.

National Social Security Fund, dan *China-Africa Development (CAD) Fund* yang sengaja dibentuk oleh Bank Pembangunan Cina (*China Development Bank*) sebagai sarana investasi di Afrika merupakan beberapa lembaga lainnya yang mengelola dana serupa yang dapat dikategorikan sebagai SWFs karena hingga saat ini belum ada satu definisi pun yang diakui secara luas mengenai SWFs meskipun *Santiago Principles* yang diharapkan mampu menjadi dasar pengelolaan maupun aktivitas SWFs telah berusaha memberikan batas-batas pengertian dari SWFs itu sendiri.

Berkembangnya SWFs yang dimiliki oleh Cina dan juga negara lainnya menimbulkan kekhawatiran yang cukup besar mengenai dampak ke depan yang mungkin ditimbulkan oleh akumulasi dan perpindahan dana ini. Salah satu kekhawatiran ini ditunjukkan oleh AS yang mempertanyakan transparansi dari pengelolaan maupun aktivitas yang dilakukan oleh SWFs. Dalam pidatonya pada Desember 2007 dalam *the Gulf Cooperation Council* di Bahrain, Deputy Menteri Keuangan Amerika Serikat, Robert Kimmitt mengatakan bahwa investasi SWF mungkin menimbulkan pertanyaan yang sah tentang keamanan nasional, dan skala/jumlah mereka, serta kecenderungan terhadap kurangnya transparansi meningkatkan kemungkinan dampak berpotensi negatif terhadap stabilitas keuangan global jika dana beroperasi tanpa pemerintahan yang bijaksana dan standar manajemen investasi.⁹ Kekhawatiran ini semakin membesar ketika rival terbesar Amerika Serikat saat ini, yakni Cina ternyata juga berhasil menggemukkan dana ini menjadi pundi-pundi kekayaan yang tidak sedikit jumlahnya.

Besarnya dana SWFs, terutama Cina yang masuk ke Amerika Serikat juga menimbulkan kekhawatiran tentang adanya tujuan politis di balik investasi SWFs. SWFs menginvestasikan hampir sebesar US\$ 90 miliar dalam saham Amerika Serikat dan lembaga keuangan Eropa antara Juli 2005 dan Oktober 2008, sementara CIC yang merupakan lembaga SWFs baru milik Cina juga menyuntikkan dana tambahan sebesar US\$ 40 miliar ke rekapitalisasi dua bank

⁹ Martin A. Weiss, "Sovereign Wealth Funds: Background and Policy Issues for Congress," *CRS report for Congress*, 3 September 2008, diunduh melalui <http://fpc.state.gov/documents/organization/110750.pdf> pada 9 Desember 2010, pukul 06:00 WIB.

milik negara pada akhir 2007 dan 2008.¹⁰ Pada akhir 2007, CIC juga berinvestasi sebesar US\$ 3 miliar di *The Blackstone Group* dan US\$ 5,6 miliar di *Morgan Stanley*, serta sekitar US\$ 120 juta di berbagai investasi kecil lainnya.¹¹ Pada tahun 2009, dari 36 persen *equity* pada distribusi portofolio investasi globalnya, CIC menginvestasikan 43,9 persen diversifikasi investasi *equity*-nya ke Amerika Utara.¹² Sementara sisanya, yakni sebanyak 28,4 persen ditujukan ke Asia Pasifik; 20,5 persen ke Eropa; 6,3 persen ke Latin Amerika; dan 0,9 persen ke Afrika.¹³

Meskipun Obama menyatakan tidak bermasalah dengan investasi asing yang masuk ke Amerika Serikat, namun kekhawatiran terhadap SWFs disampaikan oleh Obama dengan mengatakan “*I am concerned if these... sovereign wealth funds are motivated by more than just market considerations, and that's obviously a possibility. If they are buying big chunks of financial institutions and their board(s) of directors influence how credit flows in this country and they may be swayed by political considerations or foreign policy considerations, I think that is ... a concern.*”¹⁴ Obama sendiri lebih memilih untuk mengadakan perbaikan pada kebijakan energi Amerika Serikat sebagai salah satu cara untuk mengekang kebangkitan SWFs dan mendapatkan keseimbangan pembayaran.¹⁵

Terkait dengan kekhawatirannya terhadap SWFs, Amerika Serikat telah melakukan beberapa langkah untuk mengatasi kekhawatiran ini. Salah satu langkah yang dilakukan oleh Amerika Serikat yaitu melakukan peninjauan terhadap SWFs yang masuk ke Amerika Serikat melalui *U.S. Government's Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*¹⁶ dan pada Juli 2007, kongres Amerika Serikat mengesahkan *Foreign Investment Security Act of 2007* (P.L. 110-49) yang antara lain meningkatkan proses peninjauan untuk

¹⁰ Bernardo Bortolotti, Veljko Fotak, William Megginson, dan William Miracky, “Sovereign Wealth Fund Investment Patterns and Performance,” diunduh melalui <http://admin.darden.virginia.edu/emUpload/uploaded2009/SWF-invest-patterns-perform-nov288.pdf> pada 30 Juni 2011, pukul 06:00 WIB.

¹¹ CIC Annual Report 2008.

¹² CIC Annual Report 2009.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ “Obama Says Concerned about Sovereign Wealth Funds,” *Reuters*, 7 Februari 2008, diunduh melalui <http://www.reuters.com/article/2008/02/08/us-usa-sovereignwealth-obama-idUSN0742347120080208> pada 9 Desember 2010, pukul 07:00 WIB.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Weiss, *Loc. Cit.*

akuisisi non-Amerika Serikat dan menambahkan infrastruktur kritis dan transaksi yang dikuasai oleh pemerintah asing dengan faktor untuk ditinjau.¹⁷ Sementara untuk mengatasi masalah transparansi, untuk pertama kalinya pada Desember 2007, laporan semi-tahunan pada nilai tukar Departemen Keuangan Amerika Serikat menyertakan lampiran mengenai SWFs.¹⁸

Meskipun kekhawatiran terhadap SWFs cukup besar, namun kekhawatiran ini sendiri belum terbukti adanya. SWFs sendiri bukanlah hal baru, meskipun istilah ini baru dikenal pada tahun 2007, sejalan dengan pembelian-pembelian besar aset-aset Amerika Serikat oleh dana-dana yang digemukkan oleh minyak atau keuntungan ekspor. SWFs pertama di dunia adalah *Kuwait Investment Authority* yang diciptakan pada tahun 1953 dari pendapatan-pendapatan yang berasal dari minyak yang dilakukan bahkan sebelum Kuwait mendapatkan kemerdekaannya dari Inggris, yang saat ini berharga lebih 200 miliar dolar.¹⁹ Sebelumnya, publik lebih mengenal istilah untuk investasi dana ini sebagai “*cross-border investment*” atau “*cross-border nationalization*”.²⁰

Penaksiran umum atas total aset-aset SWFs pada Juni 2010 adalah sekitar US\$ 3,9 triliun, meskipun beberapa penelitian meramalkan bahwa nilai ini dapat tumbuh mendekati US\$ 6 triliun atau US\$ 10 triliun pada 2010, dan bahkan bisa jadi mencapai US\$ 20 triliun dolar pada tahun 2020.²¹ *Standard Chartered* dalam laporannya juga mengatakan hal serupa, yaitu bahwa SWFs yang berharga \$2,2 triliun hari ini dapat dinilai pada \$13,4 triliun dalam satu dekade.²² Jumlah yang cukup fantastik. Dari perkiraan penaksiran tersebut dapat dibayangkan berapa keuntungan yang akan didapat oleh negara-negara yang menginvestasikan SWFs-

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Rachel Ziemba, “Responses to Sovereign Wealth Funds: Are ‘Draconian’ Measures on the Way?,” *RGE Monitor*, November 2007, diunduh melalui <http://media.rgemonitor.com/papers/0/SWFPolicy.pdf> pada 1 Desember 2010, pukul 14:00 WIB.

¹⁹ Tina Aridas, “Largest Sovereign Wealth Funds (SWF) – 2010 Ranking,” *Global Finance*, diunduh melalui <http://www.gfmag.com/tools/global-database/economic-data/10300-largest-sovereign-wealth-funds-swf-2010-ranking.html#axzz1P6Q5yN5L> pada 5 Januari 2011, pukul 09:00 WIB.

²⁰ “Sovereign Wealth Funds,” *The New York Times*, 7 Desember 2009, diunduh melalui http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/subjects/s/sovereign_wealth_funds/index.html?scp=1-spot&sq=sovereign%20wealth%20funds&st=Search pada 9 Desember 2010, pukul 08:00 WIB.

²¹ Aridas, *Loc. Cit.*

²² “Sovereign Funds May Face Backlash,” *BBC News*, 15 Oktober 2007, diunduh melalui <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7045484.stm> pada 10 Desember 2010, pukul 07:00 WIB.

nya. Dengan perhitungan keuntungan yang fantastis ini dapat dipahami mengapa angka SWFs terus mengalami peningkatan secara drastis sejak tahun 1990.

Meskipun tampak jelas keuntungan yang dapat diperoleh melalui investasi SWFs, namun kekhawatiran yang dirasakan oleh Amerika Serikat bukanlah sesuatu yang tidak beralasan. Walaupun menjanjikan keuntungan besar, SWFs sendiri bukannya tidak beresiko sama sekali. Resiko ini dapat menimpa kedua belah pihak, baik negara investor maupun negara penerima investasi. Dalam investasi, SWFs memperbanyak pilihan bagi negara investor untuk berinvestasi di sektor yang bervariasi, termasuk di dalamnya sektor swasta yang menawarkan keuntungan lebih tinggi namun dengan tingkat resiko yang lebih tinggi pula. Dengan tingginya tingkat resiko ini, maka semakin besar pula kemungkinan kerugian yang dialami oleh negara apabila investasi tersebut tidak berjalan sebagaimana seharusnya. Contoh kerugian negara investor pernah dialami oleh Kuwait dan Abu Dhabi pada saat harga saham *Citigroup* turun drastis beberapa waktu berselang setelah mereka menanamkan investasinya; meskipun kemudian hal ini terbayarkan dengan keuntungan yang besar satu tahun berikutnya, di mana SWF Kuwait meraih keuntungan sebesar \$1,1 miliar atas investasi sebesar \$3 miliar di *Citigroup*.²³

Adapun resiko yang dimiliki oleh negara penerima investasi tercermin dari munculnya kekhawatiran-kekhawatiran mengenai dampak politis yang kemungkinan muncul atau sengaja dibawa oleh negara investor SWFs. Kekhawatiran ini sendiri menurut Anderson timbul dikarenakan dua hal utama, yaitu: (1) SWFs pada kenyataannya dikontrol oleh entitas nasional dan bukan investor swasta; (2) jumlah entitas yang terlibat relatif kecil. Dua hal tersebut kemudian menyebabkan timbulnya kekhawatiran penggunaan SWFs sebagai salah satu bentuk *soft power*, dimana SWFs merupakan strategi pengambilalihan dalam mengejar tujuan nasional di negara penerima investasi. Kekhawatiran ini semakin diperburuk dengan kurangnya transparansi dalam pengoperasian pengelolaan dana tersebut oleh negara investor.

²³ *Ibid.*

Menjawab kekhawatiran yang muncul dan kekhawatiran akan timbulnya tindakan proteksionisme dari negara-negara tujuan investasi, negara-negara pemilik SWFs telah melakukan serangkaian kegiatan yang bertujuan untuk meredakan kekhawatiran tersebut, antara lain: membentuk suatu forum yang disebut dengan *International Forum of Sovereign Wealth Funds (IFSFW)* yang akan bertemu, bertukar pemikiran mengenai isu-isu dari *interest* bersama, dan memfasilitasi *Santiago Principles* (prinsip yang mengatur pengelolaan SWFs, termasuk di dalamnya mengenai transparansi) dan aktivitas SWFs. Meski begitu, keanggotaan forum ini bersifat sukarela sehingga masih ada negara pemilik SWFs, seperti Saudi Arabia misalnya, yang belum menjadi anggotanya.

Meskipun beralasan, namun kekhawatiran Amerika Serikat terhadap investasi SWFs, terutama yang berasal dari Cina agaknya patut dipertanyakan. Mengapa AS sangat khawatir dengan investasi SWFs? Bukankah SWFs itu soal biasa dan bukan sesuatu yang baru? Bukankah Amerika Serikat juga memiliki *Alaska Permanent Fund, Permanent Mineral Trust Fund, Alabama Trust Fund, California Public Employees' Retirement System*, ataupun *New Mexico State Investment Council* yang juga mengelola dana yang dapat diklasifikasikan sebagai SWFs? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, maka penulis dalam *thesis* ini akan berusaha untuk melihat SWFs melalui sudut pandang Amerika Serikat sebagai penerima investasi SWFs, sudut pandang Cina sebagai investor SWFs, dan bagaimana *power* didistribusikan melalui investasi SWFs.

1.2. POKOK PERMASALAHAN

Di satu sisi, SWFs menawarkan keuntungan yang besar bagi negara investor dan dana segar bagi swasta atau negara penerima investasi. Namun di sisi lain, implikasi yang muncul dengan adanya investasi ini bisa jadi merugikan negara investor maupun negara penerima investasi.

Bagi negara investor, kerugian yang terjadi dapat diakibatkan oleh turunnya harga saham, proteksionisme, krisis di negara penerima investasi, dan lainnya; sehingga keuntungan yang diperoleh tidak sebanding dengan dana yang telah dikururkan. Sementara itu, bagi negara penerima investasi sendiri, SWFs dikhawatirkan membawa misi politik dari negara investor yang dapat

membahayakan kedaulatan negara penerima investasi yang diperburuk dengan kurangnya transparansi dari pengelolaan dana tersebut oleh lembaga yang ditunjuk oleh negara investor sehingga *interest* negara investor ini menjadi sulit untuk ditebak.

Meski begitu, tidak dapat dipungkiri bahwa tawaran keuntungan yang diperoleh, baik dari sisi negara investor maupun dari sisi penerima investasi membuat kedua belah pihak sangat tertarik dengan SWFs sehingga seringkali mengesampingkan kekhawatiran yang ada mengenai SWFs. Amerika Serikat sendiri tidak menyatakan menolak masuknya SWFs ke Amerika Serikat karena kebutuhan akan modal segar tidak dapat dipungkiri dan dihindari. Namun, hal ini tetap tidak menyurutkan suara-suara kekhawatiran mengenai SWFs, terutama SWFs yang berasal dari Cina. Hal ini kemudian menimbulkan pertanyaan: **Mengapa muncul kekhawatiran Amerika Serikat terhadap SWFs, khususnya SWFs Cina?**

1.3. TINJAUAN PUSTAKA

Matthew Watson (2007) mendefinisikan mobilitas modal “*as any instance in which one holding is liquidated specifically so that the resulting flow of funds can be used to finance a different investment*”.²⁴ Sementara Jeffrey A. Frieden mendefinisikan *capital mobility* sebagai *the mobility of financial capital*.²⁵ Perpindahan modal ini memiliki banyak bentuk, di mana salah satunya disebut dengan SWFs.

Menurut Eric C. Anderson, SWFs adalah sarana investasi nasional yang diciptakan dengan uang-uang yang dianggap lebih dan dikelola terpisah dari cadangan devisa suatu negara.²⁶ Berbeda dengan investasi kelebihan devisa pada umumnya yang biasanya diinvestasikan pada pasar aman jangka pendek untuk menjaga stabilitas mata uang jangka pendek dan pengelolaan likuiditas dengan

²⁴ Matthew Watson, *The Political Economy of International Capital Mobility* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), hlm. 213-214.

²⁵ Jeffrey A. Frieden, “Invested Interest: the Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance,” dalam *International Organization* 45, No. 4, Autumn 1991, hlm. 425-451, diunduh melalui <http://www.jstor.org/stable/2706944> pada 5 Oktober 2010, pukul 23:56 WIB.

²⁶ Eric C. Anderson, *Take the Money and Run: Sovereign Wealth Funds and the Demise of American Prosperity* (United States of America: Greenwood Publishing Group, Inc., 2009), hlm. 14.

menjamin ketersediaan di saat krisis fluktuasi atau pasar, SWFs diinvestasikan dalam investasi jangka panjang untuk mendapatkan *dividend* agar ketika sumber daya alam yang merupakan sumber devisa utama habis, maka negara tersebut masih memiliki tabungan dana yang dapat digunakan dan menjadi sumber pendapatan lainnya.

Walaupun beberapa pendapat mengatakan bahwa SWFs hanya didorong oleh motif ekonomi saja, namun Anderson sendiri mengatakan bahwa hal ini tetap beresiko bagi Amerika Serikat apabila tidak dimonitor dan diatur dalam hukumnya, walaupun memang di sisi lain modal yang ditawarkan oleh SWFs pada bisnis-bisnis Amerika Serikat sangat krusial bagi pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat sendiri.

Dalam artikel dengan tema yang sama, Richard A. Epstein and Amanda M. Rose menulis bahwa SWFs tidak hanya telah menolong memberikan bahan bakar melalui partisipasi sebagai partner terbatas dalam dana-dana *equity* swasta dan *hedge funds*, tapi infus modal yang sangat besar ke dalam institusi-institusi finansial yang menderita sakit dan firma-firma *equity* swasta pada kebangkitan krisis *subprime mortgage* dapat dikatakan telah memberikan keselamatan.²⁷ Epstein dan Rose juga menulis bahwa SWFs telah ada selama beberapa dekade namun baru sekarang SWFs menghadapi pemeriksaan yang lebih teliti akibat pertumbuhan mereka yang cepat belakangan ini dan perubahan bersama dalam strategi investasi mereka dari mengutamakan instrumen-instrumen hutang konservatif ke investasi-investasi *equity* yang lebih beresiko atau yang lebih memberikan keuntungan tinggi sehingga kemudian menanamkan ketakutan di Amerika Serikat dan Eropa tentang kemungkinan penggunaan pengaruh ekonomi untuk mengejar tujuan-tujuan politik. Ketakutan ini kemudian menuntun pada sebuah panggilan untuk meningkatkan regulasi mengenai SWFs.

Dalam artikelnya, Epstein dan Rose mengkritik ide untuk meningkatkan regulasi mengenai SWFs. Mereka menganggap bahwa ide tersebut cukup berlebihan. Menurut mereka, SWFs yang ada sampai saat ini bertindak

²⁷ Richard A. Epstein dan Amanda M. Rose, "The Regulation of Sovereign Wealth Funds: The Virtues of Going Slow," dalam *The University of Chicago Law Review* 76, No. 1, Winter, 2009, hlm. 111-134, diunduh melalui <http://www.jstor.org/stable/27654698> pada 15 Oktober 2010, pukul 05:52 WIB.

sebagaimana model para investor dan tidak berusaha untuk menaikkan posisi mereka untuk mengejar tujuan politik sehingga memberlakukan tambahan regulasi kepada investor SWFs hanya akan membuat mereka keluar dari Amerika Serikat dan mencari tujuan investasi lainnya yang tentunya akan merugikan Amerika Serikat sendiri. Epstein dan Rose menyarankan untuk menerima investasi SWFs dengan tangan terbuka dan bukannya memberikan beban yang tidak perlu. Menurut mereka, daripada memikirkan cara-cara kontra produktif untuk meregulasi SWFs, pembuat kebijakan Amerika Serikat seharusnya fokus pada kebijakan masalah keuangan domestik dan energi yang dapat memberikan bahan bakar bagi pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat. Tapi apakah benar SWFs hanya sekedar membawa tujuan ekonomi saja?

Watson menulis bahwa *capital mobility* seharusnya tidak sekedar hanya dilihat sebagai bentuk wajah dari ekonomi karena ini juga merupakan kondisi politik yang memerlukan keberlanjutan pengasuhan dengan maksud untuk mengamankan reproduksinya.²⁸ Apa yang diungkapkan oleh Watson ini kemungkinan besar juga berlaku bagi SWFs yang merupakan salah satu bentuk dari *capital mobility*. Apalagi ketika pelaku SWFs bukanlah swasta melainkan negara yang membawa *national interest* dari negara mereka masing-masing, sehingga cukup sulit mengakui apabila SWFs dikatakan hanya sekedar membawa motif ekonomi saja.

Kondisi politik untuk mengamankan reproduksi sebagaimana Watson katakan di atas ini juga kemudian yang menjadi kekhawatiran terhadap kemungkinan resiko-resiko yang akan menimpa negara penerima investasi, terutama bagi masyarakat setempat, sebagaimana Watson berargumen bahwa pasar finansial berkaitan erat dengan masyarakat, di mana masyarakat sekarang ini lebih sensitif daripada saat-saat sebelumnya terhadap peragaan dari kekuatan penanam modal, yang dalam kasus SWFs adalah negara. Kekuatan individu swasta sebagai penanam modal saja dapat memberikan pengaruh yang besar dalam pembuatan kebijakan negara penerima investasi yang dampaknya dapat berpengaruh langsung kepada masyarakat, lalu apa yang mungkin dapat terjadi apabila penanam itu kemudian adalah sebuah negara yang berdaulat?

²⁸ Watson, *Op.Cit*, hlm. 218.

David Harvey menulis bahwa ketika kontrol politik merubah logika teritorial di dalamnya, aliran modal harus demikian juga berubah untuk menampungnya.²⁹ Harus menjadi perhatian mengapa modal-modal SWFs menyebar pada negara-negara tertentu dan mengapa negara tersebut menanamkan investasinya pada negara tersebut. Negara investor memiliki *interest* terhadap negara penerima investasi karena negara penerima investasi tentunya memiliki sesuatu yang menarik perhatian negara investor. Kekhawatiran dengan adanya *interest* tersembunyi ini sejalan dengan argumen Harvey bahwa pembukaan pasar global untuk kedua komoditas dan modal menciptakan keterbukaan pada negara lain untuk memasukkan diri mereka ke dalam ekonomi global, pertama sebagai penyerap tapi kemudian sebagai produser dari modal-modal yang berlebihan, dan kemudian menjadi pesaing di pentas dunia.³⁰ Hal ini jelas bahwa *official holdings* dari aset-aset asing tumbuh dengan cepat, yang dalam hal ini adalah SWFs, sebagai hasil dari kebijakan-kebijakan pemerintah sebagaimana keajaiban dari campuran *interest* bahkan pada hasil-hasil yang rendah.³¹ Sebagai konsekuensinya, Truman berpendapat bahwa manajemen dari aset-aset tersebut telah menjadi fokus utama dari kebijakan ekonomi dan finansial nasional dan internasional akibat dari ukuran mereka, kurangnya transparansi, potensi untuk mengganggu pasar finansial, dan resiko bahwa tujuan politik mungkin mempengaruhi manajemen mereka.³² Untuk itu Truman menyarankan pentingnya transparansi dan akuntabilitas.³³

Eric Helleiner menulis bahwa isu dari liberalisasi keuangan memiliki visibilitas politik domestik yang rendah dikarenakan bersifat sangat teknis dan nampaknya bersifat kompleks karena berkenaan dengan isu-isu finansial internasional.³⁴ Hal ini menyebabkan isu-isu finansial jarang menarik perhatian, baik para politikus maupun masyarakat. Kurangnya perhatian ini menyebabkan

²⁹ David Harvey, *The New Imperialism* (Oxford University Press, 2003).

³⁰ *Ibid.*

³¹ Edwin M. Truman, "Policy Brief: Sovereign Wealth Funds, The Need for Greater Transparency and Accountability," *Peterson Institute for International Economics*, Agustus 2007, diunduh melalui <http://www.iie.com/publications/pb/pb07-6.pdf> pada 16 Oktober 2010, pukul 07:02 WIB.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ Eric Helleiner, *State and the Reemergence of Global Finance from Bretton Woods to the 1990s* (London: Cornell University Press, 1994), hlm. 203.

kurangnya kesigapan baik dari pemerintah maupun masyarakat ketika pasar finansial terguncang, sehingga mereka baru menyadari hal tersebut ketika keadaan ekonomi telah benar-benar memburuk. Contoh dari kasus ini adalah apa yang menimpa Amerika Serikat pada 2008 sebagai akumulasi dari kerentanan-kerentanan pasar finansial yang sebenarnya telah seringkali dikritik oleh para akademisi, yang baru disadari oleh Amerika Serikat ketika kondisi finansialnya benar-benar terpuruk.

Dalam tulisannya, Cohen juga mempertanyakan apakah keseimbangan dapat ditemukan antara *collective interest* komunitas dunia dalam mempertahankan keterbukaan pasar-pasar modal dengan kekhawatiran mengenai keamanan nasional yang sah dari negara tuan rumah.³⁵ Meski begitu, Cohen berpendapat bahwa potensi untuk kontroversi dapat dikurangi secara signifikan dengan perjanjian yang dinegosiasikan di antara pemerintah tuan rumah dengan menangani tiga isu kunci: (1) definisi; (2) penaksiran resiko; dan (3) resolusi perselisihan.

Daniel W. Drezner menyatakan bahwa kekhawatiran tentang SWFs sejauh ini tidak ditemukan.³⁶ Mengenai tata kelola perusahaan dan ketidakpastian pasar, sangat sulit untuk membuktikan efek-efek negatif yang signifikan dari dana ini. Drezner menyebutkan resiko-resiko yang mungkin terjadi antara lain: SWFs dapat memperkuat kecenderungan untuk proteksionisme di negara-negara OECD, ketidakpercayaan umum investor asing yang diintensifkan oleh fakta bahwa ini adalah bagian dari investasi pemerintah asing, SWFs dapat menciptakan masalah baik dengan malapetaka kegagalan atau menjadi sangat sukses, dan di negara-negara otoriter mereka dapat melakukan kesalahan besar dalam hal investasi berisiko. Sementara di sisi lain, Drezner mengungkapkan bahwa SWFs dapat berkontribusi pada stabilitas dan daya tarik rezim otoriter. SWFs dapat bertindak sebagai penyangga perubahan ekonomi pasar, mengurangi krisis, dan menantang

³⁵ Benjamin J. Cohen, "Sovereign Wealth Funds And National Security: The Great Tradeoff," 20 Agustus 2008, diunduh melalui http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/working/pdfs/SWF_text.pdf pada 26 November 2010, pukul 15:05 WIB.

³⁶ Daniel W. Drezner, "White Whale or Red Herring? – Assessing Sovereign Wealth Funds," *Glasshouse Forum*, 2008, diunduh melalui http://www.glasshouseforum.org/pdf/GF_drezner_SWF.pdf pada 26 November 2010, pukul 16:17 WIB.

pandangan bahwa pasar adalah alokasi sumber daya yang terbaik; di mana dalam hal ini dapat memperkuat posisi dari negara-negara otoriter sebagai alternatif model kapitalis liberal.

Pandangan mengenai penggunaan ekonomi sebagai alat politik memang bukanlah suatu hal baru. Sebelumnya telah dikenal dengan apa yang disebut dengan *statecraft*, yakni maksud di mana pemerintah mengejar kebijakan luar negeri.³⁷ Menurut Harold Lasswell yang dikutip oleh Benn Steil dan Robert E. Litan, *statecraft* dikejar melalui empat instrumen utama, antara lain: informasi (kata-kata dan propaganda), diplomasi (negosiasi dan perjanjian), *force* (senjata dan kekerasan), dan ekonomi (barang dan uang).³⁸ Melalui keempat instrumen tersebutlah maka kemudian muncul yang disebut dengan *financial statecraft* yang didefinisikan oleh Benn Steil dan Robert E. Litan sebagai *those aspects of economic statecraft that are directed at influencing capital flows*, sementara *economic statecraft* sendiri didefinisikan oleh keduanya sebagai *efforts by governments to influence other actors in the international system, relying primarily on resources that have a reasonable semblance of a market price in terms of money*.³⁹

Menurut Benn Steil dan Robert E. Litan, *economic statecraft* berbeda dengan kebijakan ekonomi luar negeri. *Economic statecraft* menggunakan sesuatu yang berkenaan dengan ekonomi dengan maksud untuk mengakhiri sesuatu yang mungkin atau mungkin juga bukan berkenaan dengan ekonomi, sementara kebijakan ekonomi luar negeri mengandung maksud yang mungkin atau mungkin juga bukan berkenaan dengan ekonomi untuk melayani tujuan-tujuan ekonomi. Sanksi perdagangan yang dibebankan pada suatu negara untuk mendesak negara tersebut menghentikan program senjata dapat dikualifikasikan sebagai *economic statecraft*, sementara menghentikan kontak diplomatik dengan suatu negara untuk memprotes *import barriers* dapat dikualifikasikan sebagai kebijakan ekonomi luar negeri dan bukan *economic statecraft*.

³⁷ Benn Steil dan Robert E. Litan, *Financial Statecraft: The Role of Financial Markets in American Foreign Policy* (Yale University Press, 2006), hlm. 1.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 4.

³⁹ *Ibid.*, hlm.1.

Serupa dengan *economic statecraft*, *financial statecraft* memanfaatkan institusi-institusi finansial untuk memperoleh tujuan-tujuan kebijakan luar negeri tertentu. Bentuk dari *financial statecraft* dapat berupa pembatasan dan jaminan aliran modal, sanksi-sanksi finansial atas *nonstate actors*, subsidi hutang luar negeri dalam krisis mata uang, *currency unions* atau dolarisasi, dan lainnya. Pemerintah Amerika Serikat sendiri menurut Steil dan Litan telah berusaha selama lebih dari 30 tahun, yang kadang-kadang secara bergilir, dan kadang serentak, untuk mendukung sekaligus membantu institusi-institusi finansial Amerika Serikat dalam melakukan bisnis di luar negeri di satu sisi, dan untuk membatasi kemampuan mereka dalam melakukan hal tersebut di sisi lain. Amerika Serikat juga seringkali mempengaruhi kebijakan IMF untuk mencapai tujuan politik luar negerinya.

Sebagai contoh *finansial statecraft* yang dilakukan oleh Amerika Serikat dapat dilihat dalam kasus krisis Meksiko. Pada tahun 1995 pemerintah Amerika Serikat memberikan bantuan kredit sebesar US\$ 20 miliar kepada Meksiko yang menghadapi krisis ekonomi bukan hanya dikarenakan oleh keinginan untuk membantu agar perekonomian Meksiko kembali pulih seperti sediakala, tetapi juga dikarenakan kekhawatiran akan menyebarnya dampak krisis yang lebih luas selain dampak ekonomi bagi Amerika Serikat.

Steil dan Litan menulis bahwa efek dari krisis Meksiko mungkin berkekuatan besar, namun efek tersebut hanya berupa guncangan yang masih dapat dikendalikan oleh Amerika Serikat. Sementara yang menjadi kekhawatiran Amerika Serikat sendiri adalah bahwa kerusakan ekonomi Meksiko akan menimbulkan gelombang imigran yang lebih besar yang sebelumnya telah menjadi masalah politik dan sosial yang cukup penting di Amerika Serikat; bahwa prospek devaluasi ke arah selatan ke depannya di Amerika Latin akan menghantui investor yang telah sangat tegang sehingga menimbulkan arus balik modal ke utara; dan juga bahwa tatanan dunia baru yang sebelumnya ditemukan pada orang-orang bebas dan perdagangan bebas akan remuk di bawah beban ketakutan, pesimisme ekonomi, dan ketidakamanan.

Karena alasan yang bukan hanya didasari oleh masalah ekonomi semata itulah mengapa penting bagi Amerika Serikat untuk memberikan bantuan kepada

Meksiko. Sayangnya, pembuat kebijakan seringkali menggunakan *financial statecraft* dengan pemahaman yang miskin tentang bagaimana pasar finansial sebenarnya bekerja sehingga menuntun pada tindakan kebijakan yang tidak mampu atau bahkan memperburuk masalah yang tengah mereka selesaikan. Kebijakan berkenaan dengan institusi finansial sendiri sebagaimana ditulis oleh Steil dan Litan didorong oleh motivasi merkantil di satu sisi, ketakutan akan *global overstretch* yang beresiko, dan rasa perlu untuk membantu dalam perang global, seperti sebagaimana perang melawan obat terlarang dan teror.

Sedikit berbeda dengan Steil dan Litan, Eric J. Weiner secara lebih terang-terangan mengungkapkan bagaimana *shadow market* tanpa disadari mendominasi perekonomian dunia.⁴⁰ Bila Steil dan Litan mengungkapkan penggunaan hal yang berhubungan dengan ekonomi untuk tujuan kebijakan politik luar negeri, maka Weiner menjelaskan tentang apa yang disebutnya dengan *shadow market* secara diam-diam menanamkan pengaruhnya pada perusahaan-perusahaan besar maupun negara-negara di dunia. *Shadow market* sendiri menurut Weiner bukanlah entitas fisik, tidak memiliki markas besar, *bourse*, ataupun kepemimpinan formal. Menurut Weiner, *shadow market* lebih tepatnya merupakan *global nexus* yang selalu berubah dan tidak dapat dilihat, di mana uang bercampur dengan *geopolitical power*.

Dalam pengertian yang lebih spesifik, Weiner mendefinisikan *shadow market* sebagai *a collection of unaffiliated, extremely wealthy nations and investors that effectively run the international economy through their prodigious holdings of stocks, bonds, property, currencies, and other financial instruments, which they keep in largely unregulated investment vehicles such as hedge funds, private equity funds, and government-run sovereign wealth funds, as well as in vast government-owned holding companies*.⁴¹

Masih dalam buku yang sama, Weiner juga mengungkapkan bagaimana negara-negara kaya, terutama Cina menggunakan uangnya untuk mempengaruhi negara lainnya, termasuk Amerika Serikat dan bagaimana hal tersebut tidak hanya memberikan ancaman kepada Amerika Serikat baik secara ekonomi maupun

⁴⁰ Eric J. Weiner, *The Shadow Market: How Sovereign Wealth Funds Secretly Dominate the Global Economy* (Oneworld Publication, 2011).

⁴¹ *Ibid.*

politik, namun juga meninggalkan Amerika Serikat sebagai pihak yang tidak berdaya karenanya. Weiner juga menuliskan bahwa meskipun hubungan *shadow market* terlihat dengan jelas, namun sulit untuk mengetahui maksud, tujuan, ataupun alasan yang dikejar oleh *shadow market* tersebut hingga tindakan tersebut terjadi karena salah satu aturan kunci dari *shadow market* menurut Weiner adalah sebisa mungkin menjaga agar aktivitas yang dilakukannya tersembunyi.

Perkembangan SWFs memang membawa kekhawatiran yang tidak sedikit bagi negara-negara Barat, termasuk Amerika Serikat. Pertumbuhan yang cepat dalam jumlah dan perubahan perilaku investasi membawa SWFs dan *state-owned company* pada perhatian politisi dan publik tepat sebelum kemunduran normal lainnya menjadi resesi hebat dengan sistem finansial barat yang hampir runtuh.⁴² Meskipun menurut Yiannis G. Mostrous, Elliot H. Gue, dan David F. Dittman, SWFs merupakan instrumen penting yang akan menolong mensponsori negara-negara melakukan diversifikasi ekonominya, menyediakan untuk generasi yang akan datang, menstabilisasikan pendapatan pemerintah pada saat krisis ekonomi, dan juga akses pengetahuan khusus yang akan menolong pembangunan di masa kini; namun hal ini tetap tidak menyurutkan kekhawatiran publik atas SWFs.

Di Amerika Serikat sendiri bentuk baru menonjolnya aktor negara dalam ekonomi global ini tidak menjadi perhatian publik dan secara politik hingga *state-owned company*, seperti *Dubai Port World* mencoba untuk membeli aset strategis Amerika Serikat.⁴³ Yiannis G. Mostrous, Elliot H. Gue, dan David F. Dittman menceritakan bagaimana pembelian *Dubai Port World* atas perusahaan Inggris *Peninsular & Oriental Steam Navigation* atau yang dikenal dengan P&O digagalkan setelah maksud pembelian ini menyeruak di kalangan publik yang kemudian membawa kegelisahan bahwa pembelian tersebut akan membahayakan keamanan nasional Amerika Serikat. Tidak hanya publik yang merasa khawatir, kalangan anggota kongres, seperti Senator Charles Schumer juga mengungkapkan kekhawatirannya bila akuisisi tersebut terlaksana. Meskipun sebelumnya telah mendapatkan persetujuan dari *Commitee on Foreign Investment*

⁴² Yiannis G. Mostrous, Elliot H. Gue, dan David F. Dittman, *The Rise of the State: Profitable Investing and Geopolitics in the 21st Century* (New Jersey: Pearson Education, Inc., 2010), hlm. 28.

⁴³ *Ibid.*

in the United States (CFIUS) yang bertugas untuk melakukan *review* terhadap akuisisi aset Amerika Serikat oleh entitas asing, namun dengan tekanan dan protes keras seputar pembelian tersebut pada akhirnya berhasil digagalkan.

Meskipun sebelumnya sempat mengalami pergolakan yang cukup hebat, namun Yiannis G. Mostrous, Elliot H. Gue, dan David F. Dittman juga menceritakan perubahan sikap terhadap SWFs tepat setelah terjadinya krisis finansial di Amerika Serikat. Para politisi yang sebelumnya meributkan untuk diadakannya investigasi dan pembatasan, sekarang mengakui peran kritis SWFs dalam menyediakan modal pada momen penting. Senator Charles Schumer yang sebelumnya menentang keras bahkan juga mengakui pentingnya investasi asing meskipun juga mempertanyakan transparansi dari dana yang dikontrol negara dan apakah investasi mereka pada faktanya berdasarkan atas pertimbangan finansial dan ekonomi. Juga ditulis bahwa di antara instrumen finansial sintesis lainnya, SWFs mampu untuk setidaknya menutup lubang pada *balance-sheet* Amerika Serikat dalam jangka pendek melalui infus lebih dari US\$ 30 miliar ke dalam tiga institusi finansial yang berbasis Amerika Serikat.

Kekhawatiran terhadap SWFs meskipun rasional namun dapat dirasakan agak janggal bila menilik kenyataan bahwa Amerika Serikat sangat mendukung perdagangan bebas dan bahkan memanggil negara-negara lainnya untuk ikut mendukung dan membuka secara bebas perdagangan mereka dengan negara lainnya. Menurut Joshua S. Goldstein dan John C. Pevehouse, ekonom liberal menekankan bahwa efisiensi global dan generasi kekayaan yang meningkat berasal dari kemampuan MNC untuk berinvestasi secara bebas melewati batas internasional; dan keputusan investasi harus dibuat satu-satunya atas dasar ekonomi, bukan nasionalistik.⁴⁴ Sejak keadaan ekonomi Amerika Serikat mulai memburuk akibat krisis finansial yang mulai muncul, sikap yang diambil oleh Amerika Serikat cenderung untuk lebih nasionalis atau merkantilis. Goldstein dan Pevehouse menulis bahwa hanya merkantilis yang merasa kehilangan *power* ketika investor asing membeli perusahaan dan real estate di negara debitur, dan merkantilis pulalah yang cenderung untuk melihat investasi asing di dalam

⁴⁴ Joshua S. Goldstein dan John C. Pevehouse, *International Relations*, 9th Edition (Longman, 2010).

negerinya dengan penuh kecurigaan,⁴⁵ dan hal itulah yang terlihat pada Amerika Serikat ketika kekhawatiran terhadap SWFs mencuat.

Perubahan sikap Amerika Serikat terhadap SWFs tidak lain dan bukan dikarenakan oleh ketergantungannya terhadap modal asing. Walaupun demikian, bukan berarti bahwa pemilik SWFs juga tidak memerlukan resipien untuk akumulasi uang yang dimilikinya. Kebutuhan resipien terhadap modal asing dan kebutuhan donatur SWFs terhadap tujuan investasi tersebut menyebabkan timbulnya interdependensi di antara keduanya. Meskipun interdependensi dapat mendorong terciptanya kerjasama dan perdamaian, namun Jennifer Sterling-Folker menulis bahwa akan menjadi salah bila mengatakan bahwa kerjasama akan mudah untuk dicapai hanya karena interdependensi telah meningkat.⁴⁶ Hal ini menurutnya dikarenakan kenyataan bahwa meskipun negara-negara memiliki *interest* yang sama namun bukan berarti dapat menuntun dengan mudah atau secara otomatis ke arah resolusi tersebut. Negara-negara mungkin gagal untuk bekerjasama karena mereka kurang informasi tentang preferensi sebenarnya dari negara lainnya. Mereka juga takut bahwa negara lainnya akan mengambil keuntungan dari *cooperative arrangement* dengan kecurangan. Mereka juga mungkin khawatir bahwa lainnya akan bebas menunggangi usaha-usaha kooperatif mereka. Mereka mungkin percaya, singkatnya, bahwa biaya transaksi atau konsekuensi yang tidak diketahui dan penalti, dari persetujuan yang bahkan secara potensial menguntungkan hanya terlalu besar untuk resiko usaha. Jadi, bahkan ketika seluruh aktor berbagi *interest* yang sama dan akan memperoleh keuntungan dari usaha kooperatif, masih ada cukup *barriers* pada kemampuan dari *self-interested actors* untuk bekerjasama.

Michael Dillon menulis bahwa ketakutan dan bahaya juga seperti uang.⁴⁷ Mereka bersirkulasi dan mereka melakukan hal-hal tertentu. Menurutnya, seperti halnya uang, ketakutan dan bahaya hanya dapat melakukan sesuatu ketika mereka bersirkulasi, ketika mereka melintas melalui individu dan populasi, memotivasi

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Jennifer Sterling – Folker, “Neoliberalism” dalam Tim Dunne, Milja Kurki, dan Steve Smith, *International Relations Theories, Discipline, and Diversity*, 2nd Edition (Oxford University Press, 2010), hlm. 121.

⁴⁷ Michael Dillon, “What Makes the World Dangerous?” dalam *Global Politics: A New Introduction* (Routledge, 2009), hlm. 398.

mereka ke satu aksi atau lainnya. Karena hal ini pulalah mengapa politisi berinvestasi dalam ketakutan dan bahaya. Reputasi para politisi dan modal politik mereka menjadi terkait dengan ketakutan spesifik dan bahaya. Mereka melakukan manipulasi dan *deal* dalam bahaya. Bahaya oleh karena itu merupakan satu dari mata uang tunggal yang paling penting dari politik. Bahaya memobilisasi orang-orang, menolong mengarahkan aksi mereka, mengerahkan *support* dan melenyapkan lawan.

Dalam tepi kehancuran ekonomi kapitalis pada masa *Great Depression* di tahun 1930-an, Presiden Amerika Serikat pada saat itu, Franklin D. Roosevelt datang ke radio nasional untuk memberikan nasihat pada orang-orang Amerika bahwa mereka tidak perlu merasa takut kecuali terhadap rasa takut itu sendiri.⁴⁸ Roosevelt telah menyadari bahwa ketakutan itu sendiri adalah faktor yang merusak kepercayaan diri dan ketakutan tersebut perlu diselesaikan. Meski begitu, menghentikan rasa takut dan bahaya tidak dapat dilakukan hanya dengan mendeklarasikan bahwa rasa takut dan bahaya tersebut sebagai sesuatu yang bersifat palsu. Dillon berpendapat bahwa semakin kita mencoba untuk mengamankan diri kita sendiri semakin kita juga sepertinya membahayakan diri kita sendiri.

Hal yang sama tampaknya terjadi pada Amerika Serikat ketika berusaha untuk menjaga keamanan nasionalnya dari investasi asing berskala besar yang masuk ke Amerika Serikat. Dengan memberikan *barrier* yang semakin besar, investasi-investasi tersebut dapat pergi ke negara lain yang dianggap lebih longgar dalam pengaturan dan berpotensi lebih menguntungkan. Apalagi dalam keadaan yang masih dalam kemelut krisis finansial global saat ini. Akan banyak negara lainnya yang dengan senang hati menerima tawaran investasi yang diajukan oleh SWFs maupun investasi lainnya. Hal ini tentunya berbahaya bagi perekonomian Amerika Serikat yang saat ini masih bergulat dengan krisis dan masih sangat bergantung dengan dana asing untuk menjaga agar perekonomiannya dapat terus berjalan. Pada satu sisi, investasi milik negara asing dapat membahayakan keamanan nasional, namun di sisi lain, tidak dapat dipungkiri bahwa investasi tersebut memang diperlukan.

⁴⁸ *Ibid.*

1.4. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini antara lain:

1. Memahami sudut pandang AS atas investasi SWFs Cina.
2. Memahami sudut pandang Cina sebagai negara investor SWFs.
3. Mengidentifikasi distribusi *power* melalui perpindahan SWFs, khususnya Cina.

1.5. SIGNIFIKANSI PENELITIAN

Signifikansi penelitian ini antara lain:

1. Pemahaman yang lebih mendalam atas sudut pandang AS dalam memandang investasi SWFs China.
2. Pemahaman yang lebih mendalam atas sudut pandang China sebagai negara investor SWFs.
3. Penjelasan mengenai distribusi *power* melalui perpindahan SWFs, khususnya China.

1.6. KERANGKA TEORI

1.6.1. *Distribution of Power*

J.P. Singh menulis bahwa “*Equation of power can be simplified to who does what to whom*”.⁴⁹ Konsep ini menurunkan sebuah *notion* bahwa terdapat *power* yang terdistribusi dari A (*who*) ke B (*whom*) ketika A menggunakan *power* yang dimilikinya untuk mempengaruhi B. *Power* ini sendiri oleh Singh dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu: *instrumental power*, *structural power*, dan *meta-power*.

Instrumental power fokus pada kapasitas atau kapabilitas dari para pemegang *power* untuk mempengaruhi hasil-hasil tertentu⁵⁰ atau yang diberdayakan versus yang tidak berdaya.⁵¹ *Instrumental power* memberikan kemampuan kepada para aktor, baik negara maupun aktor non-negara untuk memperbesar kekuatan yang dimilikinya, di mana pada satu sisi yang lain

⁴⁹ J.P. Singh, “Introduction: Information Technologies and The Changing Scope of Global Power and Governance” dalam James N. Rosenau dan J.P. Singh (Ed.), *Information Technologies and Global Politics: The Changing Scope of Power and Governance*, (Albany: State University of New York Press, 2002), hlm. 6.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm.7.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 6.

meninggalkan aktor-aktor lainnya yang tidak memiliki akses terhadap *power* ini dalam kondisi yang kurang atau tidak berdaya.

Structural power berkaitan dengan batasan-batasan dan kesesuaian dari aktivitas-aktivitas tertentu dengan institusi yang diberikan, atau kemampuan untuk mengubah institusi daripada dengan pengertian tentang pemberdayaan.⁵² Sebagaimana halnya *instrumental power*, *structural power* juga berkaitan dengan kapabilitas. Perbedaan antara keduanya yaitu di mana *instrumental power* menekankan pada kemampuan untuk memengaruhi hasil, maka *structural power* menekankan pada kemampuan untuk mempengaruhi peraturan dan institusi yang mengendalikan hasil tersebut.⁵³

Berbeda dengan *instrumental* dan *structural power*, *meta-power* tidak menekankan pada kapabilitas. *Meta-power* memberikan kekuatan untuk mengkonfigurasi ulang, membentuk, atau membentuk ulang identitas, *interest*, dan institusi⁵⁴. Antara aktor dan sumber *meta-power* saling berkaitan dan saling mempengaruhi, di mana aktor yang dibentuk oleh *meta-power* pada gilirannya akan mempengaruhi *meta-power* itu sendiri.

Ketiga *power* di atas dalam *thesis* ini selanjutnya akan digunakan untuk menjelaskan distribusi *power* yang terjadi dalam investasi SWFs.

1.6.2. *The Effect of Power*

Menurut Strange, *power is simply the ability of a person or group of persons so to affect outcomes that their preferences take precedence over the preferences of others.*⁵⁵ Efek yang ditimbulkan *power* berbeda-beda, sesuai dengan maksud, tujuan atau *interest* aktor yang bersangkutan. Martha Finnemore menulis bahwa *states use their power and influence all the time to try to shape the actions of other states in a great variety of ways...States use leverage in trade, regulate investment and capital flows, make allliance, and even deploy troops regularly to induce or coerce other states to behave in ways they desire.*⁵⁶ Ketika

⁵² *Ibid*, hlm. 10.

⁵³ *Ibid*.

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 12.

⁵⁵ Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge University Press, 1996), hlm. 17.

⁵⁶ Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention* (USA: Cornell University Press, 2003), hlm. 8.

power seperti yang digambarkan oleh Finnemore tersebut menimbulkan perubahan terhadap subjek lainnya yang merupakan sasaran *power* atau bahkan yang bukan merupakan sasaran *power* atau bahkan lingkungan, maka perubahan itulah yang kemudian disebut dengan efek *power*.

1.6.3. Liberalisme

Liberalisme merupakan pemikiran yang paling berakar kuat di Amerika Serikat. Meski demikian pemahaman terhadap pemikiran ini sendiri bervariasi sehingga pada akhirnya ikut mempengaruhi perilaku dan pola pikir negara yang menganut paham yang satu ini.

Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi menulis bahwa liberalisme klasik secara langsung maupun tidak langsung dipengaruhi oleh pemikiran yang berakar pada *stoicism*.⁵⁷ *Stoicism* sendiri pada saat ini pada umumnya diasosiasikan dengan ide bahwa seseorang harus berani menghadapi lawan hidup, menerima rasa sakit dengan syukur, dan tekun menghadapi segala rintangan. *Stoicism* juga beranggapan bahwa kita semua adalah bagian dari komunitas yang lebih besar dari umat manusia, tanpa memandang komunitas politik yang berbeda dan budaya, serta kemampuan untuk beralasan adalah kualitas yang dimiliki oleh seluruh manusia.

Bagi liberalisme klasik, individu adalah unit terpenting dari analisa dan penuntut hak sementara negara memainkan peran minimal dalam masyarakat liberal, atau hanya berlaku sebagai wasit dalam perselisihan antara individu dan memastikan pemeliharaan kondisi di mana individu dapat menikmati hak mereka sepenuhnya. Sebagaimana *marketplace* akan menciptakan produk terbaik, liberalisme klasik juga beranggapan bahwa *marketplace* dari ide-ide politik pada akhirnya akan menciptakan pemerintahan terbaik, keseimbangan yang diciptakan oleh yang diatur, sehingga liberalisme klasik juga menekankan peran positif dari opini publik dalam menyediakan panduan bagi pejabat negara dan penciptaan kebijakan publik yang baik, termasuk kebijakan luar negeri.

Perkembangan liberalisme selanjutnya, membawa Immanuel Kant (1724-1804) sebagai salah satu tokoh yang berpengaruh dalam perkembangan

⁵⁷ Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi, *International Relations Theory*, 4th Edition (New York: Longman, 2010), hlm. 120.

liberalisme. Masih berakar pada kepercayaan yang sama, Kant memberikan konsep universalisme dan perdamaian. Kant mengusulkan tiga hal yang dianggapnya dapat membawa perdamaian, yakni demokrasi, perdagangan internasional, dan organisasi internasional (IGOs).⁵⁸ Meski demikian, Kant juga menyadari bahwa transformasi politik dunia tidak dapat segera terwujud atau mudah untuk dicapai karena negara berdaulat adalah nyata dan ancaman perang akibat kondisi anarki hubungan internasional akan terus ada. Untuk itu, maka Kant juga mengusulkan sebuah liga atau federasi dari bangsa-bangsa yang dibentuk sebagai republik.

Menurut Kant, federasi dari republik akan condong ke arah perdamaian dan lebih mungkin untuk menaati hukum internasional dengan serius daripada monarki ataupun imperium. Perselisihan di antara umat manusia akan menuntun mereka untuk mempelajari cara menghindari perang di masa yang akan datang, dan orang-orang akan belajar bahwa negara diperlukan untuk melindungi perdamaian internal. Sebagaimana jumlah republik meningkat, dunia akan menjadi lebih mendekati apa yang disebut Kant dengan *perpetual peace*. Dengan perubahan negara, manifestasi kekerasan dari anarki internasional pada akhirnya dapat diatasi. Negara yang berbentuk republik juga akan bertindak secara moral, memilih perdamaian dibandingkan perang dalam hubungannya dengan negara lainnya, sebagaimana individu yang memeluk prinsip universal.

Selain Kant, pemikir terkenal lainnya yang memberikan pengaruh kuat pada liberalisme adalah Robert Cobden (1804-1865). Cobden memberikan sumbangan pemikiran yang disebut dengan *commercial liberalism*. Cobden berpendapat bahwa perdagangan bebas sebagai bagian dari sistem kapitalis akan memperlihatkan cara yang jauh lebih efektif dan damai untuk memperoleh kekayaan nasional dibandingkan cara-cara merkantilis yang seringkali diraih melalui peperangan. Menurutnya pula, meski dalam kasus di mana peperangan tidak muncul dari persaingan komersial, negara dengan *interest* domestik yang akan menderita akibat interupsi dalam perdagangan bebas yang diakibatkan oleh perang akan cenderung untuk tidak mengambil jalan permusuhan. Cobden juga

⁵⁸ Bruce Russett, "Liberalism" dalam Tim Dunne, Milja Kurki, dan Steve Smith, *International Relations Theories, Discipline, and Diversity*, 2nd Edition (Oxford University Press, 2010), hlm. 102-103.

berpendapat bahwa dengan ekspansi perdagangan bebas, kontak dan komunikasi di antara orang-orang akan meluas yang kemudian akan mendorong persahabatan internasional dan pengertian.

Joseph Schumpeter (1883-1950) menggabungkan kepercayaan Kant atas demokrasi dengan kapitalisme yang tertutup dalam menerjemahkan liberalisme. Schumpeter berpendapat bahwa perdamaian dibantu oleh penyebaran kapitalisme dan nilai-nilai komersial yang menggantikan heroisme, kegagahan, kejayaan, dan nilai usang lainnya (nilai yang berorientasi pada perang) dari periode awal prakapitalis atau feodal karena kapitalis yang memiliki kapasitas produktif akan selalu berusaha untuk menjaga dan memperluas kapital dan bukan menghancurkannya.

1.6.4. Neoliberalisme

Menurut Jennifer Sterling-Folker, perhatian sentral neoliberalisme terkait dengan bagaimana untuk menciptakan kerjasama di antara negara-negara dan aktor lainnya dalam sistem internasional.⁵⁹ Menurutnya, neoliberalisme setuju dengan struktural (atau neo) realisme yang berpendapat bahwa kerjasama internasional akan sulit untuk diperoleh dalam lingkungan internasional yang anarki, yang membiakkan ketakutan dan ketidakpastian. Namun bertentangan dengan struktural realisme, neoliberalisme berargumen bahwa sejarah pembangunan tertentu pada abad ke-20 telah membuat kerjasama internasional relatif mudah untuk dicapai sekarang daripada sebelumnya. Neoliberalisme juga berfokus pada peran institusi internasional dalam perolehan hasil kolektif internasional sehingga seringkali disebut dengan neoliberalisme institusionalis. Sebagai cara untuk menguji kerjasama internasional, neoliberalisme condong ke arah *state-centric perspective*, yang sebagaimana halnya struktural realisme, menganggap negara sebagai aktor *unitary*, rasional, dan *utility maximizing actor* yang mendominasi urusan global.

Meskipun memiliki beberapa persamaan dengan struktural realisme, neoliberalisme yang merupakan perubahan dari liberalisme itu menganut asumsi liberalisme dasar tentang kemungkinan kemajuan kumulatif dalam hubungan

⁵⁹ Jennifer Sterling-Folker, *Op. Cit.*, hlm. 117.

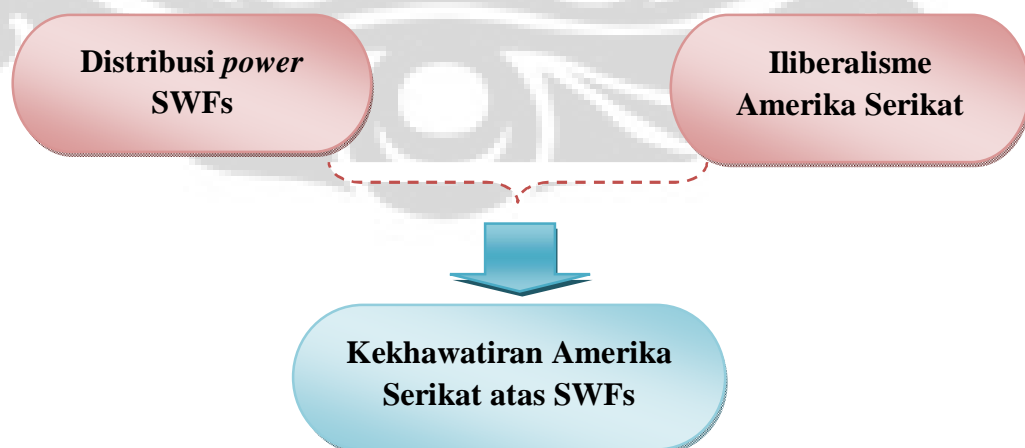
manusia, dan juga memiliki kepercayaan yang lebih besar kepada kemampuan umat manusia untuk meraih hasil kolektif secara bertahap yang lebih baik, yang mempromosikan kebebasan, perdamaian, kemakmuran, dan keadilan atas skala global. Neoliberalisme juga mengakui bahwa halangan pada aksi kolektif dapat sulit diatasi dalam lingkungan yang anarki, namun neoliberalisme berargumen bahwa struktur atau desain dari institusi internasional memainkan peran penting dalam menentukan kelanjutan di mana tujuan-tujuan kolektif dapat diwujudkan. Sterling-Folker juga menulis bahwa dalam mempelajari kerjasama dan institusi, para pemikir atau ilmuwan neoliberal telah mengidentifikasi tiga kesulitan luas dalam desain institusi internasional, antara lain: *bargaining*, *defection*, dan *autonomy*.⁶⁰

1.7. HIPOTESA

Adapun yang menjadi hipotesa penulis dalam *thesis* ini adalah bahwa kekhawatiran Amerika Serikat atas SWFs, terutama sekali SWFs Cina disebabkan oleh dua hal, yaitu: adanya distribusi *power* dalam investasi SWFs dan juga iliberalisme Amerika Serikat terhadap negara-negara nonliberal.

1.8. MODEL ANALISA

Keseluruhan konsep dan teori yang akan digunakan oleh penulis untuk membuktikan hipotesa di atas akan dikupas mengikuti alur sebagai berikut:



⁶⁰ Jennifer Sterling-Folker, *Op. Cit.*, hlm. 123-128

1.9. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan kualitatif yang dianggap paling sesuai untuk mengukur indikator faktor ekonomi dan politik yang tidak mungkin dapat dijelaskan secara sempurna hanya dengan menggunakan data kuantitatif sehingga penggunaan pendekatan kualitatif ini diharapkan mampu memberikan penjelasan yang sesuai untuk menjawab pertanyaan yang diajukan oleh penulis.

Selain menggunakan pendekatan kualitatif, untuk mempermudah penulis dalam menyusun dan sekaligus menjawab pertanyaan yang penulis ajukan, maka dalam *thesis* ini penulis menggunakan metode yang disebut dengan *grounded theory*, di mana metode ini memberikan *guidelines* bagi penulis untuk membangun *middle-range theoretical framework* yang menjelaskan data yang telah dikumpulkan. Melalui *framework* tersebut, akan dibangun sebuah interpretasi analisis data yang akan berguna untuk memfokuskan pada pengumpulan data lebih lanjut yang akan digunakan untuk menginformasikan dan menyempurnakan analisis teoritik yang dikembangkan. Adapun data atau sumber informasi yang dibutuhkan akan diambil dari berbagai sumber bahan cetak dan noncetak, seperti: buku, artikel, jurnal, laporan, dan lainnya.

1.10. SISTEMATIKA PENULISAN

Agar *thesis* ini dapat lebih dipahami, maka penulis membagi *thesis* ini ke dalam 4 bab sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis memaparkan garis besar dari keseluruhan isi penelitian yang akan penulis lakukan, seperti: latar belakang dan pokok permasalahan, pembatasan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, metode penelitian, model analisa dan asumsi yang digunakan, serta sistematika penulisan.

BAB II

SWFs DAN KEKHAWATIRAN AMERIKA SERIKAT

Dalam bab ini penulis akan memberikan pemaparan mengenai SWFs, baik secara definisi maupun perkembangan SWFs secara umum. Selain itu, penulis juga akan memaparkan kebangkitan SWFs Cina dan bagaimana Cina mengelola SWFs tersebut. Dalam bab ini, juga akan digambarkan bagaimana kekhawatiran Amerika Serikat atas SWFs dan respon yang diperlihatkan oleh Amerika Serikat atas kekhawatiran tersebut.

BAB III

DISTRIBUSI POWER SWFs CINA DAN ILIBERALISME AMERIKA SERIKAT

Dalam bab ini penulis akan menjelaskan mengenai distribusi *power* yang terjadi dalam investasi SWFs Cina dan juga iliberalisme Amerika Serikat yang menyebabkan respon berbeda atas SWFs yang masuk ke Amerika Serikat.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini akan dirumuskan secara singkat, padat dan jelas hal-hal yang dapat disimpulkan dari penelitian ini dan saran yang penulis berikan.

BAB II

SWFs DAN KEKHAWATIRAN AMERIKA SERIKAT

SWFs bukanlah jenis investasi yang baru bagi para pelaku investasi meskipun istilah SWFs sendiri baru populer beberapa tahun belakangan ini. Permasalahan yang semakin kompleks yang dihadapi oleh negara, keuntungan yang menggiurkan, dan kesadaran akan perlunya cadangan dana ke depannya agaknya menjadi beberapa alasan bagi beberapa negara yang memiliki kelebihan dana untuk menciptakan SWFs. Hal ini pula yang agaknya kemudian menciptakan pertumbuhan yang cukup besar dalam akumulasi SWFs dan juga bertambahnya negara yang memiliki SWFs, tidak terkecuali Cina.

Pada tahun 2007 Cina mengumumkan secara resmi *China Investment Corporation* (CIC) sebagai lembaga pengelola SWFs Cina. Adapun model yang diadaptasi oleh Cina tersebut tidak lain dan tidak bukan serupa dengan model yang diterapkan oleh Singapura, baik dalam bentuk perusahaan milik negara maupun dana yang diakumulasikan berasal dari *non-commodity funds*. Meskipun Cina secara resmi mengumumkan bahwa CIC merupakan lembaga pengelola SWFs, namun bila ditelusuri dalam pengertian yang lebih luas, maka CIC bukanlah satu-satunya lembaga SWFs yang dimiliki oleh Cina. Selain CIC, Cina juga memiliki *State Administration of Foreign Exchange (SAFE) Investment Company* yang berada di bawah bank sentral, *China-National Social Security Fund*, dan *China-Africa Development (CAD) Fund* yang sengaja dibentuk oleh Bank Pembangunan Cina (*China Development Bank*) sebagai sarana investasi di Afrika. Akumulasi SWFs Cina bila diukur secara per lembaga pengelola mungkin tidak dapat melampaui *Abu Dhabi Investment Authority* milik pemerintah Uni Emirat Arab, namun apabila ditotal keseluruhan maka SWFs Cina adalah SWFs dengan aset terbesar saat ini.

Meskipun pertumbuhan dan perkembangan SWFs cukup menggembirakan bagi negara-negara pemilik SWFs, namun tidak demikian yang tampak pada negara-negara tujuan investasi SWFs. Pertumbuhan dan perkembangan SWFs justru sebaliknya menimbulkan gejolak yang cukup besar di negara-negara OECD, termasuk Amerika Serikat; terutama sekali bersamaan dengan timbulnya

gejala memburuknya perekonomian di negara-negara OECD. Transparansi merupakan salah satu yang menjadi kritik Amerika Serikat dan negara penerima investasi SWFs lainnya. Ketakutan akan penggunaan SWFs sebagai alat politik yang dapat membahayakan keamanan nasional bergema cukup kencang dalam domestik negara-negara OECD, termasuk Amerika Serikat.

Di Amerika Serikat, tidak hanya para akademisi dan publik yang resah dengan SWFs yang berusaha memasuki aset-aset Amerika Serikat yang dianggap strategis, namun kekhawatiran ini juga menjangkiti para politisi, termasuk anggota kongres dan juga pejabat resmi Amerika Serikat. Suara-suara penolakan terhadap dana milik pemerintah asing yang mulai terdengar dengan jelas memaksa pemerintah Amerika Serikat untuk memberikan respon yang cukup keras yang terjepit dilema antara kebutuhan dan ancaman yang mungkin timbul dari aliran dana tersebut. Di antara SWFs yang disoroti oleh Amerika Serikat, SWFs Cina lah yang menjadi salah satu sorotan terbesar Amerika Serikat. Meskipun tidak secara khusus menyatakan kekhawatiran atas SWFs Cina, namun kekuatan ekonomi Cina saat ini dan hutang yang cukup besar pada Cina membuat posisi Amerika Serikat atas Cina menjadi sangat rawan. Untuk lebih memahami mengenai SWFs, maka perlu untuk dipahami definisi mengenai SWFs, perkembangan SWFs secara umum, kebangkitan SWFs Cina, kekhawatiran, dan respon Amerika Serikat atas SWFs yang masuk ke Amerika Serikat.

2.1. SOVEREIGN WEALTH FUNDS

2.1.1. Definisi

Memahami SWFs bukanlah suatu hal yang mudah. Selain dikarenakan aktivitas yang dilakukan oleh SWFs menyerupai aktivitas *hedge funds* dan juga dana swasta lainnya, hingga saat ini belum ada definisi yang mampu menggambarkan SWFs secara akurat meskipun prinsip yang dianggap dapat menjadi panduan SWFs telah sengaja diciptakan. Hal ini dikarenakan masing-masing memiliki pendapatnya sendiri dalam memahami SWFs.

Berdasarkan *Santiago Principles*, *SWFs are defined as special purpose investment funds or arrangements, owned by the general government. Created by the general government for macroeconomic purposes, SWFs hold, manage, or*

*administer assets to achieve financial objectives, and employ a set of investment strategies which include investing in foreign financial assets. The SWFs are commonly established out of balance of payments surpluses, official foreign currency operations, the proceeds of privatizations, fiscal surpluses, and/or receipts resulting from commodity exports.*⁶¹ Definisi ini tidak termasuk *inter alia*, *foreign currency reserve assets* yang dipegang oleh otoritas moneter untuk *balance of payments* tradisional atau tujuan kebijakan moneter, operasi perusahaan milik negara dalam arti tradisional, *government-employee pension funds*, atau aset yang dikelola untuk kepentingan individu.⁶²

Santiago Principles juga membagi SWFs menjadi tiga tipe berdasarkan kerangka hukumnya, yaitu: (1) SWFs yang didirikan sebagai identitas resmi yang terpisah dengan kapasitas penuh untuk bertindak dan diatur oleh *constitutive law* spesifik dan merupakan identitas sah di bawah hukum publik, misalnya: Kuwait, Korea, Qatar, dan Uni Emirat Arab (*Abu Dhabi Investment Authority*); (2) SWFs yang berupa perusahaan milik negara, seperti: *Singapore's Temasek* dan *Government of Singapore Investment Corporation (GIC)*, atau *China's China Investment Corporation (CIC)*, yang meskipun secara tipikal diatur oleh hukum perusahaan umum, namun hukum spesifik SWFs mungkin juga dipakai; (3) SWFs yang dibentuk oleh sekumpulan aset tanpa identitas resmi yang terpisah, di mana aset tersebut dimiliki oleh negara atau bank sentral, seperti misalnya SWFs yang dimiliki oleh Botswana, Kanada (Alberta), Chili, dan Norwegia.

Menurut Eric C. Anderson, SWFs adalah sarana investasi nasional yang diciptakan dengan uang-uang yang dianggap lebih dan dikelola terpisah dari cadangan devisa suatu negara.⁶³ Berbeda dengan investasi kelebihan devisa pada umumnya yang biasanya diinvestasikan pada pasar aman jangka pendek untuk menjaga stabilitas mata uang jangka pendek dan pengelolaan likuiditas dengan menjamin ketersediaan di saat krisis fluktuasi atau pasar, SWFs diinvestasikan dalam investasi jangka panjang untuk mendapatkan *dividend* agar ketika sumber

⁶¹ International Working Group of Sovereign Wealth Funds, "Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices-Santiago Principles," Oktober 2008, diunduh melalui <http://www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf> pada 5 Desember 2010, pukul 06:05 WIB.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Anderson, *Op. Cit.*, hlm. 14.

daya alam yang merupakan sumber devisa utama habis, maka negara tersebut masih memiliki tabungan dana yang dapat digunakan dan menjadi sumber pendapatan lainnya.

Sementara Edwin M. Truman menggunakan SWFs sebagai istilah deskriptif untuk mengidentifikasi kumpulan terpisah dari aset milik atau yang dikontrol oleh pemerintah termasuk beberapa aset nasional,⁶⁴ *Treasury Department* mendeskripsikan SWFs sebagai kendaraan investasi pemerintah yang didanai oleh aset devisa dan dikelola secara terpisah dari cadangan devisa resmi.⁶⁵ *Treasury Department* juga membagi SWFs ke dalam dua kategori berdasarkan sumber aset devisa, yaitu: *commodity funds* yang dihasilkan oleh komoditas ekspor atau pajak pemerintah, dan *non-commodity funds* yang dihasilkan dari transfer cadangan devisa negara.

Sebagaimana pengertian yang telah dikemukakan sebelumnya, IMF mendefinisikan SWFs sebagai dana investasi pemerintah untuk tujuan yang bervariasi dan didanai oleh aset devisa.⁶⁶ Berbeda dengan *Treasury Department*, IMF membedakan SWFs berdasarkan tujuan dari dana tersebut, antara lain: (1) *Stabilization funds* yang ditujukan untuk mengisolasi ekonomi dalam melawan perubahan harga komoditas; (2) *Saving funds* yang menginvestasikan modal dari aset komoditas yang tidak dapat diperbaharui dalam diversifikasi portofolio yang didesain untuk menguntungkan generasi selanjutnya; (3) *Reserve investment corporation* yang didanai oleh aset yang dihitung sebagai aset cadangan resmi dan aset tersebut diinvestasikan dengan maksud untuk memperbesar keuntungan yang didapat di atas keuntungan biasa atas cadangan; (4) *Development funds* didirikan untuk mempromosikan *socio-economic projects* atau kebijakan industri dengan maksud untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara; dan (5) *Contingent pension reserve funds* yang dikelola untuk memuaskan *contingent government pension liabilities* dari sumber lainnya selain kontribusi pensiun individu.⁶⁷

⁶⁴ Edwin M. Truman, *Sovereign Wealth Funds: Threat or Salvation?* (United States of America: Peterson Institute for International Economics, 2010), hlm. 10.

⁶⁵ Staff of the Joint Committee on Taxation, "Economic and US Income Tax Issues Raised by Sovereign Wealth Fund Investment in the United States," 17 Juni 2008, hlm. 22, diunduh melalui <http://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=1290> pada 2 Februari 2010, pukul 20.00 WIB.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

Menyingkap definisi-definisi di atas, penulis sendiri lebih menyukai penggunaan pengertian yang lebih luas, yakni dana milik negara yang diinvestasikan baik di dalam maupun di luar, tidak terbatas pada pengelola SWFs maupun sumber dana tersebut berasal karena dalam implementasinya SWFs mencakup ruang lingkup yang cukup luas dan berbeda-beda. Truman misalnya membagi SWF menjadi *non-pension*, *pension*, dan *pension-reserve*; berbeda dengan pembagian yang dilakukan oleh *Treasury Department* ataupun IMF sehingga membatasi SWFs hanya pada dana milik pemerintah yang dikelola oleh lembaga yang dikenal dan diakui sebagai pengelola SWFs saja agaknya kurang bijaksana. Tidak menutup kemungkinan SWFs akan terus berkembang dan semakin beraneka ragam sehingga pengertian yang ada saat ini pun mungkin suatu saat nanti tidak dapat menggambarkan SWFs yang ada pada saat itu.

2.1.2. Mengenal *Sovereign Wealth Funds*

Meskipun dengungunya baru terdengar beberapa tahun belakangan ini, namun SWFs sendiri bukanlah jenis investasi yang baru berjalan. Dana investasi pemerintah yang satu ini sesungguhnya telah muncul pada tahun 1950-an yang dimaksudkan sebagai sarana perbankan produktif dari sumber daya alam terbatas. Jenis investasi ini pada awalnya disebut dengan *future generations* atau *revenue equalization*,⁶⁸ atau juga yang lebih dikenal publik sebagai *cross-border investment* atau *cross-border nationalization*.⁶⁹ Istilah SWFs sendiri baru mulai diadaptasi oleh publik setelah Andrew Rozanov pada Mei 2005 menggunakan istilah SWFs untuk menguraikan aktivitas investasi pemerintah dalam artikelnya yang diterbitkan oleh *Central Banking Journal*.⁷⁰

Awalnya dana ini bertujuan untuk memindahkan persentase keuntungan dari usaha eksploitasi sumber daya alam ke dalam tabungan yang akan berlanjut untuk membayar *dividend* setelah sumber daya alam tersebut habis. Namun sejalan dengan semakin beraneka ragamnya SWFs yang muncul dan ada saat ini,

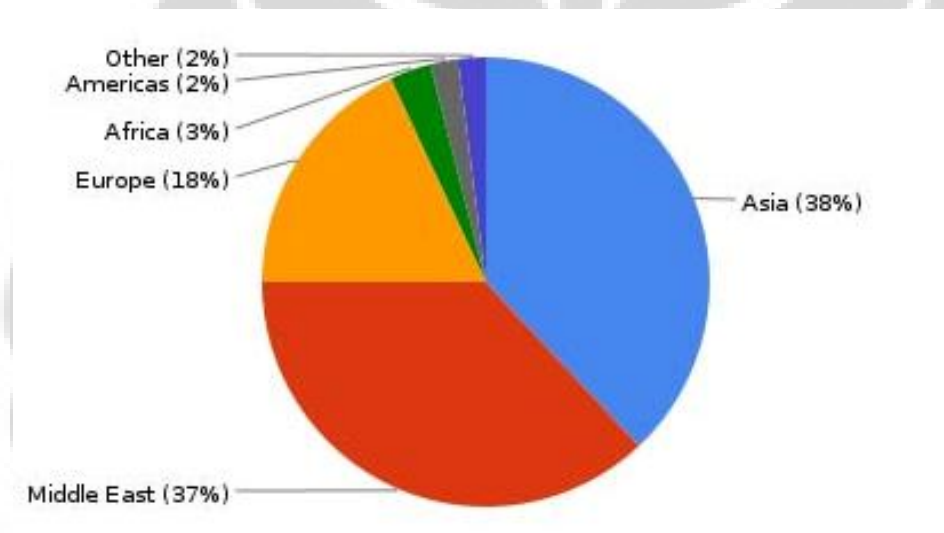
⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ "Sovereign Wealth Funds," *The New York Times*, 7 Desember 2009, diunduh melalui http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/subjects/s/sovereign_wealth_funds/index.html?scp=1-spot&sq=sovereign%20wealth%20funds&st=Search pada 9 Desember 2010, pukul 08:00 WIB.

⁷⁰ Mostrous, Gue, dan Dittman, *Op. Cit.*, hlm.27.

serta kebutuhan masing-masing pemilik yang berbeda-beda, maka tujuan ini pun ikut berkembang dan beraneka ragam sesuai dengan kebutuhan masing-masing pemiliknya. Berbeda dari sebelumnya di mana SWFs pada awalnya didominasi oleh negara-negara Timur Tengah, saat ini SWFs didominasi oleh Asia. Hal ini tidak terlepas dari peran Cina sebagai salah satu investor terbesar SWFs saat ini yang menyebabkan total keseluruhan SWFs Asia ikut melonjak. Adapun pembagian proporsi SWF berdasarkan wilayah dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 1
SWFs by Region



Sumber: Tina Aridas, "Largest Sovereign Wealth Funds (SWF)–2010 Ranking."⁷¹

Perkembangan ekonomi dan politik dunia, globalisasi, dan semakin banyaknya tantangan yang harus dihadapi oleh negara, mulai dari krisis finansial hingga *climate change*, agaknya telah membuat beberapa negara lainnya yang sebelumnya tidak memiliki SWFs untuk mulai memikirkan bentuk investasi yang satu ini. Selama mempelajari 20 SWFs terbesar, analisis di *Oxford Analytica* menemukan bahwa hanya tujuh SWFs yang ada sebelum tahun 1990.⁷² Pada kurun waktu sepuluh tahun berikutnya jumlah ini bertambah sebanyak enam buah, dan tujuh lainnya muncul sejak 2001. Sementara Truman dalam bukunya menuliskan jumlah yang lebih besar, yakni 83 SWFs umum dari 54 negara, yang

⁷¹ Aridas, *Loc. Cit.*

⁷² Anderson, *Op. Cit.*, hlm. 5.

terdiri dari 70 *non-pension* SWFs, dan 13 *pension* dan *pension-reserve* SWFs.⁷³ Suara-suara mengenai perlunya pembentukan SWFs di India yang merupakan satu-satunya negara di BRIC yang tidak memiliki SWFs pun kembali muncul pada tahun 2011 ini, meskipun hal ini masih menjadi perdebatan hingga saat ini.

Bila menilik kembali ke belakang, SWFs pertama yang sengaja dibentuk adalah SWFs milik pemerintah Kuwait yang didanai dari pendapatan minyak. SWFs ini dibentuk melalui pendirian *Kuwait Investment Board* di London pada tahun 1953, delapan tahun sebelum kemerdekaan Kuwait. Lembaga pengelola khususnya sendiri, yang saat ini dikenal dengan nama *Kuwait Investment Authority* (KIA), baru didirikan pada tahun 1982 dan sengaja didirikan untuk mengambil alih pengelolaan aset-aset milik Kuwait yang sebelumnya dikelola oleh Kementerian Keuangan Kuwait.

Meskipun beberapa lembaga *pension funds* yang masuk ke dalam jajaran SWFs saat ini, seperti *Ontario Teachers' Pension Plan* (1917) dan *California Public Employees' Retirement System* (1932) misalnya, telah ada jauh sebelum *Kuwait Investment Board* berdiri, namun karakteristik khusus dan perilaku yang dikenali sebagai SWFs sendiri agaknya pertama kali ditemukan pada *Kuwait Investment Board* sehingga SWFs milik Kuwaitlah yang kemudian dianggap sebagai SWFs pertama di dunia.

Setelah Kuwait, lembaga tertua lainnya adalah *Kiribati Revenue Equalization Reserve Fund* yang didirikan pada tahun 1956, semasa pemerintahan Inggris atas Kepulauan Gilbert Mikronesia, dan didanai dari hasil penambangan *bird guano*⁷⁴ yang kaya akan fosfat sehingga dapat digunakan sebagai pupuk. Berbeda dengan Kuwait dan Kiribati, maupun SWFs lainnya yang mengandalkan *commodity funds*, Singapura melalui *Government Of Singapore Investment Corporation* (GIC) yang didirikannya pada tahun 1981 membuat gebrakan pertama penggunaan *non-commodity funds* untuk pendanaan SWFs. Melalui GIC, Singapura berhasil membengkakkan *international trade imbalance* yang menguntungkan Singapura dalam bentuk aset senilai US\$ 248 miliar pada akhir

⁷³ Truman (2010), *Op. Cit.*, hlm.11.

⁷⁴ Bird Guano adalah tumpukan kotoran burung yang ditemukan khususnya di pulau-pulau kecil dan digunakan sebagai pupuk, <http://www.science-dictionary.com/definition/guano.html>.

2009.⁷⁵ Kesuksesan yang didapat oleh Singapura pada akhirnya berhasil menginspirasi Korea Selatan dan Cina untuk mengikuti jejaknya. Pada tahun 2006 Korea Selatan mendirikan *Korea Investment Corporation*, sementara Cina mendirikan *China Investment Corporation* pada tahun 2007.

Tidak hanya jumlah SWFs yang terus bertambah, aset yang dimiliki oleh SWFs pun ikut membengkak seiring dengan terus meningkatnya keuntungan yang didapatkan oleh SWFs meskipun sempat terguncang dengan adanya krisis finansial global. IMF menaksir bahwa jumlah aset yang dimiliki oleh SWFs tidak lebih dari US\$ 500 miliar pada tahun 1990.⁷⁶ Pada Mei 2005, jumlah ini meningkat menjadi US\$ 895 miliar, dan terus bertambah menjadi US\$ 3,3 triliun pada tahun 2007.⁷⁷ Pada tahun 2010, keseluruhan aset SWFs naik sebesar 11 persen dibandingkan tahun sebelumnya ke angka US\$ 3,98 triliun.⁷⁸

Kenaikan keseluruhan aset ini didorong oleh beberapa SWFs yang juga mengalami kenaikan keuntungan, seperti *Norwegian Government Pension Fund-Global*, yang mengalami kenaikan aset sekitar US\$ 75 miliar menjadi US\$ 537 miliar untuk pertama kalinya di akhir 2010 walaupun beberapa SWFs mengalami penurunan aset sebagai akibat penggunaan dana tersebut untuk mendukung anggaran nasional dalam lanjutan resesi global pada 2008-2009.⁷⁹ Hal ini misalnya dialami oleh *Russia's National Wealth Fund*, yang mengalami penurunan jumlah aset sebesar 58 persen menjadi sekitar US\$25 miliar pada awal 2011.⁸⁰

Meskipun penaksiran terhadap jumlah keseluruhan SWFs dunia terus muncul tiap tahunnya, namun belum adanya satu definisi yang akurat dan dianut secara umum mengenai SWFs agaknya telah menyebabkan besaran penaksiran ini menjadi berbeda-beda pula. Hal ini misalnya muncul pada laporan khusus yang dikeluarkan oleh *Preqin* yang menunjukkan jumlah data yang berbeda dengan

⁷⁵ Professor Dr. Graeme Newell, "The Significance of Real Estate in Sovereign Wealth Funds in Asia," diunduh melalui <http://www.inspen.gov.my/inspen/v2/wp-content/uploads/2009/08/Plenary-IRERS-2010-The-Significance.pdf> pada 30 Februari 2011 pukul 06:00 WIB.

⁷⁶ Anderson, *Op. Cit.*, hlm. 6.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Thao Hua, "Preqin: Sovereign Wealth Funds Gain 11% to \$3.98 Trillion," *Pensions & Investments*, 8 Maret 2011, diunduh melalui http://www.pionline.com/article_/20110308/REG/303089998 pada 15 Maret 2011, pukul 20:30 WIB.

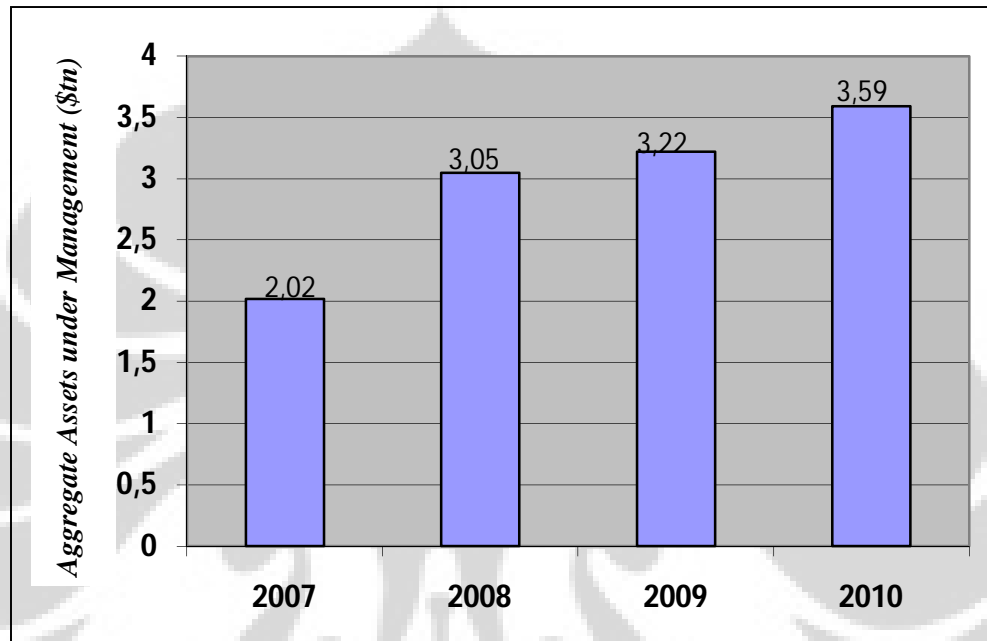
⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

data yang telah penulis tulis pada paragraf sebelumnya. Adapun data keseluruhan pertumbuhan SWFs antara 2007-2010 yang dilansir oleh *Preqin* ditunjukkan pada gambar sebagai berikut:

Gambar 2

***Growth in Aggregate Sovereign Wealth Fund Assets Under Management:
2007-2010***

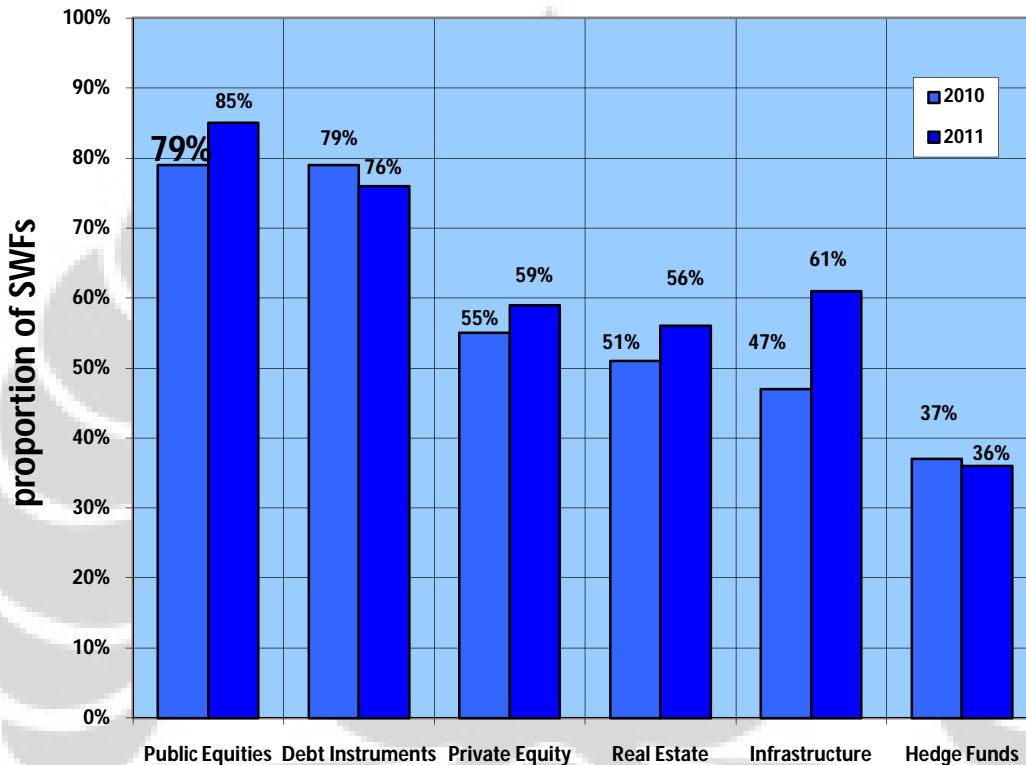


Sumber: "Preqin Special Report: Sovereign Wealth Funds," Mei 2010, diunduh melalui http://www.preqin.com/docs/reports/Preqin_Sovereign_Wealth_Fund_2010_Research_Report.pdf pada 30 Maret 2011, pukul 06:00 WIB.

Pada tahun 2011 ini, sebagian besar SWFs sebagaimana sebelumnya masih berusaha untuk membuat variasi dalam investasi yang mereka lakukan. Namun bila pada tahun sebelumnya para manajer SWFs menitikberatkan investasi mereka pada *public equities*, maka pada tahun 2011 para manajer SWFs agaknya menganggap bahwa sektor infrastruktur dapat menjadi investasi yang menguntungkan. Hal ini misalnya ditunjukkan oleh Cina yang mulai melirik Eropa setelah investasinya di Jepang kurang menguntungkan akibat keadaan Jepang pasca tsunami. Meskipun Cina mengakui bahwa keadaan Eropa saat ini kurang menguntungkan akibat krisis finansial yang masih berlanjut, namun investasi di sektor infrastruktur Eropa sendiri bagi Cina masih dianggap potensial.

Perbandingan proporsi SWFs di tiap kelas aset antara tahun 2010 dan tahun 2011 dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 3
*Proportion of Sovereign Wealth Funds Investing in Each Asset Class
2010 vs. 2011*



Sumber: "The Prequin 2011 Sovereign Wealth Fund Review Sample Pages," diunduh melalui http://www.prequin.com/docs/samples/The_Prequin_2011_Sovereign_Wealth_Fund_Review_Sample_Pages.pdf?rnd=1 pada 20 Mei 2010, pukul 07:05 WIB.

Menurut Joel Slawotsky, kebangkitan SWFs tidak lain disebabkan oleh munculnya sekumpulan faktor di awal abad ke 21, yaitu: (1) kemampuan menggunakan *leverage* dan pilihan investasi yang luas; (2) peningkatan kemungkinan hipotesa dari *Peak Oil*; (3) peningkatan permintaan untuk sumber daya alam secara umum; dan (4) beralihnya investor dari strategi investasi konservatif ke strategi yang lebih modern.⁸¹ Sayangnya, tidak semua pihak merasa senang dengan berkembangnya SWFs yang ada saat ini. Beberapa negara,

⁸¹ Joel Slawotsky, "The Regulation of Sovereign Wealth Fund Investment in the United States," dalam *Banking and Financial Services Policy Report* 29, No. 10, Oktober 2010.

terutama negara-negara OECD merasa bahwa perkembangan SWFs yang besar, cukup agresif, dan pesat beberapa tahun belakangan ini dapat berbahaya, terutama bagi keamanan nasional negara-negara OECD yang merupakan wilayah tujuan utama SWFs. Kritik yang bermunculan terutama menekankan pada kurangnya transparansi pada pengelolaan SWFs sehingga sulit bagi negara penerima investasi untuk mengidentifikasi SWFs yang masuk ke negaranya.

2.1.3. Kebangkitan *Sovereign Wealth Funds* Cina

Cina bukanlah pemain baru dalam perekonomian internasional. Dalam perdagangan, Cina telah terkenal sebagai salah satu pedagang lintas negara yang handal. Sayangnya sejak berkuasanya partai komunis di Cina pada tahun 1949 di bawah pemerintahan Mao Zedong, Cina telah mengalami serangkaian eksperimen sosial dan ekonomi yang membawa perubahan penting dan serangkaian kekacauan, serta menutup diri dari dunia internasional. Namun hal ini berubah ketika Deng Xioping memprakasai reformasi ekonomi yang membuka ekonomi Cina pada pasar dunia.

Untuk mewujudkan inisiatif tersebut, maka pada Desember 1978 Cina mengumumkan kebijakan reformasi pintu terbuka.⁸² Dimulai pada tahun berikutnya, Cina melakukan serangkaian kegiatan yang dianggap dapat menunjukkan kesungguhannya terhadap inisiatifnya tersebut, mulai dari pembukaan hubungan diplomatik penuh Cina-Amerika Serikat pada Januari 1979 hingga memulai proses pendaftaran keanggotaan *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) dan menjadi anggota *Asian Development Bank* pada tahun 1986.

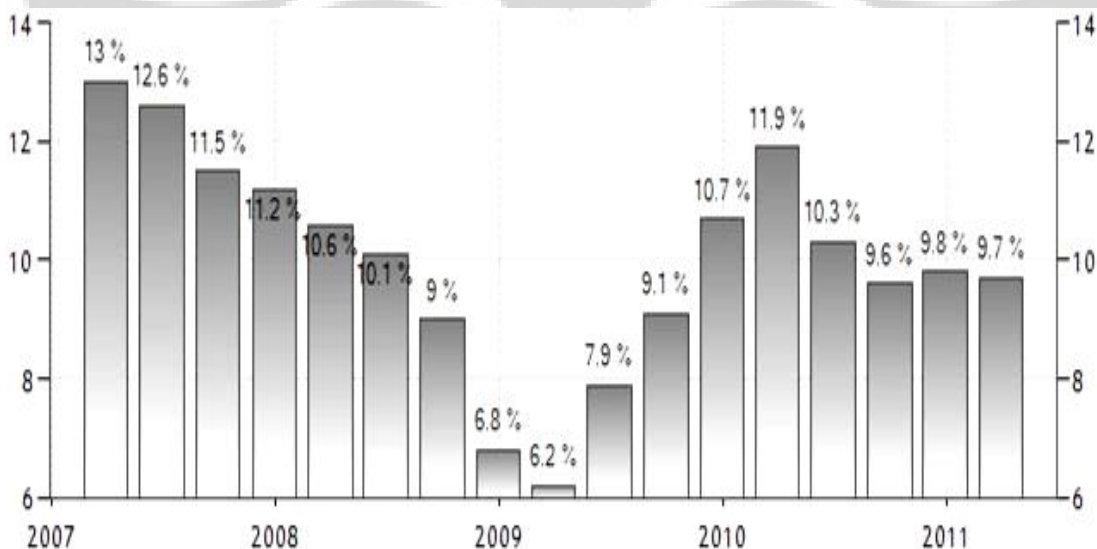
Usaha Cina tidak sia-sia. Negara-negara Barat yang percaya bahwa *free trade* adalah salah satu cara terbaik untuk menciptakan perdamaian menyambut baik niat Cina untuk membuka ekonominya kepada dunia. Cina mendapatkan pengakuan dari IMF dan *World Bank* pada tahun 1980, dan seperti yang telah diharapkan, pada 11 Desember 2001 akhirnya Cina mendapatkan pengakuan

⁸² Kent Hughes, Gang Lin, dan Jennifer L. Turner, "China and the WTO: Domestic Challenges and International Pressures," *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, 2002, diunduh melalui <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/WTOOrpt.pdf> pada 30 April 2011 pukul 22:00 WIB.

sebagai salah satu anggota WTO. Jalan Cina menuju posisi ekonomi raksasa dunia pun semakin terbuka lebar.

Sejak memeluk kebijakan ekonomi yang lebih terbuka, Cina mendapatkan kemajuan yang lebih pesat dibandingkan sebelumnya. Efisiensi yang lebih besar dibandingkan masa-masa isolasi mendorong pertumbuhan ekonomi Cina menjadi lebih cepat pula. Antara tahun 1750 dan tahun 1830, GDP Cina hanya tumbuh sebesar 0,9 persen per tahun.⁸³ Antara tahun 1887 dan 1936, persentase ini meningkat menjadi 1,2 persen per tahun,⁸⁴ dan terus meningkat hingga sekarang meskipun ikut mengalami penurunan akibat krisis finansial global. Adapun perkembangan pertumbuhan GDP Cina antara tahun 2007 hingga sekarang dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 4
China GDP Growth Rate
Annual GDP Growth Adjusted by Inflation



Sumber: *TradingEconomic.com, National Bureau of Statistics*, diunduh melalui <http://www.tradingeconomics.com/china/gdp-growth> pada 30 April 2011, pukul 06:00 WIB.

Meskipun sempat ikut terpuruk akibat krisis finansial global, namun Cina dapat kembali bangkit dengan cukup cepat. Hal ini sangat jelas dapat dilihat pada

⁸³ Kent G. Deng, "Economic Growth of the People's Republic of China, 1949–2009," *Macquarie University*, 2009, diunduh melalui http://www.econ.mq.edu.au/Econ_docs/research_seminars/2009_research_seminars/PRC_Growth-MQ-2009.pdf pada 30 April 2011 pukul 06:30 WIB.

⁸⁴ *Ibid.*

gambar 2.4 di atas. Sempat terpuruk pada kuartal pertama 2009, tidak butuh waktu lama bagi Cina untuk kembali bangkit. Hal ini dapat dilihat dari peningkatan pertumbuhan GDP Cina yang terus meningkat pada kuartal ke 2, 3, dan 4 tahun 2009. Meskipun pertumbuhan selanjutnya tidak sepesat tahun-tahun sebelumnya, namun pertumbuhan ekonomi Cina selama kurun waktu 2010 hingga sekarang cukup stabil dan tidak mengalami penurunan yang berarti. Tidak heran bila Cina diklaim sebagai salah satu negara yang menderita kerugian paling sedikit dalam krisis finansial global.

Pertumbuhan ekonomi Cina ini menunjukkan pula bahwa kondisi pasar bergerak dengan sangat baik bagi Cina. Kondisi krisis bahkan mungkin menjadikan barang-barang Cina yang terkenal murah menjadi lebih diminati daripada sebelumnya. Hal ini tentunya juga berpengaruh pada pertumbuhan pundi-pundi kekayaan Cina yang memang telah membengkak sejak Cina membuka ekonominya.

Sebelumnya, cadangan devisa yang dimiliki oleh Cina pada tahun 1978 sebelum Cina berinisiatif untuk lebih terbuka dan memperbaiki kebijakannya hanya sebesar US\$ 167 juta.⁸⁵ Namun sejak diterapkannya kebijakan ekonomi yang lebih terbuka, cadangan devisa ini terus tumbuh dan terakumulasi, mengambil alih posisi Jepang sebagai negara pemegang cadangan devisa terbesar di dunia dengan nilai mencapai US\$ 1 triliun pada Oktober 2006.⁸⁶ Saat ini, Cina bahkan merupakan negara pemilik kelebihan devisa terbesar di dunia dengan jumlah devisa sebesar \$2,45 triliun.⁸⁷

Cadangan devisa yang terus membludak membuat Cina harus memikirkan suatu cara untuk menjaga agar kelebihan ini tidak menjadi bumerang bagi Cina sendiri. Bila kelebihan ini terus membengkak, maka bahkan Cina sendiri pun mungkin tidak akan mampu untuk menampung pendapatan yang berlebihan ini. Hal ini pastinya akan mengganggu kestabilan mata uang Cina yang selama ini mendorong terciptanya upah buruh yang murah di Cina. Opsi yang dimiliki oleh Cina adalah melepaskan kelebihan ini ke pasar domestiknya, melalui peningkatan

⁸⁵ "Backgrounder: China's forex reserves and investment," 9 Maret 2010, diunduh melalui http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-03/09/c_13203620.htm pada 9 Desember 2010, pukul 06:15 WIB.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Candice Zachariahs dan Ron Harui, *Loc. Cit.*

upah atau pemotongan pajak yang dapat menyebabkan terjadinya inflasi dan naiknya ongkos produksi, atau mencari tempat pembuangan lainnya yang tidak mengganggu kestabilan dalam negerinya namun sekaligus dapat memberikan keuntungan lainnya bagi Cina.

Agaknya pilihan ini pun jatuh pada SWFs. Pada tahun 2007, akhirnya Cina membentuk sebuah lembaga khusus di bawah kementerian keuangan yang diklaimnya sebagai lembaga pengelola khusus SWFs dengan nama *China Investment Corporation* (CIC). Meskipun begitu, bukan berarti bahwa SWFs Cina hanya terbatas pada dana yang dikelola oleh CIC saja. Selain CIC, Cina juga memiliki *State Administration of Foreign Exchange (SAFE) Investment Company* yang berada di bawah bank sentral, *China-National Social Security Fund*, dan *China-Africa Development (CAD) Fund* yang sengaja dibentuk oleh Bank Pembangunan Cina (*China Development Bank*) sebagai sarana investasi di Afrika.

SWFs Cina tidak dapat dipandang sebelah mata. Pada tahun 2011 ini, *Business Insider* memasukkan tiga lembaga SWFs Cina ke dalam 12 SWFs terbesar di dunia.⁸⁸ Posisi ke empat diduduki oleh *SAFE Investment Company* dengan aset sebesar US\$347,1 miliar yang disusul oleh CIC pada urutan ke lima dengan aset sebesar US\$332,4 miliar. Sementara itu, *National Social Security Fund* milik Cina juga menduduki posisi ke 10 dengan aset sebesar US\$ 146,5 miliar.

Bila dilihat sebagai potongan terpisah, memang tidak ada satu pun SWFs yang dapat menyaingi SWFs yang berasal dari Uni Emirat Arab, di mana *Abu Dhabi Investment Authority* mengelola aset seharga US\$ 627 miliar.⁸⁹ Namun apabila potongan-potongan yang dimiliki oleh Cina tersebut disatukan, maka aset SWFs yang dimiliki oleh Cina ditaksir senilai US\$ 831 miliar, lebih banyak bila dibandingkan dengan milik negara lainnya.⁹⁰

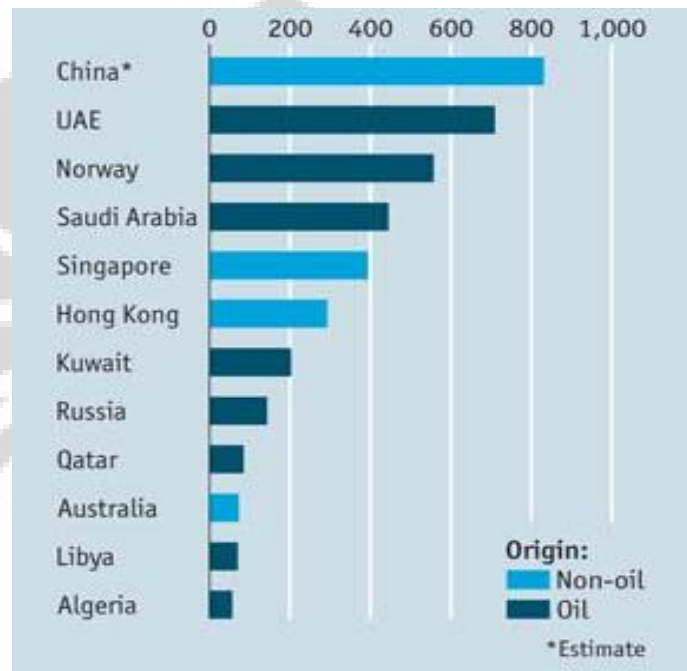
⁸⁸ Meredith Lepore dan Gregory White, "The 12 Biggest Sovereign Wealth Funds in The World," *Business Insider*, 16 April 2011, diunduh melalui <http://www.businessinsider.com/the-12-biggest-sovereign-wealth-funds-in-the-world-2011-4> pada 30 April 2011 pukul 07:05 WIB.

⁸⁹ "Largest Sovereign-Wealth Funds," *The Economist*, 10 Maret 2011, diunduh melalui <http://www.economist.com/node/18335007> pada 30 April 2011 pukul 07:05 WIB.

⁹⁰ *Ibid.*

Untuk dapat lebih memahami dengan lebih jelas mengenai posisi negara-negara pemilik SWFs, berikut adalah data 12 negara pemilik SWFs terbesar di duni saat ini:

Gambar 5
Largest Sovereign Wealth Funds
Asset, March 2011, \$bn



Sumber: *Sovereign Wealth Fund Institute*⁹¹

Menyingkap hal tersebut di atas, maka pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah bijaksana apabila SWFs Cina hanya diukur berdasarkan oleh kekayaan yang dimiliki oleh CIC semata?

2.2. KEKHAWATIRAN AMERIKA SERIKAT

Negara-negara OECD, terutama Amerika Serikat, memang merupakan tujuan utama SWFs besar dunia; di mana total nilai SWFs yang disalurkan ke perusahaan-perusahaan yang bermarkas di Amerika Serikat sebesar 22,2 persen dari total investasi SWFs.⁹² SWFs menginvestasikan hampir sebesar US\$ 90

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Bortolotti, Fotak, Megginson, dan Miracky, *Loc. Cit.*

miliar dalam saham Amerika Serikat dan lembaga keuangan Eropa antara Juli 2005 dan Oktober 2008, sementara CIC yang merupakan lembaga SWFs baru milik Cina juga menyuntikkan dana tambahan sebesar US\$ 40 miliar ke rekapitalisasi dua bank milik negara pada akhir 2007 dan 2008.⁹³ Pada akhir 2007, CIC juga berinvestasi sebesar US\$ 3 miliar di *The Blackstone Group* dan US\$ 5,6 miliar di *Morgan Stanley*, serta sekitar US\$ 120 juta di berbagai investasi kecil lainnya.⁹⁴ Pada tahun 2009, dari 36 persen *equity* pada distribusi portofolio investasi globalnya, CIC menginvestasikan 43,9 persen diversifikasi investasi *equity*-nya ke Amerika Utara.⁹⁵ Sementara sisanya, yakni sebanyak 28,4 persen ditujukan ke Asia Pasifik; 20,5 persen ke Eropa; 6,3 persen ke Latin Amerika; dan 0,9 persen ke Afrika.⁹⁶

Perkembangan SWFs dan besarnya aset SWFs yang terus membludak ternyata tidak mendapatkan sambutan yang cukup baik di negara-negara OECD, termasuk Amerika Serikat yang merupakan tujuan utama investasi SWFs. Meskipun bukan suatu hal yang baru, namun suara-suara kekhawatiran mulai santer terdengar, terutama ketika keadaan finansial negara-negara Barat mulai dilanda ketidakstabilan, dan hal ini juga berlaku pada Amerika Serikat yang sebelumnya sangat terbuka terhadap masuknya investasi asing.

Kekhawatiran ini sendiri sebagian besar dikemukakan oleh para ahli ekonomi dan pejabat pemerintah yang khawatir bahwa aliran SWFs akan ditunggangi kepentingan politik negara pemilik SWFs dibandingkan keuntungan finansial. Kekhawatiran ini misalnya ditunjukkan oleh Deputy Menteri Keuangan AS Robert Kimmitt dalam pidatonya dalam *the Gulf Cooperation Council* di Bahrain pada Desember 2007, yang mengatakan bahwa investasi SWF mungkin menimbulkan pertanyaan yang sah tentang keamanan nasional, dan skala/jumlah mereka, serta kecenderungan terhadap kurangnya transparansi meningkatkan kemungkinan dampak berpotensi negatif terhadap stabilitas keuangan global jika

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ CIC Annual Report 2008.

⁹⁵ CIC Annual Report 2009.

⁹⁶ *Ibid.*

dana beroperasi tanpa pemerintahan yang bijaksana dan standar manajemen investasi.⁹⁷

Dalam Forum Ekonomi Dunia (WEF) di Davos, Swiss, Januari 2008, Kimmitt juga menekankan tentang pentingnya kebijakan untuk membatasi dan mengatur masuknya aliran dana SWFs⁹⁸. Dan masih dalam forum yang sama, mantan Menteri Keuangan AS, Larry Summers juga mengawali perdebatan dengan melontarkan pernyataan bahwa pembelian saham bank besar seperti *Citigroup* dan *Merril Lynch* oleh entitas bisnis milik pemerintah luar negeri bisa saja tidak hanya dilandasi motif bisnis, tapi juga motif lain seperti perluasan pengaruh politik kawasan.⁹⁹

Steven R. Weisman dalam artikelnya yang diterbitkan oleh *The New York Times* menulis bahwa kekhawatiran Amerika Serikat atas SWFs yang masuk ke Amerika terkait masalah filosofi yang dianut oleh Amerika Serikat, dan juga masalah ukuran dan potensi pertumbuhan SWFs.¹⁰⁰ Weisman menulis bahwa selama bertahun-tahun Amerika Serikat telah menyerukan privatisasi dan mengajak negara lain untuk menjual industri yang dimiliki oleh pemerintah, sehingga munculnya SWFs telah menyebabkan pertanyaan seputar intervensi pemerintah dalam pasar bebas, di mana dalam kasus ini adalah intervensi pemerintah di pasar negara lain. Sementara itu, ukuran dan potensi pertumbuhan SWFs yang cukup besar dan bahkan melewati jumlah total *hedge funds*, serta diprediksikan akan tumbuh dengan pesat dapat menjadi penyebab krisis selanjutnya atau malah sebaliknya, dapat digunakan sebagai penjamin ketersediaan dana bagi perusahaan yang tengah terbelit masalah.

Edwin Truman, rekan senior dari *Peterson Institute for International Economics* yang juga dikutip oleh Weisman mengatakan “*They could become either the source of the problem or part of the solution. When you have foreign governments holding stocks and bonds, not just Treasury securities, you have to*

⁹⁷ Weiss, *Loc. Cit.*

⁹⁸ “Sovereign Wealth Fund,” *Bataviase.co.id*, 21 Desember 2009, diunduh melalui <http://bataviase.co.id/detailberita-10423430.html> pada 30 April 2011, pukul 07:45 WIB.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Steven R. Weisman, “Concern about ‘Sovereign Wealth Funds’ Spreads to Washington,” *The New York Times*, 20 Agustus 2007, diunduh melalui <http://www.nytimes.com/2007/08/20/business/worldbusiness/20iht-wealth.4.7186699.html> pada 30 April 2011 pukul 08:00 WIB.

ask whether they will be a stabilizing force or destabilizing force. A government is a different type of animal in the investing world. We call them sovereign wealth funds, but once you're operating outside your own borders, you're not sovereign in the same sense"¹⁰¹ Sementara masih dalam artikel yang sama, profesor politik dan kebijakan publik di *Harvard*, Kenneth Rogoff juga mengatakan bahwa "As Asian countries and petro states get rich, they certainly have the money to try to exert influence. We don't want that influence to be channeled in a reckless way. There has to be transparency in company governance and financial governance to protect against it."¹⁰²

Joint Committee on Taxation menulis bahwa menonjolnya SWFs dan kurangnya keterbukaan informasi yang seragam telah menyebabkan tiga kekhawatiran di kalangan pembuat kebijakan tentang efek dari investasi SWF di Amerika Serikat dan di negara lain yang menerima investasi SWF, antara lain: (1) tujuan politik; (2) efek pada pasar dan *governance*; dan (3) reaksi proteksionis.¹⁰³

Kurangnya transparansi terkait aktivitas investasi SWF telah menimbulkan kekhawatiran bahwa dana tersebut mungkin mengejar tujuan yang tidak komersial secara sempurna.¹⁰⁴ Meskipun sebagian besar pengelola SWFs telah menyatakan bahwa investasi yang mereka lakukan merupakan murni bertujuan komersial, namun kemungkinan bahwa mereka memikirkan tujuan kebijakan luar negeri di samping tujuan investasi akan selalu ada.

Sementara itu, ukuran SWF yang cukup besar bila dibandingkan dengan *hedge funds* dan investasi swasta lainnya, serta lebih sering mencari pengembalian yang bersifat jangka panjang telah membuat SWF berada di posisi yang bagus untuk meningkatkan kestabilan dalam pasar finansial, terutama ketika terjadi *market stress*. Meski demikian, di sisi yang berbeda juga berkembang rumor yang mengatakan bahwa transaksi SWF dapat pula menyebabkan volatilitas dalam pasar dan perpecahan dalam ekonomi.¹⁰⁵ Kemudian, bentuk investasi SWF juga menimbulkan kekhawatiran terkait *corporate governance*,¹⁰⁶ di mana akibat

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Staff of the Joint Committee on Taxation, *Op. Cit.*, hlm. 30-32.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

pengelola SWF bertindak pasif sebagai respon atas sikap bermusuhan yang timbul terkait aktivitas SWF, seperti tidak menggunakan hak pilihnya atau mekanisme kontrol lainnya sebagai *shareholder*, justru menjadikan lemahnya pengelolaan portofolio perusahaan. Aktivitas investasi SWFs juga menimbulkan kekhawatiran akan kemungkinan terpengaruhnya ekonomi makro global terkait kondisi moneter, *balance of payments*, dan stabilitas saat ini dan *capital accounts*.¹⁰⁷

Kekhawatiran seputar SWFs juga menimbulkan kekhawatiran bahwa negara penerima investasi SWF akan memberlakukan kebijakan proteksionis pasar finansial yang dapat menimbulkan efek berbahaya bagi ekonomi dan hubungan luar negeri. Efek berbahaya tersebut dapat timbul dikarenakan Amerika Serikat sangat bergantung dengan modal asing untuk membiayai konsumsi atau investasi di Amerika Serikat, sehingga dengan melakukan pembatasan terhadap modal asing yang masuk ke Amerika Serikat tentunya dapat menyebabkan turunnya standar hidup di Amerika Serikat saat ini maupun di masa yang akan datang. Sedangkan dalam hal hubungan luar negeri, apabila Amerika Serikat melakukan kebijakan proteksionis maka tidak menutup kemungkinan bahwa partner perdagangan Amerika Serikat juga akan melakukan hal yang sama sebagaimana yang dilakukan oleh Amerika Serikat yang justru pada akhirnya dapat memperburuk keadaan ekonomi dan membahayakan keadaan politik Amerika Serikat.

Kekhawatiran terhadap SWFs juga ditunjukkan oleh Presiden Obama yang meskipun menyatakan tidak bermasalah dengan investasi asing yang masuk ke Amerika, namun juga mengungkapkan kekhawatirannya terhadap SWFs dengan mengatakan "*I am concerned if these ... sovereign wealth funds are motivated by more than just market considerations, and that's obviously a possibility, "If they are buying big chunks of financial institutions and their board(s) of directors influence how credit flows in this country and they may be swayed by political considerations or foreign policy considerations, I think that is ... a concern.*"¹⁰⁸ Obama sendiri lebih memilih untuk mengadakan perbaikan pada kebijakan energi

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Reuters, Loc. Cit.*

Amerika Serikat sebagai salah satu cara untuk mengekang kebangkitan SWFs dan mendapatkan keseimbangan pembayaran.¹⁰⁹

Meskipun gejala kekhawatiran Amerika Serikat terhadap pergerakan SWFs yang masuk ke Amerika cukup jelas terlihat, namun pemerintahan Bush sendiri yang berkuasa pada saat kekhawatiran ini mulai mencuat pada dasarnya cenderung sangat terbuka dengan investasi asing yang masuk ke Amerika, kecuali investasi yang menurutnya dapat membahayakan keamanan nasional. Hal ini sejalan dengan pernyataan George W. Bush yang mengatakan “*We can protect our people against investments that jeopardise our national security, but it makes no sense to deny capital, including sovereign wealth funds, from access to US markets.*”¹¹⁰ Namun, gejala yang datang dari konggres, para ahli ekonomi, maupun publik yang seringkali sulit untuk dibendung tampaknya membuat pemerintah Amerika Serikat harus memberikan respon atas kekhawatiran yang muncul dari publik melalui pemberian perhatian khusus terhadap SWFs yang masuk ke Amerika dibandingkan investasi swasta asing lainnya. Desakan nyata kongres dan publik ini terlihat jelas pada kasus gagalnya *Dubai Port World* dalam usaha negosiasinya untuk membeli perusahaan milik Inggris, *Peninsular & Oriental Steam Navigation Company* atau yang lebih dikenal dengan sebutan P&O pada 2006.

Dubai Port World adalah anak perusahaan dari *Dubai World*, perusahaan investasi yang mengelola portofolio aset-aset atas nama pemerintah Dubai. Tidak hanya berdomisili di Uni Emirat Arab, *Dubai Port World* juga dimiliki oleh pemerintah Dubai. Perusahaan yang didirikan pada tahun 2005 ini merupakan hasil *merger* antara *Dubai Port Authority* dan *Dubai Port International*. Sementara *Dubai World* sendiri didirikan untuk mengelola portofolio investasi emirat atas dasar dekrit Sheikh Mohammed Bin Rashid Al Maktoum, Wakil Presiden dan Perdana Menteri dari Uni Emirat Arab dan penguasa Dubai, sekaligus pemilik mayoritas dari *Dubai World*.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Daniel Dombey dan Simeon Kerr, “US Agrees on Principles for Wealth Funds,” 20 Maret 2008, diunduh melalui <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/3ce0b464-f6bd-11dc-bda1-000077b07658.html#axzz1OY3oOiIU> pada 30 Maret 2011, pukul 06:35 WIB.

Saat kasus tersebut bergulir, *Dubai Port World* sendiri telah dikenal secara luas sebagai salah satu operator pelabuhan teratas dunia, di mana *Dubai Port World* menjalankan 49 terminal di 31 negara yang tersebar di 5 benua. Sementara itu, pada saat *Dubai Port World* membuat penawaran untuk membeli P&O pada Oktober 2005, P&O sendiri memiliki 27 terminal kontainer dan operasi logistik di lebih dari 100 pelabuhan yang ada di 18 negara, termasuk di dalamnya memegang sewa operasi untuk pelabuhan di Miami, New York/New Jersey, Philadelphia, Tampa, Baltimore, dan New Orleans.

Pemerintah Inggris sendiri yang merupakan rumah dari pemilik P&O yang asli telah lebih dahulu memberikan persetujuan bersyarat kepada rencana *Dubai Port World* untuk berinvestasi sebesar GBP 1,5 miliar untuk membangun *deepwater container port* dan bisnis logistik, *London Gateway*, di tepi utara sungai Thames di Thurrock, Essex. Pelabuhan tersebut rencananya akan dibuka untuk kapal-kapal kontainer terbesar di dunia dan akan mampu mengatasi 3,5 juta *twenty-foot equivalent units* (TEU)¹¹¹ dalam setahun. Sementara pembelian P&O sendiri sengaja dilakukan oleh *Dubai Port World* sebagai salah satu strategi bisnisnya untuk membuka akses ke Asia, terutama Asia Timur yang merupakan *emerging center* dari pertumbuhan global.

Untuk membeli P&O, *Dubai Port World* telah berusaha mengikuti prosedur yang berlaku di Amerika Serikat. Pada Oktober 2005, *Dubai Port World* telah menghubungi *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS) sebagai bagian dari proses mendapatkan persetujuan pemerintah federal, yang diperlukan oleh entitas asing untuk memperoleh aset Amerika Serikat.

Menindaklanjuti proposal *Dubai Port World*, CFIUS kemudian mengadakan panel yang dikepalai oleh wakil dari *U.S. Treasury Department* dan mencakup pejabat tinggi dari *Department of Defense*, *Department of State*, *Department of Commerce*, dan *Department of Homeland Security*. Lebih dari 250 pejabat pada tingkatan ke dua dan ke tiga dari pemerintah federal mengkaji substansi dasar transaksi *Dubai Port World*-P&O yang diajukan. Namun, selama

¹¹¹ TEU adalah standar unit untuk menggambarkan kapasitas sebuah kapal membawa kargo atau kapasitas penanganan kargo terminal pengiriman. Sebuah kontainer empat puluh kaki standar (40x8x8 kaki) memiliki nilai yang sama dengan dua TEUs (masing-masing 20x8x8 kaki), <http://www.businessdictionary.com/definition/twenty-foot-equivalent-unit-TEU.html>.

pengkajian berlangsung, tidak ada keberatan yang muncul terkait dengan usulan tersebut, dan *Dubai Port World* pada akhirnya mendapatkan persetujuan dari CFIUS terkait usulannya tersebut.

Yang menjadi permasalahan kemudian adalah bahwa *Eller & Company* yang terlibat dalam 2 *joint venture* dengan P&O melalui anak perusahaannya, *Continental Stevedoring & Terminals* khawatir bahwa *Dubai Port World* akan merusak kontrak yang dimiliki *Continental*, dan *Continental* sendiri tidak ingin menjadi partner tidak sengaja *Dubai Port World*. Untuk itu, maka kemudian pada Januari 2006, *Eller & Company* menyewa Joseph A. Muldoon Jr. untuk melobi dan menggelincirkan usulan akuisisi *Dubai Port World* atas P&O, dan *Eller & Company* juga mengajukan tuntutan hukum di pengadilan Florida.

Dalam tuntutannya, *Eller & Company* meminta hakim untuk menghalangi pembelian dan meminta US\$ 10 juta untuk kerugian. Dalam pembelaannya, pengacara *Eller & Company* juga menyatakan bahwa penjualan tersebut dilarang dalam perjanjian kerjasama antara *Continental* dan P&O, dan penjualan tersebut mungkin dapat membahayakan keamanan nasional Amerika Serikat.

Sementara itu, Muldoon yang disewa oleh *Eller & Company* bersama dengan anaknya, Joseph A. Muldoon III mulai menjalankan serangan dengan berfokus pada anggota *Senate Banking Committee* dan juga menargetkan anggota kongres yang mewakili negara dan distrik tempat pelabuhan yang termasuk dalam transaksi berlokasi. Awalnya Muldoon tidak menemukan sasaran yang dicarinya tersebut sampai akhirnya Muldoon bekerjasama dengan reporter *Associated Press* mengangkat masalah ini ke publik sehingga akibat mengenai keterlibatan langsung negara dalam pasar global menjadi topik diskusi di televisi kabel dan juga memenuhi *headlines* halaman depan mayoritas koran harian, yang kemudian juga menimbulkan perdebatan mengenai pembelian P&O oleh *Dubai Port World*.

Pada 13 Februari 2006, Senator Charles Schumer didorong oleh *Representative Rahm Emanuel* dan ketua *Democratic Congressional Campaign Committee*, mengadakan konferensi pers, di samping memanggil pula *U.S. Department of Homeland Security* untuk menginvestigasi keputusan CFIUS. Dalam konferensi tersebut, Schumer mengaitkan proposal *Dubai Port World*

dengan terorisme. Schumer berkata “*Foreign control of our ports, which are vital to homeland security, is a risky proposition. Riskier is yet is that we are turning it over to a country that has linked to terrorism previously.*”¹¹²

Keterkaitan ini sendiri ditarik dari keterangan bahwa salah satu anggota teroris yang menerbangkan pesawat ke *World Trade Center* pada 11 September 2001, Marwan al-Shehhi, lahir di Uni Emirat Arab. Ia dan anggota teroris lainnya saat kejadian tersebut ternyata juga membawa paspor yang dikeluarkan oleh Uni Emirat Arab, serta bepergian melewati Uni Emirat Arab dalam perjalanan mereka ke Amerika Serikat.

Gejolak yang terus terjadi ini kemudian membuat koalisi bipartisan dari senator, *representative*, cendekiawan televisi kabel, dan para blogger bersatu untuk melawan pembelian tersebut meskipun aset Amerika Serikat sendiri hanyalah 10 persen dari pendapatan P&O sehingga pengalihan P&O ke *Dubai Port World* tidak akan mengakibatkan perubahan substantif pada operasi P&O di lokasi Amerika Serikat. Sementara itu, hal lainnya yang menjadi kontroversi dalam kasus ini yaitu bahwa *Dubai Port World* menyewa mantan presiden Amerika Serikat, Bill Clinton, untuk melakukan lobi. Sementara isterinya, Hilary Clinton, ternyata berdiri di pihak yang berlawanan. Protes keras publik dan tekanan kongres pada akhirnya mendorong *Dubai Port World* untuk menjual operasinya kepada *American International Group (AIG)*.

Hal yang dialami oleh *Dubai Port World* bukanlah hal pertama yang terjadi di Amerika Serikat. Sebelumnya pada tahun 2005, *CNOOC Petroleum*, yang merupakan perusahaan milik pemerintah Cina juga dipaksa untuk menarik penawarannya atas produser minyak Amerika, Unocal, setelah bermunculannya kritik keras yang berasal dari anggota parlemen, yang memberi kesan bahwa Cina akan menggunakan pengetahuan yang didapatnya dari Unocal untuk membahayakan Amerika Serikat.

Bila ditelusuri kembali, Unocal atau *Union Oil Company of California* merupakan perusahaan petroleum Amerika Serikat yang terbilang cukup kecil dengan aset yang sebagian besar terdapat di Teluk Meksiko dan Asia Tenggara. Pendapatan kotornya pada tahun 2004 sebesar US\$ 8,2 miliar, dan menghasilkan

¹¹² Mostrous, Gue, dan Dittman, *Op. Cit.*, hlm. 32.

577 juta kubik kaki gas alam serta 69.700 barel per hari petroleum yang setara dengan 1 persen dari konsumsi gas Amerika Serikat. Sedangkan CNOOC atau *China National Offshore Oil Corporation* adalah satu dari tiga besar perusahaan petroleum milik pemerintah Cina.

Pada 23 Juni 2005, CNOOC melalui anak perusahaannya CNOOC Ltd. mengumumkan penawaran untuk membeli Unocal dengan uang *cash* sebesar US\$ 18,5 miliar. Sementara itu, *Chevron* telah terlebih dahulu mengajukan penawaran sebesar US\$ 16,5 miliar kepada Unocal, tepatnya pada 4 April 2005, dan *United States Federal Trade Commission* telah memberikan *acquisition antitrust approval* kepada *Chevron* terkait penawarannya atas Unocal pada 10 Juni 2005.

Penawaran yang dilakukan oleh CNOOC ini kemudian menimbulkan pertanyaan seputar motif dan alasan penawaran yang dilakukan CNOOC atas Unocal, terutama terkait dengan tiga *national interest* vital Amerika Serikat, yaitu: *security* (perlindungan atas hidup dan properti), *prosperity* (perlindungan atas kesejahteraan ekonomi dan perdagangan), dan *value preservation* (perlindungan dan proyeksi atas nilai inti dari demokrasi, kebebasan, hak asasi manusia, dll).¹¹³

Isu terkait *security* berkenaan dengan kekhawatiran atas terbukanya aset-aset vital Amerika Serikat seperti: persediaan energi vital, *dual use technology*, atau akses ke lokasi geografik sensitif kepada Cina yang mungkin dapat menjadi lawan Amerika Serikat di masa depan, dan tengah membangun kemampuan militernya untuk meng-*counter* potensi intervensi pihak ke tiga, termasuk intervensi yang datang dari Amerika Serikat. Sementara terkait dengan *prosperity*, pertanyaan yang muncul berhubungan dengan sistem *free market*, peran pemerintah sentral dalam menyediakan keuangan untuk transaksi pasar, isu tentang kejujuran dan *reciprocity*, dan keseimbangan *interest* dari *stockholder* dan manajemen perusahaan dengan *national interest*. Sedangkan *value preservation* yang merupakan *national interest* ke tiga berkaitan dengan pertanyaan seputar apakah melalui pembelian Unocal oleh CNOOC dapat memajukan tujuan Amerika Serikat tentang demokrasi dan hak asasi manusia.

¹¹³ "China and the CNOOC Bid for Unocal: Issues for Congress," *CRS Report for Congress*, 15 September 2005, diunduh melalui <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/2571.pdf> pada 15 Mei 2011, pukul 06:35 WIB.

Kekhawatiran terhadap penawaran CNOOC juga disiratkan melalui surat 27 Juni yang dikirimkan oleh Rep. Joe Barton, *chairman of the House Energy and Commerce Committee* dan Rep. Ralph M. Hall, *chairman of the subcommittee on energy and air quality* kepada Presiden Bush yang berbunyi “*Threatened by China’s aggressive tactics to lock up energy supplies around the world that are largely dedicated for their own use.*”¹¹⁴

Meskipun kongres meributkan kemungkinan bahaya yang ditimbulkan melalui akuisisi Unocal oleh CNOOC, namun banyak ahli minyak yang berpendapat bahwa sangat sulit untuk melihat bagaimana hal tersebut dapat berpengaruh terhadap ketersediaan minyak bumi atau dengan kata lain membahayakan keamanan Amerika Serikat karena pasar minyak sangat luas dan cair, di mana penjual bersedia melakukan tukar menukar tanker yang penuh dengan minyak bumi untuk menyeimbangkan kelebihan permintaan di beberapa bagian dunia dengan kelebihan persediaan di tempat lain.¹¹⁵ Hal ini salah satunya dikemukakan oleh Philip K. Verleger Jr., spesialis energi pada *Institute for International Economics* yang mengatakan “*There is absolutely no reason why we should care who owns Unocal’s bid oil and gas reserves, which total about 1,75 billion barrels. Even though Chinese control over Unocal’s reserves, which are mostly in Asia, might ensure that the company’s petroleum was shipped to China during an energy shortage, the cost of oil will be set between world supply and demand, and not by arrangements like this,*” yang juga disetujui oleh Robert J. Priddle, mantan direktur eksekutif *Paris-based International Energy Agency*.¹¹⁶

Meskipun para ahli minyak bersikap sebaliknya, namun kekhawatiran yang mencuat dari para anggota kongres tersebut cukup untuk membuat *House of Representative* Amerika Serikat untuk memberikan respon. Sebagai respon atas kekhawatiran seputar penawaran CNOOC, maka pada 30 Juni 2005, *House of Representative* Amerika Serikat meluluskan H.Res. 344 (ditawarkan oleh Pombo) yang memanggil untuk *me-review* CFIUS secara teliti. Pada hari yang sama, *House* juga meluluskan H. Amdt. 431 (ditawarkan oleh Kilpatrick) atas H.R.

¹¹⁴ Paul Blustein, “Many Oil Experts Unconcerned Over China Unocal Bid,” *The Washington Post*, 1 Juli 2005, diunduh melalui <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/06/30/AR2005063002081.html> pada 15 Mei 2011 pukul 06:10 WIB.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

3058, yang melarang penggunaan dana-dana perbendaharaan untuk menyetujui penjualan Unocal kepada CNOOC.

Pada 2 Juli 2005, CNOOC mengirimkan pemberitahuan kepada CFIUS sehingga Komite dapat mulai melakukan *review* terhadap proposal CNOOC. Pihak CNOOC sendiri cukup optimis dengan hal tersebut karena CNOOC telah memberikan kepastian dan jaminan terkait dengan peraturan yang berlaku di Amerika. Pernyataan ini dikemukakan oleh Yang Hua, *CNOOC Limited Chief Financial Officer* yang mengatakan “*We have given Unocal certainty with regard to our proposal, which is all cash, and assurances with regard to the regulatory approval process. Once we have an opportunity to proceed with a CFIUS review, we remain confident that we will be able to obtain Exon-Florio clearance by addressing the Committee's concerns. We are cooperating fully and look forward to a formal review conducted in an expeditious manner.*”¹¹⁷

Sebagai respon atas sikap CNOOC, maka pada 20 Juli 2005, Chevron menaikkan tawarannya menjadi sekitar US\$ 17 miliar dengan 40 persen *cash* yang juga menyebabkan Unocal yang awalnya hendak menjatuhkan pilihannya kepada CNOOC kembali mengajukan penawaran kepada CNOOC untuk menaikkan penawarannya. Sayangnya, ketika Unocal mengajukan kenaikan penawaran ke US\$ 69 per *share* dari sebelumnya US\$ 67, CNOOC berkata akan melakukan hal tersebut hanya jika Unocal mau memikul pembayaran *break-up fee* dalam peristiwa blokade Amerika Serikat atas *deal* CNOOC-Unocal.¹¹⁸

Namun pada 2 Agustus 2005, akhirnya CNOOC menyerah dan menarik kembali penawarannya. Juru bicara CNOOC yang dilansir oleh Xinhua menyebutkan bahwa salah satu alasan utama mundurnya tawaran CNOOC adalah akibat oleh tekanan politik yang ada.¹¹⁹

Sementara keputusan Unocal atas tawaran yang ada belum juga keluar, *Energy Policy Act of 2005* (EPAAct 2005) H.R. 6 dan *Energy Tax Policy Act of*

¹¹⁷ “CNOOC Files CFIUS Notice,” *Energyme.com*, 2 Juli 2005, diunduh melalui http://www.energyme.com/energy/2005/en_05_0800.htm pada 3 Mei 2011, pukul 06:30 WIB.

¹¹⁸ “CNOOC Refutes Subsidy Claim, Explains Unocal Fee Spat,” *China Investor*, 27 Juli 2005, diunduh melalui <http://www.chinainvestor.com/news-archive/5651.html> pada 3 Mei 2011, pukul 06:35 WIB.

¹¹⁹ “CNOOC Withdraws Its Bid for Unocal,” *Asia Times Online*, 4 Agustus 2005, diunduh melalui <http://www.atimes.com/atimes/China/GH04Ad02.html> pada tanggal 3 Mei 2011, pukul 06:45 WIB.

2005 P.L. 109-58 yang mengharuskan studi tentang kebutuhan energi Cina dan memperlambat pertimbangan CFIUS atas penawaran CNOOC akhirnya ditandatangani dan disahkan menjadi hukum oleh Presiden Bush pada 8 Agustus 2005. Akhirnya, sebagaimana yang telah diperkirakan, keputusan Unocal pun jatuh pada penawaran Chevron yang diumumkan secara resmi pada tanggal 10 Agustus 2005.

Meskipun tidak mengalami nasib serupa, namun beberapa bulan sebelum kasus CNOOC mencuat, beberapa anggota kongres pun memperlihatkan kekhawatiran yang sama atas pengambilalihan bisnis komputer personal IBM oleh perusahaan Cina, Lenovo. Kekhawatiran juga muncul dari *Department of Justice* dan *Department of Homeland Security* terkait kemungkinan bahwa pemerintah Cina akan menggunakan fasilitas IBM untuk melakukan spionase industri.¹²⁰ Selain itu kekhawatiran akan proteksi properti intelektual juga muncul terkait dengan hal ini.¹²¹

Kasus yang dialami oleh *Dubai Port World*, CNOOC, dan Lenovo adalah beberapa contoh yang menyiratkan kekhawatiran Amerika Serikat terhadap investasi asing milik pemerintah negara lain. Anehnya, pada kasus pembelian *high-profile properties* seperti studio film dan *Rockefeller Center* oleh perusahaan Jepang pada 1980-an, hal tersebut dianggap tidak membahayakan keamanan nasional Amerika Serikat.¹²²

Kekhawatiran Amerika Serikat terhadap SWFs yang masuk ke Amerika timbul tenggelam sejalan krisis finansial Amerika Serikat yang semakin memburuk. Christopher Cox, *chairman of the Securities and Exchange Commission* (SEC) sendiri berpendapat bahwa kekhawatiran tersebut bukanlah semata dikarenakan kelayakan kepemilikan asing terkait dana tersebut, namun lebih dikarenakan bahwa dana tersebut merupakan milik pemerintah.¹²³

Penulis sendiri setuju dengan pendapat ini karena reaksi yang lebih besar ternyata mencuat pada investasi pemerintah asing dan bukannya investasi asing swasta. Reaksi itu sendiri juga terkesan diskriminatif, di mana reaksi keras hanya

¹²⁰ Eric Bangeman, "Uncle Sam Looking Carefully at IBM/Lenovo Deal," *Ars Technica*, diunduh melalui <http://arstechnica.com/old/content/2005/01/4550.ars> pada 4 Mei 2011, pukul 13:30 WIB.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Weisman, *Loc. Cit.*

¹²³ Anderson, *Op. Cit.*, hlm. 7.

bermunculan pada beberapa investasi dana milik beberapa negara tertentu saja, yaitu negara-negara Timur Tengah, seperti: Arab Saudi dan Uni Emirat Arab misalnya; dan negara-negara di Asia, seperti misalnya Cina. Sementara negara-negara yang merupakan negara sekutu Amerika, seperti Jepang dan sejumlah negara yang tergabung di Uni Eropa agaknya luput dari kekhawatiran para anggota kongres maupun masyarakat. Sebuah jajak pendapat yang diadakan pada Februari 2008 menunjukkan bahwa lebih dari 60 persen dari orang Amerika mempertanyakan investasi yang ditentang di Amerika Serikat, yang dikelola oleh entitas resmi seperti: Abu Dhabi, Cina, Rusia, atau Arab Saudi.¹²⁴ Lebih dari 50 persen koresponden menunjukkan perasaan yang sama terhadap *government-controlled funds* yang berasal dari Hongkong atau Kuwait.¹²⁵ Sedangkan untuk uang yang berasal dari Norwegia, Jepang, atau Australia sukses mendapatkan lebih banyak dukungan dibandingkan pertentangan dari responden jajak pendapat.¹²⁶ Yang perlu menjadi perhatian di sini adalah bahwa ternyata diskriminasi dapat menjadi argumen hukum yang meyakinkan.¹²⁷

Kekhawatiran terhadap SWFs yang bergejolak antara tahun 2005 hingga 2008 ternyata cukup mereda selama tahun 2009 seiring dengan terbentuknya kode etik pengelolaan SWFs melalui *Santiago Principles* dan juga para investor SWFs yang agaknya sedikit enggan untuk bermain secara aktif akibat pengawasan yang lebih ketat dari pemerintah Amerika Serikat serta reaksi keras yang mungkin dapat muncul dari masyarakat maupun anggota kongres, yang bisa jadi dapat menaikkan harga investasi yang harus dibayar. Namun, kekhawatiran terhadap SWFs kembali mencuat pada tahun 2011 setelah ditemukannya aset pemerintah Libya di Amerika dalam bentuk SWFs dengan nilai sebesar US\$ 70 miliar.

Konflik yang memanas di Libya dan hubungan Amerika Serikat-Libya yang juga memanas seiring serangan NATO ke ke Libya menyebabkan kekhawatiran terhadap SWFs kembali mencuat ke permukaan ketika penemuan ini terungkap. Edwin Truman sebagaimana dikutip oleh Simmon Kennedy dalam *MarketWatch* berkomentar mengenai SWFs Libya di Amerika Serikat dengan

¹²⁴ *Ibid*, hlm. 10.

¹²⁵ *Ibid*.

¹²⁶ *Ibid*.

¹²⁷ *Ibid*, hlm. 11.

berkata, “*The notion that you can treat these funds as purely commercial entities is naive.....Both for the country and the company there’s a political element. It reemphasizes the fact that there are strings attached to these investments and you may not know what they are until much later.*”¹²⁸ Sejalan dengan Truman, Bryan Plamondon, manajer senior untuk ekonomi Timur Tengah dan Afrika Utara pada *Middle IHS Global Insight* juga menganggap bahwa Libya selalu dilihat sebagai salah satu negara beresiko tinggi untuk dijadikan rekan bisnis.¹²⁹ Bila Libya memang dapat dikatakan berbahaya sebagai rekan bisnis, lalu bagaimana dana ini dapat masuk ke Amerika padahal CFIUS sendiri telah ada sejak lama?

2.3. RESPON PEMERINTAH AMERIKA SERIKAT TERHADAP KEKHAWATIRAN YANG ADA

Kekhawatiran yang muncul bersamaan dengan perubahan gerakan SWFs yang sebelumnya pasif menjadi investasi yang lebih fleksibel dan juga berusaha mendapatkan keuntungan yang lebih besar dengan cara-cara yang biasa dilakukan oleh dana investasi swasta menyebabkan munculnya gejolak kekhawatiran yang cukup kuat atas setiap percikan yang muncul terkait dengan SWFs. Gejolak kekhawatiran ini pada akhirnya memaksa pemerintah Amerika Serikat untuk mengambil sikap sebagai respon atas kekhawatiran yang mencuat di kalangan ahli ekonomi, anggota kongres dan bahkan masyarakat sipil. Respon ini diwujudkan oleh pemerintah Amerika Serikat dalam beberapa bentuk tindakan, termasuk perbaikan atas undang-undang yang bersinggungan dengan SWFs.

Respon pemerintah Amerika Serikat atas investasi milik negara lain yang masuk ke Amerika, termasuk SWFs terlihat sangat jelas sejak tahun 2005 hingga sekarang. Terkait dengan penawaran CNOOC atas Unocal, kongres telah mengeluarkan beberapa rancangan undang-undang, antara lain: (1) H.Res. 344 (Pombo), yang memanggil presiden untuk membuat *review* yang teliti jika *deal* terjadi. H.Res. 344 juga mengekspresikan kekhawatiran *House of Representative* bahwa perusahaan energi milik pemerintah Cina akan melakukan kontrol atas

¹²⁸ Simmon Kennedy, “Mideast Sovereign Wealth Funds Pose Risk for West,” *Market Watch*, 15 April 2011, diunduh melalui <http://www.marketwatch.com/story/sovereign-wealth-funds-face-uncertainty-2011-04-15> pada 4 Mei 2011 pukul 14:00 WIB.

¹²⁹ *Ibid.*

infrastruktur energi kritis dan kapasitas produksi energi Amerika Serikat, sehingga melalui kontrol tersebut Cina dikhawatirkan dapat melakukan tindakan yang mungkin berbahaya untuk melemahkan keamanan nasional Amerika Serikat; (2) H. Amdt. 431 (Kilpatrick) atas H.R. 3058, yang melarang penggunaan dana-dana agar tersedia untuk merekomendasikan persetujuan penjualan dari Unocal kepada CNOOC Ltd. milik Cina; (3) S. 1412, yang melarang merger, akuisisi, atau pengambilalihan Unocal oleh CNOOC Ltd.; (4) H.R.6 (Barton) *Energy Policy Act of 2005* (EPAAct 2005), di mana seksi 1837 mengharuskan untuk dilakukannya studi oleh *Secretaries of Defense and Homeland Security* atas pertumbuhan permintaan energi Cina dan implikasi dari pertumbuhan itu atas kondisi politik, strategi, ekonomi atau *interest* keamanan nasional Amerika Serikat. Studi tersebut juga mencakup penaksiran atas hubungan antara pemerintah Cina dan bisnis terkait energi yang berlokasi di Cina, serta menunda CFIUS melakukan *review* atas merger energi internasional sensitif dan membuat rekomendasi kepada presiden.¹³⁰ H.Res. 344 disetujui pada 30 Agustus 2005, sementara H. Amid. 431 disetujui pada 30 Juni 2005.¹³¹ H.R.6 (Barton) *Energy Policy Act of 2005* (EPAAct 2005) ditandatangani menjadi undang-undang pada 8 Agustus 2005.¹³²

Pada tahun 2007, kongres Amerika Serikat juga meluluskan FINSA (*Foreign Investment and National Security Act of 2007*), yang secara fundamental mengubah proses *review* CFIUS dan menjernihkan usulan akuisisi dari bisnis Amerika Serikat oleh orang asing di bawah hukum Exon-Florio.¹³³ Exon-Florio sendiri melimpahkan otoritas kepada presiden untuk mengambil aksi apa pun yang dibutuhkan dan dianggap tepat untuk menghentikan sementara secara langsung atau melarang akuisisi asing, merger, atau pengambilalihan bisnis Amerika Serikat yang dianggap berbahaya atau dapat melemahkan keamanan nasional.

¹³⁰ *CRS Report for Congress* (2005), *Loc. Cit.*

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Ibid.*

¹³³ Edward L. Rubinoff dan Henry A. Terhune, "Global Compliance Readiness-Law Firms: New CFIUS Reform Act Presents Challenges To Foreign Investment In The United States," *The Metropolitan Corporate Counsel*, 1 September 2007, diunduh melalui <http://www.metrocorpcounsel.com/current.php?artType=view&artMonth=April&artYear=2011&EntryNo=7153> pada tanggal 4 Mei 2011, pukul 07:20 WIB.

Perbaikan kinerja CFIUS ternyata dibarengi oleh meningkatnya jumlah kasus yang diajukan ke CFIUS, terutama setelah kasus *Dubai Port World*. Sementara proses CFIUS, menurut Edwin M. Truman, bukan lagi proses *disapproval* yang berkenaan dengan investasi pemerintah melainkan proses *de facto approval* untuk menciptakan tempat yang aman berkualitas untuk investasi. Proses *review* yang lebih ketat ini, menurut Truman, juga menyebabkan kenaikan biaya transaksi, terutama untuk investor pemerintah.¹³⁴

Selain melakukan perbaikan hukum, pemerintah Amerika Serikat juga melakukan tindakan yang lebih agresif untuk melakukan penyaringan atas bahaya yang mungkin dapat ditimbulkan dengan masuknya SWFs ke Amerika. Pada Agustus 2007, pemerintahan Bush menekan IMF dan *World Bank* untuk memeriksa perilaku SWFs dan membangun kode etik untuk SWFs.¹³⁵ Dalam bulan yang sama, *Treasury secretary* Henry Paulson Jr. bersama dengan *deputy Treasury secretary* Robert Kimmitt berkunjung ke Cina, Rusia, dan *the Gulf* untuk mendesak pejabat tinggi finansial negara-negara tersebut untuk mengadopsi keterbukaan yang lebih besar dari praktek investasi mereka, dan untuk melarang subsidi pemerintah atau bentuk insentif lainnya untuk aktivitas investasi luar negerinya.

Selain itu, *Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs* (*Senate Banking Committee*) juga mengadakan *hearing* sebanyak 2 kali atas investasi SWFs di Amerika Serikat yang diadakan pada November 2007 dan April 2008. Pada Februari 2008, *Joint Economic Committee* mengadakan *hearing* dengan topik yang sama, dan *Senate Committee on Foreign Relations* juga mengadakan *hearing* atas isu hubungan internasional yang terkait dengan aktivitas SWFs. Untuk mengatasi masalah transparansi, untuk pertama kalinya pada Desember 2007, laporan semi-tahunan pada nilai tukar Departemen Keuangan Amerika Serikat juga menyertakan lampiran mengenai SWFs.¹³⁶

Sikap responsif pemerintah Amerika Serikat juga dapat dilihat pada kasus *Dubai Port World* dan CNOOC. Selain kedua kasus tersebut, sikap responsif Amerika Serikat juga dapat dilihat dalam rencana *Citigroup* dan *Merrill Lynch*

¹³⁴ Truman, *Op. Cit.*, hlm. 155.

¹³⁵ Weisman, *Loc. Cit.*

¹³⁶ Rachel Ziembra, *Loc. Cit.*

untuk mendapatkan dana lanjutan dari SWFs (putaran ke dua suntikan dana). Sebagai respon atas maksud tersebut, Senat Amerika Serikat memerintahkan penyelidikan ke dalam SWFs yang dikontrol oleh pemerintah. Menindaklanjuti hal tersebut maka *Government Accountability Office* yang setara dengan *National Audit Office* memulai penyelidikan atas SWFs di UBS, *Bear Stearns*, *Morgan Stanley*, *Merrill Lynch*, dan *Citigroup* untuk menemukan berapa banyak dana yang dikontrol, di mana diinvestasikan, dan bagaimana investasi tersebut diperlakukan.

Meskipun pada putaran pertama, di mana *Citigroup* menjual US\$7,5 miliar *stake* kepada *Abu Dhabi Investment Authority*¹³⁷ dan *Merrill Lynch* menjual US\$ 5 miliar *stake* kepada Temasek,¹³⁸ tidak menghadapi kendala apa pun; namun berdasarkan survei yang dilakukan oleh grup penelitian pasar, *Strategy One*, didapatkan data bahwa lebih dari setengah dari 1.000 orang yang disurvei mengatakan bahwa mereka kurang mempercayai *Citigroup* setelah keputusannya menerima SWFs Timur Tengah dan Asia tersebut.¹³⁹ Sementara pada kasus *Merrill Lynch*, 45 persen dari responden mengatakan bahwa kepercayaan mereka terhadap *Merrill Lynch* menurun sejak mendengar adanya investasi dari negara asing.¹⁴⁰

Respon Amerika Serikat yang seringkali didorong oleh reaksi publik dan anggota kongres kadangkala juga dapat dipicu oleh letupan peristiwa yang terjadi saat itu. Hal ini dapat dilihat pada pembekuan SWFs Libya di Amerika Serikat dengan dalih untuk mencegah Moammar Gaddafi dari mencuri kekayaan negaranya setelah timbulnya ketegangan antara Amerika Serikat-Libya akibat serangan NATO dan koalisi ke Libya.

¹³⁷ "Citigroup and Merrill Lynch Take Drastic Steps Over Subprime Fallout," *The New York Times*, 15 Januari 2008, diunduh melalui <http://www.nytimes.com/2008/01/15/business/worldbusiness/15iht-citi.2.9224334.html> pada 4 Mei 2011 pukul 06:10 WIB.

¹³⁸ Tom Bawden, "US Government Investigate Sovereign Wealth Funds," *The Times*, 11 Januari 2008, diunduh melalui http://business.timesonline.co.uk/tol/business/markets/united_states/article3168518.ece pada 4 Mei 2011, pukul 06:38 WIB.

¹³⁹ *The New York Times*, 15 Januari 2008, *Loc. Cit.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

penjara Guantanamo tanpa diberikan haknya sebagai tertuduh, yang jelas bertentangan dengan nilai liberalisme dan bertentangan dengan hukum yang berlaku di Amerika Serikat. Kecenderungan sikap Amerika Serikat ini ternyata berpengaruh pada investasi negara asing yang masuk ke Amerika Serikat, termasuk SWFs. Amerika Serikat yang sebelumnya menerima dengan tangan terbuka, bahkan mendorong agar investasi asing masuk Amerika Serikat, kemudian malah mempertanyakan kemungkinan penggunaan SWFs sebagai alat politik, di mana pertanyaan ini cenderung ditujukan ke negara-negara non-republik, yang salah satunya adalah Cina.

3.1 ***LIBERALISM TO ILLIBERALISM***

Berakhirnya Perang Dunia II telah membawa kembali liberalisme sebagai pemikiran yang paling berpengaruh dalam tatanan ekonomi internasional. Meski demikian, liberalisme yang muncul pasca Perang Dunia II ini ternyata berbeda dengan liberalisme yang telah ada sebelumnya. Bila Inggris sebelumnya memegang teguh paham *laissez faire*, di mana Inggris berusaha untuk menjaga pasar bebas untuk impor, menjaga aliran modal investasi, berperilaku sebagai *lender of the last resort*, dan bahkan otoritas moneter nasionalnya cenderung untuk mengikuti pasar daripada menegaskan tujuan nasional independen mereka; maka liberalisme yang muncul pasca Perang Dunia II ini atau yang oleh Ruggie disebut dengan *embedded liberalism*, lebih menekankan kepada kestabilan domestik tanpa pada saat yang bersamaan memicu konsekuensi luar yang merusak sebagaimana yang terjadi pada periode antarperang, serta mendorong multilateralisme.¹⁴¹

Sebagaimana liberalisme sebelumnya yang sangat dipengaruhi oleh hegemoni Inggris pada saat itu, maka bentuk liberalisme baru ini juga dipengaruhi oleh hegemoni baru yang muncul bersamaan dengan berakhirnya Perang Dunia II dan meredupnya *great power* Eropa akibat perang, yakni Amerika Serikat. Kemampuan hegemon memang sangat diperlukan dalam menjaga kekuatan rezim yang ada meskipun kegagalan dalam penciptaan rezim ekonomi internasional

¹⁴¹ John Gerard Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar economic Order," dalam *International Organization* 36, No. 2 (Spring, 1982).

pada periode antarperang menurut Ruggie sendiri gagal bukan dikarenakan tidak adanya hegemon melainkan akibat adanya kontradiksi menuju transformasi dalam peran mediasi negara antara pasar dan masyarakat.¹⁴²

Pengaruh Amerika Serikat pasca Perang Dunia II sangat kental. Sebagai hegemon baru yang muncul, Amerika Serikat berusaha untuk mengambil alih tugas yang sebelumnya diemban oleh Inggris sebagai hegemon sekaligus sebagai implementasi dari kebijakan luar negeri yang dimilikinya. Untuk itu, Amerika Serikat berusaha untuk mengembalikan tatanan ekonomi dunia terbuka yang juga dibutuhkannya dengan menjaga keseimbangan *balance of payment* namun tetap melindungi kestabilan domestiknya.

Untuk memperbaiki ekonomi dunia terbuka, Amerika Serikat memelopori pembentukan suatu tatanan moneter baru yang disebut dengan *Bretton Wood system*. Amerika Serikat juga memelopori pembentukan IMF untuk memonitor nilai tukar (kurs) dan meminjamkan cadangan mata uang untuk negara-negara yang mengalami defisit perdagangan, serta *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) atau yang sekarang dikenal dengan sebutan *World Bank*, yang bertugas untuk menyediakan negara-negara terbelakang yang membutuhkan modal. Amerika Serikat juga mendorong multilateralisme yang digabung dengan kolaborasi untuk memastikan pertumbuhan ekonomi domestik dan keamanan sosial.¹⁴³ Selain untuk memperbaiki ekonomi dunia, hal-hal yang dilakukan di atas juga dilakukan oleh Amerika Serikat sebagai sarana untuk menyebarkan pengaruhnya di luar. Hal tersebut juga dilakukan oleh Amerika Serikat melalui *Marshall Plan*, penempatan otoritas di Jerman dan Jepang dan aksesnya ke organisasi buruh transnasional.¹⁴⁴

Meski *Bretton Woods system* telah terbentuk, namun rezim perdagangan dan uang pasca Perang Dunia II sendiri dimulai dengan lambat. Ruggie menulis bahwa GATT tidak memberikan efek yang menonjol dalam negosiasi-negosiasi tarif dan IMF tidak berjalan dengan aktif hingga tahun 1950-an.¹⁴⁵ Namun hal ini berubah seiring dengan terjangkitnya Amerika Serikat dan Eropa oleh keinginan

¹⁴² *Ibid.*, hlm. 392.

¹⁴³ *Ibid.*, hlm. 394.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 398.

untuk menguasai pasar yang lebih luas melalui perdagangan yang lebih bebas, sehingga pada akhirnya mendorong liberalisasi dalam perdagangan dan uang. Akibatnya tidak hanya menggiatkan transaksi ekonomi internasional, *bilateral currency arrangements* pada akhir tahun 1940-an dan awal tahun 1950-an menjadi jauh lebih ekstensif dibandingkan pada tahun 1930-an, dan jumlahnya bahkan berlipat ganda menjadi sekitar 400 *arrangements* antara tahun 1947 dan tahun 1954.¹⁴⁶ Liberalisasi fasilitas pembayaran pada akhir tahun 1950-an dan penghapusan kontrol modal pada awal tahun 1960-an juga mendorong aliran finansial modal untuk ikut meningkat. Sejak itu pula, investasi internasional meningkat dengan pesat dan bahkan lebih cepat daripada perdagangan internasional.

Perkembangan investasi internasional tidak hanya membawa perubahan pada segi kuantitas dan juga bentuk transaksi finansial internasional, namun juga membawa makna yang berbeda. Menurut Ruggie, bagi negara resipien, investasi internasional dalam bentuk *social overhead capital* yang menyediakan jumlah besar aliran swasta pada periode tahun 1865-1914 merupakan suplemen sambutan bagi mekanisme pasar, sementara bagi negara donor sendiri hal tersebut memiliki arti sebagai kemampuan penggunaan kebijakan yang lebih besar atas pola keputusan dalam *leading sector* tersebut daripada pemerintah.¹⁴⁷ Sementara pasar finansial internasional pada tahun 1960-an, di atas seluruh *Euromarket*, menawarkan pemerintah suplemen penting menuju rezim moneter. Menurut Ruggie, di bawah bentuk yang sederhana atau tidak adanya kontrol modal, pasar finansial internasional itu menawarkan prospek dari mekanisme pengaturan untuk melindungi negara surplus dan defisit, setidaknya pada kurun waktu singkat. Sesuai dengan hal tersebut, maka negara melakukan sedikit kontrol dan banyak melakukan dorongan untuk formasi dan pertumbuhan market finansial internasional.

Helleiner menulis bahwa kebanyakan penjelasan mengenai globalisasi pasar finansial setelah akhir tahun 1950-an menekankan pentingnya tekanan pasar dan teknologi, di mana negara dikatakan telah dipaksa untuk menerima karena

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 398.

¹⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 403.

kemustahilan dalam mengontrol pergerakan modal.¹⁴⁸ Pada periode ini, negara memberikan lebih banyak kebebasan kepada operator pasar dengan mengurangi kontrol dan lebih memilih untuk tidak menggunakan *comprehensive exchange controls* dan kontrol kooperatif yang merupakan dua mekanisme yang diusulkan oleh Keynes dan White pada draft awal *Bretton Woods system*, yang ditujukan untuk mengatasi kesulitan dalam mengontrol pergerakan modal. Sebagai pengganti, Amerika Serikat, Inggris, dan para negara aliansi mengambil aksi sebagai *lender of the last resort* dan bekerjasama dalam pembuatan kebijakan internasional dan kegiatan pengawasan untuk mencegah terjadinya krisis finansial internasional. Salah satu usaha pemberian kebebasan kepada operator pasar yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan Inggris yakni dengan mendukung pembentukan *Euromarket* pada tahun 1960-an.

Meskipun dikatakan telah memberikan kebebasan yang lebih besar kepada operator pasar, namun pada kenyataannya, beberapa tindakan unilateral masih dilakukan. Kontrol modal misalnya, masih tetap diberlakukan oleh pemerintah Inggris. Krisis *balance of payments* yang berturut-turut dihadapi oleh Inggris memaksa Inggris untuk memberlakukan peningkatan pembatasan yang lebih ketat dalam penggunaan sterling secara internasional dalam transaksi modal. Krisis pertukaran pada tahun 1957 akibat rumor revaluasi Jerman dan hilangnya kepercayaan dalam kebijakan ekonomi Inggris, juga membuat Inggris meningkatkan suku bunga dan memotong belanja pemerintah. Setelah timbulnya oposisi keras domestik, Inggris justru mengkombinasikan kebijakan ini dengan kontrol atas aliran modal ke luar dari area sterling, yang memberikan pembatasan penggunaan kredit perdagangan dalam sterling untuk membiayai perdagangan di luar area sterling; dan membebaskan kontrol pada pembelian sekuritas mata uang asing yang berasal dari area wilayah sterling.

Pada tahun 1961, pemerintah Inggris kembali menaikkan pembatasan atas pergerakan modal ke dalam dan luar area sterling setelah krisis pertukaran yang lebih parah muncul, dan Inggris kembali menaikkan pembatasan atas pergerakan modal ke luar antara tahun 1964-1967 masih akibat krisis yang sama. Pada tahun 1963, Amerika Serikat juga membentuk program kontrol modal akibat defisit

¹⁴⁸ Helleiner, *Op. Cit.*, hlm. 81.

yang tidak juga menunjukkan tanda-tanda akan berkurang, akibat kepercayaan pasar yang terus terkikis, dan pinjaman asing jangka panjang para *New York banker* yang menimbulkan ketidakseimbangan aliran modal sehingga memperburuk masalah pembayaran eksternal Amerika Serikat.

Walaupun memberlakukan pembatasan di dalam negerinya, namun Amerika Serikat sendiri mendorong kebangkitan pasar *Eurodollar*. Sementara itu, para *central banker* Eropa juga tetap berkomitmen pada prinsip liberalisme finansial dan menekankan bahwa penggunaan kontrol kapital hanyalah sementara, sebagai respon atas ketidaksempurnaan sistem moneter internasional, di mana Amerika Serikat mengeksport inflasi kepada mereka akibat kurangnya kedisiplinan atas kebijakannya sendiri.¹⁴⁹ Otoritas moneter Eropa Barat juga berargumen bahwa pembatasan modal dibenarkan sebagai solusi ke dua terbaik untuk melindungi otonomi kebijakan sampai sistem moneter internasional yang sesuai dapat didirikan, yang meletakkan pembatasan lebih atas perilaku Amerika Serikat.¹⁵⁰

Meskipun tahun 1950-an dan tahun 1960-an menjadi tahun-tahun kemajuan perdagangan dan uang, namun hal ini berbalik arah pada tahun 1970-an. Defisit Amerika Serikat yang terus meningkat menandai penurunan dalam hegemoni Amerika Serikat di dunia internasional. Dengan dilepaskannya dolar Amerika atas harga emas pada tahun 1971 yang juga menandai runtuhnya *Bretton Woods system*, juga menandai perubahan kembali atas rezim ekonomi internasional. Berakhirnya konvertibilitas dolar atas emas digantikan dengan kebijakan nilai tukar mengambang (*floating rate of exchange*). Sementara dalam perdagangan, berakhirnya *Bretton Woods system* dan memudarnya hegemoni Amerika Serikat mendorong munculnya kembali proteksionisme bentuk baru, melalui proliferasi *nontariff barriers*, intervensi domestik, dan ekspor terkendali yang dinegosiasikan secara internasional, yang kesemuanya melemahkan fungsi IMF dan GATT. Meski begitu, Ruggie sendiri lebih berpendapat bahwa perubahan ini bukan dikarenakan oleh runtuhnya *Bretton Woods system*

¹⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 93.

¹⁵⁰ *Ibid.*

melainkan adaptasi restorasi dari norma-norma sebelumnya dalam konteks keadaan ekonomi internasional yang baru dan berbeda.¹⁵¹

Krisis yang terjadi pada awal tahun 1970-an telah memaksa pemerintah Eropa Barat kembali memperketat kontrol modal dalam usaha mencegah aliran modal ke dalam dari paksaan revaluasi mata uangnya dan mengacaukan kebijakan ekonomi domestiknya. Meski begitu, negara-negara Eropa tetap tidak mampu mengontrol aliran spekulatif sendirian sehingga pada bulan Maret 1973, mereka terpaksa mengambangkan mata uangnya. Meski Jepang terbukti lebih mampu menghadapi tekanan yang ada, namun Jepang juga mengakui kesulitan dalam melakukan kontrol modal akibat adanya pertumbuhan perdagangan, perusahaan multinasional, dan pertumbuhan link komunikasi internasional.

Dalam rangka mengontrol pergerakan modal yang lebih efektif, Eropa dan Jepang berinisiatif untuk memperkenalkan kontrol modal kooperatif. Sayangnya, Amerika Serikat menentang inisiatif ini dan bahkan mulai menekan untuk dibuatnya suatu tatanan finansial internasional yang liberal sepenuhnya. Amerika Serikat berargumen bahwa kebebasan perdagangan dan pergerakan modal harus diperlakukan sebagai aspek yang sama pentingnya dari ekonomi internasional liberal.¹⁵² Amerika Serikat juga terus menantang pemikiran yang mengatakan bahwa membuat pergerakan modal tidak seimbang tentunya tidak diinginkan atau negatif, dengan mengatakan bahwa aliran tersebut seringkali mendorong penyesuaian yang diperlukan dalam kebijakan ekonomi domestik.¹⁵³ Untuk menunjukkan keseriusan atas pemikirannya terhadap liberalisasi sepenuhnya, Amerika Serikat menghapus program kontrol modal miliknya pada Januari 1974, meskipun pengumuman rencana itu sendiri diumumkan pada Desember 1974. Sikap Amerika Serikat ini menunjukkan perubahan sikap Amerika Serikat dari *embeded liberalism* menuju *neoliberalism*.

Pada tahun 1978 hingga 1979 terjadi krisis kepercayaan atas dolar yang merupakan hasil dari kegagalan strategi ekonomi lokomotif Carter.¹⁵⁴ Sebelum

¹⁵¹ *Ibid.*, hlm. 384.

¹⁵² *Ibid.*, hlm. 106 dan 108.

¹⁵³ *Ibid.*, hlm. 108.

¹⁵⁴ Strategi di mana Amerika Serikat, Jepang dan Jerman Barat akan bertindak sebagai lokomotif yang mengeluarkan dunia dari resesi 1973-1975 dengan secara serentak mengejar kebijakan ekspansi. Sayangnya hal ini tidak mendapat dukungan dari Jepang dan Jerman Barat. Akibat

terjadinya krisis tersebut, kongres telah meloloskan *Emergency Economic Power Act* 1977 yang memberikan kekuatan kepada presiden untuk membekukan aset negara manapun yang membahayakan keamanan nasional, ekonomi, atau kebijakan luar negeri Amerika Serikat sebagai respon dari kekhawatiran Amerika Serikat akan ketergantungannya pada kreditor asing secara finansial. Tahun berikutnya, pembuat kebijakan Amerika Serikat berdiskusi mengenai kemungkinan penggunaan kontrol modal untuk membendung spekulasi atas dolar, dan bahkan beberapa orang di Departemen Keuangan Amerika Serikat juga mulai mempertimbangkan untuk menelantarkan usaha pemeliharaan keunggulan finansial global Amerika Serikat. Meski begitu, pada akhirnya Carter yang berkuasa saat itu ternyata lebih memilih untuk menunjuk Paul Volcker untuk mengepalai dewan *Federal Reserve*.

Pada 16 Oktober 1979, Volcker mengumumkan program stabilisasi yang merupakan pengetatan drastis kebijakan moneter. Keputusan pemerintahan Carter untuk tidak mempertimbangkan penggunaan kontrol kapital juga menandakan perubahan neoliberal dalam politik domestik yang telah dimulai pada akhir tahun 1960-an.¹⁵⁵ Peter Ludlow berkomentar, *Volcker's stabilization plan signaled the near total victory in the North Atlantic world of habits of the mind that may be termed post-Keynesian, Germanic, Friedmanite, even Thatcherite.*¹⁵⁶

Meskipun sebelumnya Amerika Serikat menolak mentah-mentah usulan regulasi atas *Euromarket*, namun kekhawatiran akan dampak buruk aktivitas *Euromarket* pada efektivitas kebijakan moneter Amerika Serikat pada akhirnya membuat *Federal Reserve* Amerika Serikat mengusulkan proposal yang berisi kewajiban seluruh bank sentral untuk memberlakukan *reserve requirements* (untuk seluruh aktivitas *Eurodollar*) pada aktivitas internasional bank mereka sendiri, termasuk juga pada bank-bank Amerika Serikat pada tahun 1979. Proposal ini mendapatkan pertentangan baik dari luar maupun dari komunitas bank Amerika Serikat sendiri. Sebagai respon atas usulan ini, pada tahun yang sama lobi kuat bank membujuk kongres untuk menolak *Eurocurrency Market*

kegagalan tersebut, kebijakan Amerika Serikat yang sebelumnya berisi komitmen untuk bekerjasama berubah menjadi kebijakan ekspansi unilateral.

¹⁵⁵ Helleiner, Op. Cit., hlm. 134.

¹⁵⁶ *Ibid.*

Control Act yang akan menyediakan dukungan atas inisiatif usulan tersebut. Pada tahun 1980, kongres meloloskan *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act* dan *Garn-St. Germain Depository Institutions Act* pada tahun 1982 yang keduanya melucuti banyak regulasi finansial domestik yang telah ada selama periode *interwar*. Kegagalan *Federal Reserve* dikukuhkan dengan keputusannya untuk mengizinkan pendirian fasilitas perbankan internasional (IBFs) bebas pajak dan bebas aturan di atas tanah Amerika Serikat.

Meskipun sebelumnya sempat mengadakan pengetatan, awal tahun 1980-an merupakan keadaan di mana Amerika Serikat sangat mendukung keterbukaan finansial. Di samping hal-hal yang telah disebutkan pada paragraf sebelumnya, kongres Amerika Serikat juga meloloskan peraturan yang menghapuskan 30 persen pajak atas pembayaran suku bunga bagi pemegang asing obligasi Amerika Serikat untuk meningkatkan daya tarik aset finansial Amerika Serikat. Departemen Keuangan Amerika Serikat juga mengeluarkan *special set of targeted Treasury bonds* langsung ke dalam *Eurobond market* untuk pertama kalinya pada tahun 1984. Tahun berikutnya Amerika Serikat juga mengizinkan orang asing untuk membeli *Treasury bonds* tanpa nama, yang terutama sekali sangat menarik untuk mereka yang terlibat dalam *capital flight* Amerika Latin. Berdasarkan beberapa penaksiran, sebanyak setengah dari defisit anggaran Amerika Serikat telah dibiayai baik secara langsung maupun tidak langsung dengan modal asing pada tahun 1985.¹⁵⁷

Tahun 1980-an juga merupakan tahun penyebaran neoliberalisme di dunia. Langkah Inggris menghapus sistem kontrol modal pada tahun 1979 diikuti oleh Australia dan New Zealand antara tahun 1984-1985. Hal ini juga diikuti oleh banyak negara-negara Eropa yang juga memulai program liberalisasi finansial pada pertengahan tahun 1980 dan pada tahun 1988. Bahkan seluruh anggota komunitas Eropa telah berkomitmen pada dirinya sendiri untuk melakukan penghapusan total kontrol modal mereka dalam dua tahun. Skandinavia juga mengumumkan hal serupa antara tahun 1989-1990. Selama tahun 1980-an, Jepang juga secara progresif meliberalisasikan kontrol modalnya yang ketat, di mana pada bulan Mei 1984 bersama dengan Amerika Serikat, Jepang menandatangani

¹⁵⁷ Helleiner, *Op.Cit.*, hlm.148.

yen-dollar agreement yang menetapkan detail jadwal untuk liberalisasi finansial Jepang.

Di tengah keberhasilan liberalisasi, terjadi kejatuhan pada *stock market* global pada tahun 1987, yang kebanyakan berasal dari hilangnya kepercayaan pasar dalam keberlanjutan ketidakseimbangan ekonomi yang besar antara negara-negara industri maju. Defisit Amerika Serikat pada pertengahan tahun 1980-an mulai menimbulkan keresahan pada pembuat kebijakan Amerika Serikat, Jepang, dan Eropa Barat akibat sentimen proteksionisme yang mulai tumbuh di dalam Amerika Serikat. Pada September 1985, negara-negara industri utama menandatangani *plaza agreement* yang berisi persetujuan untuk mencoba mengurangi defisit *current account* Amerika Serikat dengan mendorong dolar untuk jatuh. Meskipun berhasil, namun kemarahan investor swasta akibat kerugian yang terus meningkat pada akhirnya memaksa Amerika Serikat untuk setuju mempertahankan nilai dolar bersama dengan bank sentral asing dan mengurangi defisit perdagangannya di bawah *Louvre Accord* pada Februari 1987, yang dilihat sebagai sumber kunci defisit perdagangan Amerika Serikat.¹⁵⁸

Pada pertengahan Oktober 1987, *stock market* di seluruh dunia mengalami guncangan besar yang salah satunya diakibatkan oleh publikasi defisit perdagangan Amerika Serikat. Guncangan ini di mulai di Tokyo dan berakhir setelah *Bank for International Settlements* (BIS) dari bank-bank sentral memompa likuiditas secara cepat ke dalam pasar sekuritas untuk mencegah jatuhnya sekuritas-sekuritas utama perumahan, dan setelah Menteri Keuangan Jepang menginstruksikan empat perusahaan sekuritas utama Jepang untuk menghentikan kejatuhan *stock market* Tokyo; yang ternyata juga menolong stabilisasi pasar di seluruh dunia. Hal ini juga menunjukkan naiknya kekuatan finansial Jepang meskipun dolar masih tetap menjadi mata uang yang paling dominan di dunia dan pasar finansial Amerika Serikat tetap menjadi tujuan yang menarik bagi para investor.

Pada pertengahan tahun 1988 dan pertengahan tahun 1989, nilai dolar kembali menguat. Sayangnya, hal ini tidak dibarengi oleh kemauan Amerika Serikat untuk melakukan perubahan dan penyesuaian pada kebijakan domestik

¹⁵⁸ Helleiner, *Op.Cit.*, hlm.183-184

politiknya, khususnya kebijakan fiskal. Akibatnya, nilai dolar kembali turun pada paruh ke dua tahun 1989 dan Amerika Serikat menerapkan kebijakan *benign neglect of the exchange rate* yang dipelopori oleh administrasi Carter.¹⁵⁹ Sayangnya, baik pemerintahan Presiden George Bush maupun Bill Clinton menunjukkan sedikit kesiapan untuk menyesuaikan kebijakan demi memberhentikan jatuhnya nilai mata uang Amerika Serikat. Reaksi tipikal Bush atas pertanyaan tentang penurunan dolar adalah “*Once in a while, I think about those things, but not much.*” Dengan respon tersebut, Bush menurut Eichengreen hanya berenang mengikuti arus politik.¹⁶⁰

Turunnya nilai dolar Amerika juga didorong oleh pertimbangan domestik yang dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat, seperti: keputusan *Federal Reserve* memangkas suku bunga pada tahun 1991 sebagai respon dari resesi yang dihadapi oleh Amerika Serikat, dan potongan ke dua pada tahun 1994 yang diambil untuk melawan tanda-tanda kelemahan.¹⁶¹ Meskipun tidak membawa oposisi keras dalam domestik Amerika Serikat, namun rendahnya nilai dolar membawa masalah yang cukup besar bagi Jepang di tahun 1992, di mana keuntungan produsen barang sangat terguncang dengan kondisi tersebut. Meskipun terjadi depresiasi atas nilai dolar Amerika, namun tahun 1990-an merupakan dekade dari perdamaian dan kemakmuran; di mana ekonomi baru, surplus anggaran, dan stabilitas geopolitik membiakkan semacam optimisme naif liberalisme tentang masa depan.¹⁶²

Dekade tahun 1990-an merupakan lingkungan yang relatif stabil, di mana bipolaritas Perang Dingin digantikan dengan unipolaritas Amerika Serikat. Hal ini ternyata membawa pengaruh yang sangat positif terhadap perkembangan pergerakan modal. Pada dekade ini terjadi ledakan pertumbuhan aliran modal dengan arus bersih terbesar menuju Amerika Serikat, sementara Amerika Serikat sendiri merupakan ekonomi dengan modal yang relatif berlimpah.¹⁶³ Meski

¹⁵⁹ Barry Eichengreen, *Globalizing Capital : A History of the International Monetary System*, 2nd edition (United Kingdom: Princeton University Press, 2008), hlm. 149.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² G. John Ikenberry, “American Grand Strategy in the Age of Terror,” dalam *The International Institute for Strategic Studies* 43, Winter 2001-2002, hlm. 19-34.

¹⁶³ Barry Eichengreen, “Managing the World Economy in the 1990s” dalam *The Global Economy in the 1990s: Long Run Perspective*, (USA: Cambridge University Press, 2005).

demikian, aliran modal ke pasar berkembang menjadi perhatian tersendiri bagi masyarakat internasional. Aliran hutang menuju negara-negara berkembang dipulihkan setelah dilaksanakannya *Brady Plan*¹⁶⁴ dan dilakukannya pembangunan pasar di pasar baru sekuritas hutang.¹⁶⁵ Meskipun portofolio pergerakan modal sedang menjadi sorotan media, namun FDI masih mendominasi dan juga mengalami peningkatan sebagai respon dari privatisasi di negara-negara berkembang yang mengizinkan akuisisi bekas perusahaan milik negara. FDI dan aliran hutang jangka pendek hingga jangka panjang dari kreditor swasta berfluktuasi bersamaan pada sebagian besar tahun 1990-an, meskipun yang terakhir runtuh pada kebangkitan krisis Asia.¹⁶⁶

Di negara-negara miskin, FDI juga mengalami peningkatan dari ekuivalen dengan 0,4 persen GDP antara tahun 1986-1988, naik menjadi 1,1 persen antara tahun 1991-1993, dan 2,7 persen antara 1997-1998;¹⁶⁷ yang terutama ditujukan ke negara pengekspor mineral dan minyak. Aset bank asing yang terdapat di negara-negara miskin juga ikut mengalami peningkatan dari sebelumnya hanya sekitar kurang dari 20 persen menjadi lebih dari 40 persen antara tahun 1995-2000, meskipun bagian dari keseluruhan investasi asing yang ada di negara-negara miskin turun dari sebelumnya mendekati 50 persen menjadi hanya sekitar 20 persen.¹⁶⁸ Bantuan asing untuk negara-negara miskin juga mengalami penurunan sekitar 10 persen antara tahun 1990-2000. Hal ini diakibatkan ketidakpercayaan donor mengenai efektivitas kelonggaran transfer, di mana pemerintahan di negara-negara resipien sangat buruk dan korupsi merajalela sehingga bantuan mungkin diselewengkan atau bahkan lebih buruk.

¹⁶⁴ Strategi Amerika Serikat yang menekankan pada pengampunan hutang bagi negara berkembang dengan hutang yang sangat besar, yang diperkenalkan oleh Sekretaris *U.S. Treasury*, James A. Baker pada tahun 1985. *Brady Plan* menekankan kredit baru untuk negara berkembang dengan hutang yang sangat besar berdasarkan *market conditionality*. Proposal tersebut menjanjikan US\$ 9 miliar dari agensi multilateral dan US\$ 20 miliar dari bank komersial sebagai ganti reformasi berorientasi pasar di negara resipien, misalnya: pengurangan hutang, privatisasi perusahaan milik negara, pengurangan *barrier* perdagangan, dan liberalisasi investasi. Rencana ini tidak sukses mengurangi hutang ataupun membiarkan negara target menemukan cara menyelesaikan hutang mereka. Meski demikian, pandangan yang tersebar sekarang memandang bahwa rencana tersebut telah berjalan dengan sukses. (Ian Vásquez, "The Brady Plan and Market-Based Solutions to Debt Crises," dalam *the Cato Journal* 16, No. 2, diunduh melalui <http://www.cato.org/pubs/journal/cj16n2-4.html> pada 5 Juni 2011, pukul 06:00 WIB).

¹⁶⁵ Barry Eichengreen, *Op. Cit.*, hlm. 54.

¹⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 55.

¹⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 59.

¹⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 59-60.

Peningkatan pergerakan modal juga menandai kebangkitan SWFs. Jumlah SWFs yang sebelumnya hanya berjumlah tujuh sebelum tahun 1990-an, bertambah sebanyak enam buah selama satu dekade ini. Perkembangan pergerakan modal ini tidak terjadi dengan sendirinya, melainkan dikarenakan oleh tekanan Amerika Serikat atas Eropa dan Jepang untuk mengadakan liberalisasi pergerakan modal pada dekade sebelumnya, dan juga akibat tekanan Departemen Keuangan Amerika Serikat pada masa pemerintahan Clinton atas negara-negara Asia dan Amerika Latin untuk menghapuskan kontrol modalnya. Sebelum terjadinya krisis Asia, IMF bahkan melobi untuk perubahan pada piagamnya yang akan membuat liberalisasi akun modal sebagai kewajiban bagi setiap anggota.¹⁶⁹

Selain ditandai dengan pergerakan modal yang tumbuh dengan pesat, tahun 1990-an juga ditandai dengan krisis, misalnya krisis Meksiko pada tahun 1994 dan krisis finansial Asia pada tahun 1997. Meskipun begitu, kebijakan untuk liberalisasi finansial baik di Asia maupun Amerika Latin tetap tidak berubah, di mana hal ini tercermin pada rekomendasi IMF atas solusi penyelesaian krisis di Asia. Akibatnya, rekomendasi IMF justru memperburuk krisis keuangan di negara-negara Asia dan menimbulkan sentimen negatif atas IMF di negara-negara Asia.

Akumulasi besar cadangan oleh negara-negara Asia dan Amerika Latin dan penurunan portofolio aliran modal ke arah mereka pada akhir tahun 1990-an menurut Eichengreen adalah indikasi kemajuan yang tidak memadai pada aspek-aspek manajemen keuangan internasional.¹⁷⁰ Sejumlah negara menggunakan kontrol modal dan regulasi kebijakan untuk memperpanjang struktur jatuh tempo kewajiban eksternal mereka karena bagian dari hutang jangka pendek dalam kewajiban eksternal suatu negara jelas terkait dengan kerentanan terhadap krisis. Meskipun demikian, bahkan IMF dan pemerintah Amerika Serikat mengakui kebijaksanaan tindakan tersebut pada akhir tahun 1990-an.

Komitmen Amerika Serikat atas liberalisasi modal pada tahun 1990-an tidak hanya tercermin dari tindakan Amerika Serikat di luar wilayahnya, namun juga di dalam negaranya sendiri. Amerika Serikat tidak hanya menekan Asia dan

¹⁶⁹ Barry Eichengreen, *Op. Cit.*, hlm. 55.

¹⁷⁰ Barry Eichengreen, *Op. Cit.*, hlm. 58.

Amerika Latin untuk menghilangkan kontrol modal, tapi juga melanjutkan usahanya untuk melakukan deregulasi industri perbankan secara keseluruhan di negaranya sendiri. Pada musim semi tahun 1997, spesialis pada pemerintahan Clinton telah mempersiapkan usulan legislatif untuk memungkinkan perusahaan asuransi, bank, dan perusahaan sekuritas untuk saling melakukan bisnis di pasar lain, praktek yang telah lama dilarang oleh *Glass-Steagall Act 1933* sebagai respon dari manajemen sembrono dana investasi yang membantu terjadinya bencana kehancuran pada tahun 1929 sehingga menjadikan pembauran perbankan dan operasi finansial lainnya berada di bawah pengawasan federal selama beberapa dekade.¹⁷¹

Pertengahan dekade 1990-an juga ditandai dengan ledakan dramatis pada pasar *stock* Amerika Serikat dan pasar finansial sejenis lainnya, yang terus berlanjut tanpa gangguan hingga serangan teroris pada 11 September 2001.¹⁷² Anggapan yang menyebar di seluruh lapisan masyarakat bahwa kenaikan tersebut akan terus berlangsung menyebabkan rasa percaya diri masyarakat untuk ikut bergabung dalam aktivitas tersebut. Banyak dari pekerja di Amerika Serikat yang meletakkan seluruh tabungan pensiun mereka ke *401(k) plans*¹⁷³ dan *Investment Retirement Accounts*. Perkembangan pasar elektronik virtual juga menyebabkan siapa pun dapat ikut mencoba melakukan kegiatan perdagangan, dan *daytrading* atau perusahaan dengan volatilitas tinggi di mana jutaan bisa hilang dalam hitungan detik menjadi mode.

Sayangnya hal ini berbalik pada dekade selanjutnya. Naiknya harga energi dengan cepat, melemahnya nilai *stock market* sehingga para pencari keuntungan berlomba-lomba menguangkan keuntungan yang telah mereka dapatkan sebelumnya, melambatnya hasil manufaktur, mulai meningkatnya PHK, hingga serangan teroris pada 11 September 2001 merupakan tanda-tanda pembalikan atas kondisi perekonomian Amerika Serikat. Menunjukkan tanda-tanda tidak

¹⁷¹ Michael A. Bernstein, "The American Economic Policy Environment of the 1990s: Origins, Consequences, and Legacies" dalam *The Global Economy in the 1990s: Long Run Perspective*, (USA: Cambridge University Press, 2005), hlm. 270-271.

¹⁷² *Ibid.*, hlm. 272.

¹⁷³ *A qualified plan established by employers to which eligible employees may make salary deferral (salary reduction) contributions on a post-tax and/or pretax basis. Employers offering a 401(k) plan may make matching or non-elective contributions to the plan on behalf of eligible employees and may also add a profit-sharing feature to the plan. Earnings accrue on a tax-deferred basis, <http://www.investopedia.com/terms/1/401kplan.asp>.*

membbaiknya keadaan perekonomian Amerika Serikat pada tahun 2002 dapat dilihat dari bangkrutnya *Enron Corporation*, satu dari perusahaan terbesar di Amerika Serikat dengan *major interest* di perdagangan energi dan distribusi jaringan pada Januari 2002.¹⁷⁴ Meskipun tanda-tanda penurunan performa domestik Amerika Serikat pada awal tahun 2000-an jelas terlihat, namun perhatian publik sendiri lebih tersita pada serangan teroris pada 11 September 2001. Dibanding mendeklarasikan kebijakan penguatan ekonomi, Amerika Serikat lebih memilih untuk mendeklarasikan peperangan melawan terorisme, yang dikenal dengan *Bush Doctrine*: “*I thank the many world leaders who have called to offer their condolences and assistance...We will make no distinction, between the terrorists who committed these acts and those who harbor them.*”¹⁷⁵ Doktrin ini pulalah yang kemudian menuntun pada tindakan Amerika Serikat ke depannya, di mana Amerika Serikat cenderung untuk melakukan *preventive war* dibandingkan melakukan diplomasi ataupun cara-cara damai lainnya yang merupakan karakteristik dari liberalisme (meskipun tidak juga dapat disangkal bahwa negara-negara liberal juga cenderung untuk mengadakan perang dengan negara non-liberal).

Ruggie menulis bahwa strategi koalisi pemerintahan Bush dalam melawan terorisme terletak pada dan – bila Washington memainkan kartunya dengan baik – janji untuk memperkuat struktur hubungan kooperatif.¹⁷⁶ Menurutny, konsekuensi yang paling cepat dari kejadian terorisme pada 11 September tersebut adalah mendorong kembali pemerintahan Bush kembali ke kebijakan yang lebih moderat; di mana pada enam bulan pertamanya memerintah, pemerintahan Bush memberi sinyal pergerakan menuju posisi unilateralis garis keras yang lebih besar.¹⁷⁷ Contoh unilateralisme ini dilihat pada tindakan penolakan beberapa seri perjanjian dan persetujuan internasional memperjuangkan *missile defence*, dan menyatakan keinginannya untuk mencabut *Anti-Ballistic Missile Treaty*.

Meskipun begitu, hal ini tidak mencegah Bush untuk melakukan serangkaian tindakan lainnya yang membuat Amerika Serikat tidak liberal atau

¹⁷⁴ Bernstein, *Op. Cit.*, hlm. 273.

¹⁷⁵ Stephen E. Ambrose dan Douglas G. Brinkley, *Rise to Globalism: American Foreign Policy since 1938*, 9th revised edition, (Penguin Books, 2011).

¹⁷⁶ Ikenberry, *Op. Cit.*, hlm. 19-34.

¹⁷⁷ *Ibid.*

illiberal bila menggunakan istilah Michael C. Desch.¹⁷⁸ Pada 14 September 2001, Bush menerima otoritas untuk melakukan *sweeping* untuk menggunakan semua kekuatan yang perlu dan tepat terhadap negara, organisasi, atau orang yang ia pastikan merencanakan, memberi wewenang, melakukan, atau membantu serangan teroris; dan kongres bahkan juga membuat alokasi anggaran awal sebesar US\$ 40 miliar.¹⁷⁹ Pada 5 Oktober 2001, pesawat Amerika Serikat dan Inggris membombardir *base camp* Al Qaeda dan Taliban meskipun sebelumnya telah dilakukan usaha-usaha diplomatik untuk mencegah perang berskala besar, di mana Pakistan telah berusaha keras mencapai kesepakatan untuk penangkapan Osama bin Laden.

Stephen E. Ambrose dan Douglas G. Brinkley juga menulis bahwa sementara bulan pertama perang di Afghanistan tidak mencapai tujuan utamanya, orang-orang yang dituduh sebagai teroris fundamentalis Islam dan penjihad, baik di Amerika Serikat maupun di seluruh dunia ditangkap dan bahkan kebanyakan dijebloskan ke dalam penjara Guantanamo Bay.¹⁸⁰ Pada 13 November, Bush juga mengeluarkan perintah eksekutif dengan mengutip darurat luar biasa dan menerapkan bentuk pelucutan peradilan militer untuk mereka yang tertangkap. Perintah tersebut juga mengizinkan pemerintah Amerika Serikat untuk menahan warga negara asing dan juga warga negara Amerika Serikat tanpa menunjukkan sebab, penjadwalan sidang, mendapatkan bantuan hukum, dan komunikasi apa pun dengan dunia luar; yang jelas telah melanggar hak asasi setiap manusia, tidak sesuai dengan nilai liberalisme, serta bertentangan dengan hukum yang berlaku di Amerika Serikat sendiri.

Kritik yang diterima oleh pemerintahan Bush tampaknya tidak mencegah Amerika Serikat untuk melakukan tindakan iliberal lainnya. Dengan tujuan menggulingkan Saddam Hussein dan mencegah penggunaan senjata nuklir yang dicurigai dikembangkan oleh Irak; Amerika memimpin Inggris, Australia, Polandia, dan Denmark untuk menginvasi Irak dan berhasil menguasai Baghdad

¹⁷⁸ Michael C. Desch, "America's Liberal Illiberalism: The Ideological Origins of Overreaction in U.S. Foreign Policy," dalam *International Security* 32, No. 3, Winter, 2007/2008.

¹⁷⁹ Ambrose dan Brinkley, *Op. Cit.*

¹⁸⁰ *Ibid.*

pada 9 April 2003.¹⁸¹ Desch dalam tulisannya mengungkapkan beberapa alasan lainnya Amerika Serikat melakukan *preventive war* atas Irak, yakni penyebaran dan perkembangan demokrasi, serta melawan radikalisme dan revolusi yang dapat berakibat buruk bagi Amerika Serikat.¹⁸² Namun, Bernstein dalam tulisannya mengungkapkan kenyataan lainnya bahwa ternyata kebanyakan kontrak rekonstruksi yang diperoleh perusahaan individu sebagian besar dimiliki oleh pengikut pejabat tinggi di pemerintahan Amerika Serikat (terutama dan terkenal, Wakil Presiden Dick Cheney), misalnya *Bechtel Corporation* yang menjalankan proses pembangunan kembali infrastruktur Irak tanpa mengajukan penawaran, dan *Halliburton Corporation* yang merupakan mantan majikan Wakil Presiden Dick Cheney yang juga memperoleh dana sebanyak US\$ 7 miliar untuk mengembalikan ladang minyak Irak agar berfungsi penuh kembali.¹⁸³ Contoh tunggal korupsi ekonomi politik di atas menurut Bernstein berdiri kontras dengan proyek Perang Dingin, seperti *Marshall Plan* yang dilakukan untuk memberikan manfaat bagi seluruh ekonomi nasional dalam proyek pasca perang di Eropa Barat.¹⁸⁴

Sikap iliberal di atas tidak hanya tercermin dari penggunaan kekuatan militer yang dilakukan oleh Amerika Serikat, tapi juga tercermin dalam sikap Amerika Serikat memandang beberapa dana milik pemerintah asing yang masuk ke Amerika Serikat, termasuk perusahaan asing milik negara tersebut. Baik pemerintah maupun masyarakat yang sebelumnya mendukung liberalisasi modal, pada dekade ini tiba-tiba menjadi terganggu dengan aktivitas perusahaan asing milik negara dan perkembangan SWFs yang masuk ke Amerika Serikat, padahal investasi ini sendiri bukanlah hal yang baru bagi Amerika Serikat sendiri, selain juga kenyataan bahwa Amerika Serikat juga memiliki dana serupa yang dapat diklasifikasikan sebagai SWFs. Hal ini misalnya dapat dilihat dari jumlah perusahaan yang diinvestigasi oleh CFIUS, di mana pada kurun waktu 1988-2005 hanya 25 perusahaan yang diinvestigasi dan hanya 1 yang transaksinya diblokade (meskipun beberapa transaksi ditutup selama investigasi); berbanding dengan

¹⁸¹ "Iraq War, 2003 Web Archive," diunduh melalui <http://lcweb2.loc.gov/diglib/lcwa/html/iraq/iraq-overview.html> pada 5 Juni 2011, pukul 06:30 WIB.

¹⁸² Desch, *Op. Cit.*, hlm. 21-23.

¹⁸³ Bernstein, *Op. Cit.*, hlm. 275.

¹⁸⁴ *Ibid.*

setelah kasus *Dubai Port World* bergulir, di mana terdapat 147 kasus yang diinvestigasi walaupun tidak ada satu kasus pun yang diblokade secara resmi, namun berhasil mendorong sembilan perusahaan untuk mengurungkan penawarannya.¹⁸⁵

Anehnya, kekhawatiran ini hanya ditekankan pada beberapa negara tertentu, seperti Cina, Rusia, dan negara-negara Timur Tengah; sementara investasi serupa yang berasal dari negara lainnya tampaknya tidak terlalu banyak menyita perhatian publik maupun pejabat pemerintah. Penulis tidak mengatakan bahwa kekhawatiran terhadap negara lain tidak ada, namun reaksi keras yang muncul kebanyakan ditujukan kepada negara-negara yang bukan berbentuk republik. Bila respon negatif yang mencuat dari domestik Amerika Serikat tersebut memang secara sederhana disebabkan oleh kebangkitan Cina dan menurunnya perekonomian Amerika Serikat, seharusnya reaksi keras hanya ditujukan kepada Cina. Sementara pada kasus *Dubai Port World* sebagaimana yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, meskipun telah lolos dari pemeriksaan CFIUS, akuisisi P&O akhirnya dapat ditangguhkan karena reaksi keras publik dan beberapa anggota kongres; yang mana salah satu faktor pendorong reaksi tersebut disebabkan adanya keterangan yang menyatakan bahwa teroris yang menyerang pada kejadian 11 September berasal dari Uni Emirat Arab, memegang paspor Uni Emirat Arab, dan melintasi Uni Emirat Arab dalam perjalanannya menuju WTC Amerika Serikat; yang merupakan negara asal *Dubai Port World*.

Menurut Bernstein, akhir tahun 1990-an memperlihatkan bahwa kebijakan Amerika Serikat tidak lagi berorientasi menuju ada atau tidak adanya pengaruh komunis tapi lebih menuju pada membatasi pengaruh modal asing dalam kompetisinya dengan kekayaan Amerika di pasar dunia.¹⁸⁶

2.1. DISTRIBUSI POWER SOVEREIGN WEALTH FUNDS

Distribusi *power* bukanlah bukanlah hal baru dalam konstelasi dunia internasional. Baik dari segi bentuk maupun tujuan, distribusi *power* berkembang

¹⁸⁵ Mihir Desai dan Nihar Shah, "The Deal Breaker," *The American: a Magazine of Ideas* 2, No.3, Mei/Juni 2008.

¹⁸⁶ Bernstein, *Op. Cit.*, hlm. 275.

sebagaimana perkembangan aktor-aktor yang bermain di dalamnya. Sebelum berkembangnya paham liberalisme di negara-negara *great power*, negara-negara cenderung mendistribusikan *power* melalui kekuatan militernya, baik demi mencapai tujuan politik maupun tujuan ekonomi. Meskipun berkembangnya liberalisme tidak benar-benar menghilangkan kecenderungan negara untuk berperang, namun negara-negara *great power* mulai mengembangkan cara lainnya di samping mengedepankan kekuatan militer demi mempengaruhi negara lainnya.

Robert Keohane dan Joseph Nye menunjukkan bahwa kemampuan distribusi kemampuan *power* yang paling relevan untuk isu, mungkin berbeda secara bebas dari distribusi kemampuan umum.¹⁸⁷ Menurut mereka, ketidaksesuaian antara struktur *power* secara keseluruhan dan suatu isu spesifik menuntun pada perubahan dalam rezim internasional untuk isu tersebut, di mana yang kuat membuat aturan karena *interest* mereka sendiri dan mereka dapat mengubah aturan tersebut ketika *interest* mereka berubah.¹⁸⁸ Pendapat Keohane dan Nye ini terefleksi pada bentuk rezim moneter internasional pasca Perang Dunia II hingga sekarang, di mana perubahan *interest* Amerika Serikat ternyata juga membawa perubahan pada rezim moneter internasional yang berlaku.

Pasca Perang Dunia II merupakan babak baru dan merupakan awal keemasan bagi Amerika Serikat. Meredupnya kekuasaan Inggris dan negara-negara *great power* Eropa lainnya akibat *great depression*, perang, dan krisis berkelanjutan memberikan keuntungan tersendiri bagi Amerika Serikat yang muncul dengan kekuatan ekonominya yang meningkat pesat. GNP Amerika Serikat dari sebelumnya yang hanya sekitar US\$ 200.000 juta pada tahun 1940 naik ke angka US\$ 300.000 juta pada tahun 1950, dan menjadi lebih dari US\$ 500.000 juta pada tahun 1960.¹⁸⁹ Tidak hanya itu, dolar Amerika Serikat juga menikmati posisi unik dan kuat dalam perdagangan internasional pada masa tersebut. Pada periode ini, distribusi *power* didominasi oleh Amerika Serikat yang merupakan pemilik kekuatan terbesar saat itu. Demi mencapai *interest* yang

¹⁸⁷ Dikutip oleh John S. Odell, "Explaining in Foreign Economic Policy" dalam *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, 2nd Edition (Harpercollins College Publishers, 1996).

¹⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 45.

¹⁸⁹ "The Post War Economy: 1945-1960," *U.S. Department of State*, diunduh melalui http://economics.about.com/od/useconomichistory/a/post_war.htm pada 5 Juni 2011, pukul 06:45 WIB.

dimilikinya, Amerika Serikat berusaha membentuk ulang tatanan ekonomi internasional dengan berdasar pada *embedded liberalism*, suatu bentuk liberalisme baru yang berbeda dari liberalisme sebelumnya yang disebarkan oleh Inggris.

Seperti yang telah disampaikan sebelumnya, pasca Perang Dunia ke II merupakan zaman dari *embedded liberalism* yang mempraktekkan pembatasan-pembatasan dalam aktivitas ekonomi untuk mempertahankan otonomi kebijakan dan kestabilan domestik. Periode ini juga banyak menunjukkan unilateralisme yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan Inggris dalam mempertahankan kestabilan domestiknya, meskipun Amerika Serikat sendiri pada awal periode ini mendorong untuk terciptanya multilateralisme.

Distribusi *power* yang paling menonjol pasca Perang Dunia II yang dilakukan oleh Amerika Serikat adalah melalui pembentukan suatu rezim moneter yang disebut dengan *Bretton Woods system*, yang sengaja dibentuk sebagai dasar internasional untuk pertukaran uang satu sama lain.¹⁹⁰ Melalui sistem yang dihasilkan dalam suatu konferensi yang dihadiri oleh 44 negara di Bretton Woods, *New Hampshire* pada tahun 1944 tersebut, negara-negara yang hadir setuju untuk menetapkan nilai tukar mereka dengan mengikat mata uang mereka dengan dolar Amerika dalam usaha untuk menciptakan perdagangan bebas internasional dan pembiayaan rekonstruksi pasca perang. Sebagai penggantinya, politisi Amerika Serikat menjamin bahwa mata uangnya tetap teguh dengan menghubungkan dolar Amerika pada emas demi menjaga kestabilan nilai mata uang negara anggota setelah terikat dengan nilai dolar Amerika. Dengan demikian, maka negara-negara yang hadir juga setuju untuk membeli dan menjual dolar Amerika untuk menjaga agar nilai mata uang mereka di bawah 1 persen dari suku bunga tetap. Hal ini tentunya menguntungkan bagi dolar Amerika dan menjadikan dolar Amerika memasuki zaman keemasannya.

Meskipun demikian, sayangnya sistem ini tidak dapat bertahan dalam tatanan ekonomi dunia. Tanda keruntuhan *Bretton Woods system* terjadi ketika Presiden Richard Nixon pada tahun 1971 memutuskan hubungan antara dolar dengan emas untuk mencegah kelanjutan Fort Knox, pos angkatan darat Amerika

¹⁹⁰ M.J. Stephey, "A Brief History of Bretton Woods System," 21 Oktober 2008, diunduh melalui <http://www.time.com/time/business/article/0,8599,1852254,00.html> pada 6 Juni 2011, pukul 07:00 WIB.

Serikat di Kentucky yang bernilai hanya sepertiga dari emas batangan yang diperlukan untuk menutupi jumlah dolar di tangan asing.¹⁹¹ Sistem ini benar-benar runtuh ketika pada tahun 1973 seluruh uang negara-negara industri ditetapkan bebas mengambang secara independen.

Fred L. Block berpendapat bahwa kehancuran *Bretton Woods system* lebih dikarenakan perjuangan Amerika Serikat untuk menaikkan kebebasan beraksinya dalam hubungan moneter internasional.¹⁹² Menurut Block, Amerika Serikat langkah demi langkah melanggar aturan dari tatanan lama, atau memaksa negara lain untuk melanggar aturan tersebut, sementara aturan yang dilanggar tersebut dianggap perlu pada setiap langkah penyelamatan sistem moneter internasional dari krisis yang lebih besar.

Perubahan pertama dan utama atas tatanan lama yang dilakukan oleh Amerika Serikat menurut Block adalah pembuatan *gold pool* pada tahun 1961, yang meringankan beban Amerika Serikat dalam menjaga harga emas pada US\$ 35 per ons. Selanjutnya adalah penolakan sepihak yang dilakukan oleh Amerika Serikat pada tahun 1968 atas kewajibannya untuk menyediakan emas bagi pembeli swasta pada kisaran harga US\$ 35 per ons. Hal ini pada tiga tahun kemudian juga diikuti dengan penutupan pembelian emas untuk pembeli resmi (*official purchaser*). Selain itu, Amerika Serikat juga melepaskan kewajiban informalnya sebagai negara mata uang cadangan dengan menutup akses ke pasar modalnya. Pada tahun 1971, Amerika Serikat juga membebaskan 10 persen biaya tambahan impor yang merupakan pelanggaran secara terang-terangan atas aturan pengelolaan perdagangan internasional. Block juga berpendapat bahwa berakhirnya *Bretton Woods system* juga merupakan tanggung jawab Amerika Serikat untuk pelanggaran akhir aturan yang signifikan.

Berbeda dengan Block, Benjamin J. Cohen beranggapan bahwa runtuhnya *Bretton Woods system* lebih dikarenakan peran manajerial Amerika Serikat pada masa pasca perang tersebut pada akhirnya dirusak oleh munculnya saingan ekonomi dan politik, yang akhirnya mengarah pada kerusakan spektakuler dari

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Fred L. Block, *The Origins of International Economic Disorders: A Study of United States International Monetary Policy from World War II to the Present* (University of California Press, 1978), hlm. 203.

standar pertukaran emas dan sistem nilai nominal pada awal tahun 1970; serta ketegangan yang diakibatkan oleh apa yang dikenal dengan *Triffin dilemma*¹⁹³ dan ambiguitas dari gagasan kunci disequilibrium dasar yang melekat dalam struktur nilai nominal.¹⁹⁴ Sementara Margaret De Vries mencatat bahwa beberapa staf IMF telah diyakinkan dalam beberapa tahun tersebut bahwa pergerakan modal yang mengganggu adalah penyebab tunggal yang paling penting dari runtuhnya *Bretton Woods system*.¹⁹⁵

Selain memelopori terbentuknya *Bretton Woods system*, Amerika Serikat juga memelopori pendirian *International Monetary Fund* (IMF) untuk memonitor nilai tukar (kurs) dan meminjamkan cadangan mata uang untuk negara-negara yang mengalami defisit perdagangan, serta *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) atau yang sekarang dikenal dengan sebutan *World Bank* yang bertugas untuk menyediakan negara-negara terbelakang yang membutuhkan modal, meskipun peran tiap institusi tersebut telah berubah dari waktu ke waktu.¹⁹⁶ Bukan sebuah rahasia bila kedua institusi tersebut sangat dipengaruhi oleh Amerika Serikat dalam setiap keputusannya bahkan hingga saat ini.

Contoh pengaruh Amerika Serikat atas IMF misalnya dapat dilihat pada sikap IMF atas usulan Eropa dan Jepang mengenai kontrol modal kooperatif pada awal tahun 1970-an. Proposal yang berisi usulan mengenai kontrol modal kooperatif, pemberian *power* yang lebih besar kepada IMF untuk memperbaiki koordinasi pada area kontrol modal, dan kemungkinan pemberlakuan kontrol terkoordinasi atas aktivitas *Euromarket*, dimentalkan oleh ketidaksetujuan

¹⁹³ Robert Triffin dalam bukunya yang berjudul *Gold and the Dollar Crisis* (1960) berargumen bahwa standar pertukaran emas secara fundamental dibuat cacat oleh ketergantungannya pada janji konvertibilitas dari beberapa mata uang nasional, seperti dolar, menjadi emas. Menurut Triffin, *Bretton Woods system* telah menjadi tergantung pada defisit Amerika Serikat untuk mencegah kekurangan likuiditas dunia. Namun kemudian, ketergantungan pada dolar Amerika ternyata berkembang lebih besar daripada stok emas yang dimilikinya. Erosi yang dihasilkan dari posisi cadangan bersih Amerika yang berada pada waktu yang tepat berhasil melemahkan kepercayaan pada konvertibilitas dolar. Akibatnya, negara-negara terjebak dalam dilema. Untuk mencegah spekulasi terhadap dolar, defisit Amerika Serikat harus dihentikan. Namun untuk mencegah masalah likuiditas, defisit Amerika Serikat harus dilanjutkan, yang sayangnya akan bertentangan dengan masalah kepercayaan (*confidence*), (dikutip dari Benjamin J. Cohen).

¹⁹⁴ Benjamin J. Cohen, "Bretton Woods System," diunduh melalui <http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/inpress/bretton.html> pada 6 Juni 2011, pukul 07:03 WIB.

¹⁹⁵ Helleiner, *Op. Cit.*, hlm. 105.

¹⁹⁶ *Ibid.*

Amerika Serikat atas usulan tersebut meskipun sebagian besar negara-negara anggota cenderung untuk setuju. Kemenangan Amerika Serikat atas usulan tersebut terlihat jelas dalam publikasi laporan komite deputy IMF pada Juni 1974. Kekuatan Amerika Serikat atas IMF juga dapat dilihat pada bagaimana tekanan Amerika agar IMF dan *World Bank* untuk memeriksa perilaku dari SWFs dan membangun kode etik untuk SWFs terwujud dalam bentuk *Santiago Principles*. Selain itu, Amerika Serikat juga menggunakan *Marshall Plan* untuk memungkinkannya untuk terus mendorong perubahan kebijakan di Eropa Barat,¹⁹⁷ menempatkan otoritasnya di Jerman dan Jepang, serta menggunakan aksesnya ke organisasi buruh transnasional untuk menyebarkan pengaruhnya.

Meskipun *Bretton Woods system* telah runtuh, namun usaha Amerika Serikat dalam mendistribusikan *power* yang dimilikinya tidak berhenti sampai di situ. Amerika Serikat terus melakukan usaha lainnya agar pengaruh yang dimilikinya tidak hilang, sekaligus dalam usaha pencapaian tujuan yang direncanakannya. Hal ini sebagaimana tulisan Helleiner:

*The support of U.S. officials for liberal international financial system thus reflected in part their attempt to develop a kind of market-based or "structural" power to use Susan Strange's term, in global finance that would replace their declining influence in the publicly managed Bretton Woods order. In a deregulated system, the relative size of the U.S. economy, the continuing prominence of the dollar and U.S. financial institutions, and the attractiveness of U.S. financial markets all gave the United States indirect power via market pressure to, as Strange put it, "change the range of choices open to others." Drawing on this structural power, the United States aimed to preserve its policy autonomy by encouraging foreign governments and private investors to finance and adjust to growing U.S. deficits.*¹⁹⁸

Dukungan Amerika Serikat atas *Eurodollar market* pada tahun 1960-an merupakan salah satu usaha yang dilakukan Amerika Serikat ketika pengaruh *Bretton Woods system* mulai menurun. Dukungan ini sendiri bukan hanya semata-mata dikarenakan oleh komitmen Amerika Serikat atas liberalisasi finansial, melainkan juga sebagai usaha pembuat kebijakan Amerika Serikat yang enggan untuk mengubah kebijakan domestiknya dalam mengatasi masalah defisit dan menurunnya kepercayaan atas dolar. Dukungan ini ditujukan untuk mengurangi

¹⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 62.

¹⁹⁸ Helleiner, *Op. Cit.*, hlm. 114.

aliran modal yang menyebabkan ketidakseimbangan dari Amerika Serikat ke Eropa, yang juga akan mengurangi kebutuhan akan kontrol Amerika, sekaligus untuk meningkatkan daya tarik kepemilikan dolar bagi orang asing.¹⁹⁹

Helleiner berpendapat bahwa *structural power* Amerika Serikat yang berkelanjutan, yang berasal dari kedalaman yang unik, likuiditas pasar finansial Amerika Serikat, dan pentingnya dolar secara global, merupakan basis kemampuan Amerika Serikat dalam menarik modal swasta dunia pada periode 1980-an.²⁰⁰ Hal ini dikarenakan pasar finansial Amerika Serikat merupakan satu-satunya yang cukup dalam dan mampu untuk menyerap investasi dalam jumlah besar; yang juga didukung oleh kestabilan dolar, lebih amannya pasar finansial Amerika Serikat bila dibandingkan dengan pasar domestik ataupun pasar lainnya, dan tingginya suku bunga di Amerika Serikat.²⁰¹

Bila periode pasca Perang Dunia II identik dengan *Bretton Woods system*, maka periode pasca Perang Dingin yang membawa Amerika Serikat menjadi satu-satunya pemilik kekuatan terbesar, identik dengan kemunculan suatu tatanan internasional baru yang mencerminkan unipolaritas Amerika Serikat, atau yang dikenal dengan *American system*.²⁰² Sistem itu tersebut terdiri dari dua penawaran utama yang diberikan oleh Amerika Serikat kepada negara-negara lainnya di seluruh dunia. Yang pertama adalah *realist bargain* yang tumbuh semasa Perang Dingin, di mana Amerika Serikat menawarkan untuk memberikan partner Eropa dan Asia-nya dengan proteksi keamanan dan akses ke pasar Amerika, teknologi, dan perbekalan dalam ekonomi dunia terbuka; sementara sebagai gantinya negara-negara tersebut setuju untuk menjadi partner stabil yang menyediakan dukungan diplomatik, ekonomi, dan logistik untuk Amerika Serikat, dan menuntun pada *American-centred post-war order* yang lebih luas.²⁰³ Yang ke dua adalah *liberal bargain* yang muncul pasca Perang Dunia II, di mana negara-negara Eropa dan Asia setuju untuk menerima kepemimpinan Amerika Serikat dan beroperasi dalam sistem ekonomi politik yang disetujui; sementara sebagai gantinya Amerika Serikat membuka dirinya dan mengikat dirinya pada para

¹⁹⁹ Helleiner, *Op. Cit.*, hlm. 86-90

²⁰⁰ Helleiner, *Op. Cit.*, hlm. 148

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² Ikenberry, *Op. Cit.*, hlm. 20.

²⁰³ *Ibid.*, hlm. 20.

partner. Sebagai efeknya, Amerika Serikat membangun koalisi institusi partner dan memperkuat stabilitas hubungan jangka panjang dengan membuat dirinya lebih *user friendly* dengan bermain berdasarkan aturan dan membuat proses politik berkelanjutan dengan negara-negara tersebut, yang memfasilitasi konsultasi dan *joint decision-making*.²⁰⁴

Ruggie berpendapat bahwa kekuatan rezim, yang bagi penulis merupakan salah satu sarana distribusi *power*, didukung oleh kemampuan dari hegemon; meskipun kegagalan pembuatan rezim sendiri (merunut pada periode *interwar*) menurutnya belum tentu dikarenakan oleh tidak adanya hegemon, melainkan dikarenakan kontradiksi menuju suatu transformasi dalam peran mediasi negara domestik dan otoritas internasional.²⁰⁵ Penulis sendiri setuju dengan pendapat ini. Pasca Perang Dunia II menunjukkan bagaimana Amerika Serikat membentuk dan mengubah bentuk rezim moneter internasional, bagaimana rezim yang sebelumnya menganut *embedded liberalism* berubah menjadi neoliberalisme, dan menjadi bentuk lainnya ketika keadaan domestik dan *interest* Amerika Serikat berubah. Namun bukan berarti bahwa ketika hegemon mendistribusikan *power*-nya lalu para penerima *power* tersebut tidak melakukan hal serupa yang dilakukan oleh hegemon tersebut. Ketika Amerika Serikat membentuk rezim moneter internasional, para investor swasta maupun negara mendistribusikan *power* yang dimilikinya melalui modal sebagaimana uraian sebelumnya. Bahkan pergerakan modal ini sendiri berhasil membuat negara-negara, termasuk Amerika Serikat yang merupakan hegemon menjadi gelisah. Adapun salah satu bentuk pergerakan modal ini adalah apa yang disebut dengan SWFs. Lalu, bagaimana distribusi *power* yang terjadi dalam pergerakan SWFs?

Sejak dulu, kekayaan merupakan sumber *power* yang juga diakui sangat penting selain kekuatan militer. Meskipun sebelumnya kekuatan militerlah yang tampak sangat dominan, namun kenyataannya tanpa kekayaan akan sulit bagi suatu negara untuk membangun dan mengembangkan kekuatan militer yang mereka miliki. Dengan kekayaan yang berlimpah, suatu negara dapat membangun

²⁰⁴ Ikenberry, *Op. Cit.*, hlm. 21.

²⁰⁵ Ruggie, *Op. Cit.*, hlm. 381 dan 392.

kekuatan militer sebesar apa pun yang ia suka, menjadi apa pun yang ia inginkan, bahkan mempengaruhi negara lain untuk menjadi apa yang ia juga inginkan.

Penggunaan kekayaan negara untuk mempengaruhi negara lain sebelumnya telah banyak digunakan oleh negara-negara besar untuk mempengaruhi negara yang lebih lemah, misalnya melalui bantuan ekonomi maupun hutang luar negeri. Namun saat ini terdapat bentuk lainnya yang mulai muncul, tidak terduga, dan sangat sulit terdeteksi; yakni melalui apa yang disebut dengan SWFs.

Salah satu alat pengukur kekayaan yang dikenal secara luas adalah uang. Meskipun pada kenyataannya saat ini uang dibentuk dari kertas maupun logam yang tidak berharga, namun nilai yang terkandung di dalamnya diakui oleh semua pihak. Uang saat ini merupakan alat ukur kekayaan yang paling populer dan sering digunakan oleh siapa saja dan di mana saja. Tidak hanya populer dan sering digunakan, tiap-tiap orang juga berlomba-lomba untuk mendapatkannya dan berharap agar kekayaan yang dimilikinya akan terus dan terus membengkak.

Perlombaan ini pada mulanya hanya populer di kalangan individu dan swasta saja, di mana keduanya bersaing untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya, meninggalkan urusan sosial kepada negara. Namun sejak munculnya SWFs, tampaknya pendapat ini mulai berubah. Melalui SWFs negara bertindak seperti individu maupun pihak swasta meskipun langkah negara ini sendiri masih terbatas akibat tanggung jawab yang mereka miliki terhadap warga negaranya masing-masing.

Namun, SWFs tidaklah sesederhana untuk sekedar pencarian uang atau kekayaan semata saja. Negara-negara OECD khususnya, mensinyalir bahwa SWFs membawa misi lainnya selain pencarian keuntungan yang selama ini digembar-gemborkan oleh negara ataupun lembaga pengelolanya. SWFs dianggap sebagai salah satu alat yang membawa misi politik, *soft power* negara-negara non-demokratis untuk mempengaruhi negara-negara lainnya, berbeda dengan dana milik swasta yang disambut dengan lebih hangat dan dengan aturan yang lebih longgar. Lalu bagaimana agar *power* ini dapat sampai dari negara donor kepada negara resipien sedangkan resipien SWFs sendiri kebanyakan merupakan perusahaan-perusahaan swasta dan bukanlah langsung kepada negara? Hal inilah

yang kemudian membawa asumsi penulis menuju apa yang disebut dengan distribusi *power* SWFs. Sementara *power* yang didistribusikan itu sendiri oleh penulis kembali dibagi ke dalam tiga jenis *power* menurut *term* yang digunakan oleh J.P. Singh, yaitu: *meta-power*, *instrumental power*, dan *structural power*.²⁰⁶ Lalu bagaimana ketiga *power* ini didistribusikan melalui SWFs?

Pusat awal dari pergerakan *power* ini adalah kekayaan atau uang. Bila sebelumnya kekayaan dimasukkan ke dalam kategori *hard power*, ternyata ditemukan pula bahwa kekayaan ataupun uang dapat memberikan kekuatan untuk mengkonfigurasi ulang, atau membentuk ulang identitas, interest, dan institusi yang oleh Singh disebut dengan *meta-power*. Tidak seperti *hard power*, distribusi *power* ini tidak dilakukan melalui intimidasi, bujukan, ataupun ancaman; melainkan kekayaan atau uang itu sendirilah yang menarik para resipien untuk mencari kekayaan atau uang sebanyak-banyaknya dan bahkan menarik negara untuk membentuk suatu lembaga khusus dalam rangka mencari keuntungan yang sebesar-besarnya.

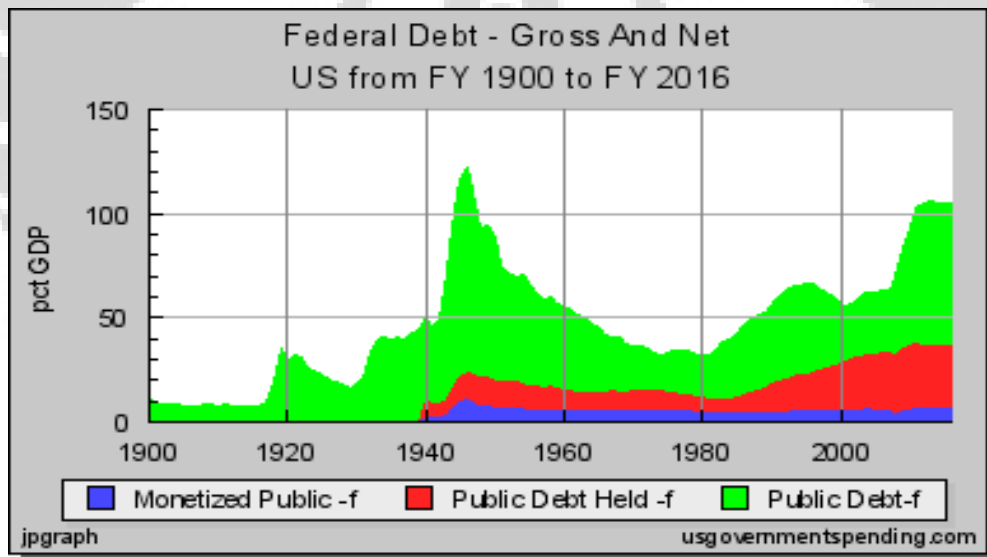
Cina ataupun pemilik SWFs lainnya juga tidak pernah mengintimidasi, membujuk, ataupun mengancam *Morgan Stanley*, *Blackstone*, ataupun perusahaan lainnya untuk menerima investasi Cina ataupun pemilik SWFs lainnya. Malah sebaliknya, perusahaan-perusahaan itulah yang justru mencari SWFs ketika mereka membutuhkan dana. Kekayaan atau uang pulalah yang juga menarik para negara yang sebelumnya tidak memiliki SWFs untuk menciptakan dana serupa; baik yang diatur oleh lembaga dengan identitas resmi yang terpisah dan memiliki kapasitas penuh untuk bertindak, seperti *Abu Dhabi Investment Authority*; tanpa identitas resmi yang terpisah dan dimiliki oleh negara atau bank sentral, seperti *Alberta Heritage Savings Trust Fund* (Kanada); ataupun dalam bentuk perusahaan milik negara, seperti *China Investment Corporation*. Kekayaan pulalah yang mendorong para negara pemilik SWFs untuk berperilaku sebagaimana para pebisnis swasta meskipun masih dibatasi oleh kewajiban terhadap warga negaranya. Tidak hanya mendistribusikan *meta-power* kepada donor maupun resipien SWFs, kekayaan juga mendistribusikan *instrumental power* sekaligus *structural power* bersamaan dengan terdistribusinya *meta-power*. Adapun siapa

²⁰⁶ Singh, *Op. Cit.*

yang kemudian menjadi kuat dan siapa yang kemudian dilemahkan akan sangat tergantung pada kondisi, waktu, dan penggunaan yang tepat dari *power* itu sendiri, yang tentunya didukung oleh total *power* keseluruhan yang dimiliki oleh negara pendistribusi *power*.

Selama bertahun-tahun Amerika Serikat telah hidup dalam kemudahan yang berasal dari pinjaman asing. Para warga Amerika bahkan hidup di luar batas daya kemampuan mereka. Hal ini menurut Anderson bukan dikarenakan uang sangat mudah untuk diminta, dipinjam atau dicuri di Amerika Serikat, tapi lebih dikarenakan orang-orang Amerika tampaknya memiliki pemikiran singkat tentang mengeluarkan lebih dari yang dapat dihasilkan sebagai individu, korporasi, dan bangsa; karena seseorang dari Asia, Eropa, atau Timur Tengah pasti akan membeli *U.S. Treasury notes* yang baru dicetak.²⁰⁷ Hal ini pulalah yang menyebabkan hutang Amerika terus meroket setiap tahunnya. Pergerakan hutang Amerika Serikat yang terus meroket untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 6



Sumber: www.usgovernmentdebt.us²⁰⁸

²⁰⁷ Anderson, *Op. Cit.*, hlm. 1.

²⁰⁸ (1) *Monetized debt* (biru) adalah *federal debt* yang dibeli oleh *Federal Reserve System*; (2) Hutang yang dipegang oleh pemerintah federal (merah), misalnya seperti IOU (*I Owe You*/pengakuan informal atas hutang) untuk *social security*; (3) Hutang lainnya (hijau), yakni hutang yang berada di tangan publik, termasuk pemerintah asing.

Meskipun gambar sebelumnya memperlihatkan keadaan hutang Amerika Serikat yang tampak cukup mengkhawatirkan, namun sepertinya Amerika Serikat sendiri masih cukup optimis dengan keadaan tersebut. Hal ini misalnya dapat dilihat pada www.usgovernmentdebt.us yang menyatakan bahwa Amerika Serikat masih jauh dari resiko untuk kegagalan atas hutangnya karena menurutnya resiko nyata dari hutang pemerintah adalah beban dari *interest payment*, di mana suatu negara dianggap gagal apabila *interest payment* tersebut mencapai 12 persen dari GDP, sementara *interest payment* Amerika Serikat sendiri saat ini hanya berada pada kisaran 2 hingga 3 persen; dan periode puncak dari *interest payment* Amerika Serikat sendiri terjadi pada tahun 1980-an, di mana *interest payment* Amerika Serikat saat itu mencapai lebih dari 4 persen.²⁰⁹ Meski begitu, juga diakui bahwa angka tersebut tidak dapat menunjukkan beban *interest payment* yang berasal dari *government sponsored enterprises* seperti *Fannie Mae* dan *Freddie Mac*.²¹⁰

Walaupun hutang pemerintah Amerika Serikat dikatakan jauh dari resiko kegagalan, namun ketergantungan kepada hutang itu sendiri, defisit, dan keadaan yang buruk akibat krisis finansial, pada akhirnya membawa Amerika Serikat terjebak ke dalam dilema antara kebutuhan akan uang dan juga kekhawatiran akan keamanan nasional Amerika Serikat. Meskipun suara-suara kekhawatiran mengenai SWFs cukup gencar, namun pemerintah Amerika Serikat sendiri agaknya enggan untuk mengusir secara tegas investasi yang satu ini keluar dari Amerika Serikat, terlepas dari kenyataan bahwa Amerika Serikat menganut filosofi liberal yang menghormati kebebasan pasar. Pemerintah Amerika Serikat sendiri bahkan tampak membuka lebar investasi yang masuk ke Amerika Serikat, baik yang berasal dari Cina maupun yang berasal dari Timur Tengah, yang selama beberapa tahun terakhir ini mendapat sorotan kekhawatiran yang cukup besar dari masyarakat, pejabat pemerintah, maupun anggota kongres Amerika Serikat. Hal ini sebagaimana ditulis oleh Anderson sebagai berikut:

²⁰⁹ Christopher Chantrell , “US National Debt and Deficit History,” *usgovernmentspending.com*, diunduh melalui http://www.usgovernmentdebt.us/debt_deficit_brief.php pada tanggal 2 Juni 2011, pukul 06:22 WIB.

²¹⁰ *Ibid.*

Quite frankly, Bush administration officials seem to have welcomed Beijing's investment with open arm—and appear to be taking a similar approach to acquisitions by China's new sovereign wealth funds. It is hard to fault the White House for proceeding down this path. Confronted with growing budget deficits, a slowing economy, the subprime crisis, and continuing wars in Afghanistan and Iraq, the Bush administration had little choice but to welcome the Chinese acquisition of U.S. Treasury notes.²¹¹

Tidak hanya sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, ketergantungan Amerika Serikat terhadap dana asing juga telah menyebabkan melemahnya *power* yang dimiliki oleh Amerika Serikat. Hal ini dapat dilihat dari sikap Cina terhadap respon Amerika Serikat atas tiap tindakan Cina yang menjadi kritik Amerika Serikat, dan sikap Amerika Serikat terhadap respon Cina dalam menjawab kritik Amerika Serikat.

Posisi Cina bagi Amerika Serikat saat ini memang tidak dapat dipandang sebelah mata. Hal ini selain dikarenakan posisi ekonomi Cina yang sangat kuat, juga dikarenakan hutang Amerika Serikat pada Cina berada pada level yang tidak dapat dianggap rendah. Pada tahun 2004, Cina memegang 20 persen dari keseluruhan dari *U.S. Treasury securities* yang dikeluarkan oleh Amerika Serikat.²¹² Tahun 2005, angka tersebut meningkat menjadi 30 persen, dan kembali naik menjadi 36 persen pada tahun 2006. Sementara tahun 2007, Cina malah menjadi penjual dari *U.S. Treasury notes* tersebut.

Meskipun beberapa pendapat secara optimis mengatakan bahwa pembelian Cina atas *U.S. Treasury notes* secara tidak langsung juga mengikat Cina atas Amerika Serikat karena Cina juga membutuhkan tempat yang cukup besar untuk menampung kelebihan dana yang dimilikinya sementara tidak ada tempat lain yang cukup besar untuk menampung kelebihan dana tersebut kecuali Amerika Serikat sehingga Cina tidak mungkin melakukan hal-hal yang juga dapat mengganggu kestabilan ekonominya, misalnya dengan mengambil keseluruhan dana yang ditanamnya pada *U.S. Treasury notes* secara serempak; namun penulis sendiri menganggap bahwa pendapat di atas merupakan asumsi yang timbul sebagaimana pepatah J. Paul Getty yang mengatakan, “*If you owe the bank US\$*

²¹¹ Anderson, *Op. Cit.*, hlm. 44.

²¹² Anderson, *Op. Cit.*, hlm.7.

100, that's your problem. If you owe the bank US\$ 100 million, that's the bank problem."²¹³ Sayangnya, kenyataan yang terjadi tidak sesederhana pendapat tersebut. Dengan kondisi krisis finansial yang terjadi saat ini, masih banyak negara lainnya yang bersedia untuk menerima investasi yang ditawarkan oleh Cina. Tidak hanya itu saja, sikap Cina atas *U.S. Treasury notes* juga dapat mempengaruhi kestabilan nilai dolar Amerika yang sangat diperlukan oleh Amerika Serikat dalam proses pemulihan.

Dilema yang dihadapi oleh Amerika Serikat ini misalnya dapat dilihat dalam kasus kritik Amerika Serikat atas nilai renmibi Cina yang dianggap telah dimanipulasi oleh Cina agar tetap rendah atas dolar Amerika. Meskipun berulang kali melayangkan kritiknya atas hal tersebut kepada Cina, namun Cina sendiri membantah dan bersikeras untuk tidak melepaskan nilai tukar Cina secara bebas. Hal ini misalnya diungkapkan oleh Lawrence Lau, pimpinan *China Investment Corporation International (Hong Kong) Co.* yang merupakan unit dari *China Investment Corporation*, yang mengatakan "*I personally think that there is no need to adjust the yuan now. No matter how much we appreciate the yuan, we will still post a trade surplus with the U.S. even if we appreciate the yuan by 30-40% at once, the Americans may still say it's not enough.*" Sementara dalam menanggapi respon Cina itu sendiri, Amerika Serikat tidak mampu untuk melakukan respon yang lebih berani untuk memaksa Cina menyesuaikan nilai mata uangnya. Eric J. Weiner juga menulis bahwa presiden Obama tampak lemah dengan tidak mampunya ia membawa isu terkait dengan Cina, seperti hak asasi manusia ke muka publik, meskipun secara pribadi tampaknya Amerika Serikat masih dapat berpengaruh sebagaimana pada Juni 2010 *U.N. Security Council* membebaskan sanksi baru atas Iran dengan persetujuan Cina.²¹⁴ Weiner juga mengkritik sikap partisipasi Presiden Obama dalam suatu konferensi pers, di mana dalam acara tersebut Obama tidak dapat mengambil pertanyaan dan pada suatu pertemuan kota di mana orang yang hadir tidak diperbolehkan untuk berbicara.

²¹³ Weiner, *Op. Cit.*, hlm. 17.

²¹⁴ Weiner, *Op. Cit.*, hlm. 78.

Pilihan Amerika Serikat untuk menyambut baik investasi asing yang masuk ke Amerika Serikat memang tidak dapat disalahkan sepenuhnya karena selain Amerika Serikat saat ini memang membutuhkan sokongan dana yang cukup besar untuk memompa perekonomiannya, dengan mengusir ataupun memberlakukan undang-undang yang terlalu ketat atas SWFs hanya akan membuat SWFs memilih untuk keluar dari Amerika Serikat karena masih banyak negara lainnya yang bersedia dengan tangan terbuka untuk menerima investasi yang ditawarkan oleh SWFs.

Antusiasme ini misalnya ditunjukkan Spanyol pada bulan April kemarin, di mana pemerintah Spanyol telah mengklaim bahwa SWFs Cina tengah mempelajari rencana untuk menyuntikkan dana sebesar US\$ 13,5 miliar kepada sektor bank tabungan Spanyol yang sakit;²¹⁵ sementara Cina sendiri yang dikonfirmasi meskipun mengakui telah menyatakan niatnya untuk berinvestasi di Spanyol, ternyata belum memutuskan jumlah yang pasti mengenai besar investasi yang akan disuntikkan di Spanyol. Kesalahan informasi ini pun diakui oleh Spanyol yang kemudian mengklarifikasi bahwa Cina memang bermaksud untuk membeli hutang Spanyol dan berinvestasi dalam restrukturisasi bank-bank bermasalah, namun jumlahnya sendiri memang belum dapat dipastikan.

Cina sendiri sesungguhnya tidak terlalu antusias terhadap pasar Eropa meskipun Uni Eropa sendiri merupakan partner perdagangan terbesar Cina dengan nilai total perdagangan pada tahun 2010 sebesar US\$ 522 miliar, sementara nilai perdagangan Cina dengan Amerika Serikat sendiri hanya sebesar US\$ 456,8 miliar pada tahun 2010.²¹⁶ Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Lou Jiwei, pimpinan *China Investment Corporation* dalam Forum Boao dengan mengatakan “*From the investment perspective, (we’re) not very optimistic about Europe.*” Namun hal ini tidak berarti Cina tidak ingin berinvestasi di Eropa. Cina sendiri sebenarnya bermaksud untuk membidik pasar infrastruktur yang agaknya tengah diminati oleh para SWFs pada tahun 2011, di mana pada tahun 2011 ini

²¹⁵ Ciaran Giles, “Spain Admits Error in China Saving Banks,” *Associated Press*, 14 April 2011, diunduh melalui http://www.forbes.com/feeds/ap/2011/04/14/business-eu-spain-financial-crisis_8407743.html pada 20 Mei 2011, pukul 08:00 WIB.

²¹⁶ John W. Miller, “China Hopes Its Bond Buys Will Help Shore Up Europe,” 22 April 2011, diunduh melalui <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704889404576276911077729544.html> pada 20 Mei 2011, pukul 08:05 WIB.

persentase SWFs yang masuk ke pasar ini naik sebanyak 14 persen, dari sebelumnya hanya 47 persen selama tahun 2010 menjadi 61 persen pada awal 2011 ini.²¹⁷ Hal ini juga diungkapkan oleh Lou masih dalam forum yang sama, “*But it doesn’t mean we wouldn’t like to invest (in Europe). There are still opportunities in Europe, such as infrastructure sectors...we’re looking for some investment opportunities there.*”²¹⁸

Tidak hanya Spanyol, India dan Australia juga menunjukkan antusiasme serupa atas SWFs. Untuk menarik SWFs agar datang ke India, pemerintah India melalui *Securities and Exchange Board of India* (SEBI) bahkan mengajukan proposal yang akan memberikan pengecualian khusus bagi SWFs atas *open offer provisions*, yang memungkinkan SWFs untuk dapat memperoleh lebih dari 10 persen kepemilikan hingga maksimum 20 persen dan tanpa perubahan dalam kontrol.²¹⁹ Kebijakan ini sendiri berada di bawah *Comprehensive Economic Cooperation Agreement* (CECA) yang ditandatangani India bersama Singapura pada tahun 2005. Di bawah CECA, India memperlakukan alat investasi pemerintah Singapura (GIC dan Temasek) sebagai lembaga independen dan terpisah untuk seluruh tujuan peraturan.²²⁰ Hal ini dilakukan India setelah pada tahun 2010 jumlah *foreign direct investment* di India turun sebanyak 22 persen ke angka US\$ 21 miliar dari tahun sebelumnya sebesar US\$ 27 miliar.²²¹

Serupa dengan India, Australia juga bermaksud untuk menarik SWFs agar berinvestasi di Australia. Sementara India bermaksud menaikkan persentase jumlah kepemilikan yang bisa diperoleh oleh SWFs, maka pemerintah Australia bermaksud untuk memberikan pembebasan pajak atas dana milik pemerintah yang

²¹⁷ Diunduh melalui http://www.preqin.com/docs/samples/The_Preqin_2011_Sovereign_Wealth_Fund_Review_Sample_Pages.pdf?rnd=1.

²¹⁸ Miller, *Loc. Cit.*

²¹⁹ Fe Bureu, “Sebi May Double Sovereign Wealth Fund Limit to 20%,” 19 April 2011, diunduh melalui <http://www.financialexpress.com/news/sebi-may-double-sovereign-wealth-fund-limit-to-20/777880/> pada 20 Mei 2011, pukul 07:45 WIB.

²²⁰ Siddharth Shah, “Should Sovereign Wealth Funds Enjoy a Higher Open Offer Threshold?,” *Business Standard*, 27 April 2011, diunduh melalui <http://www.business-standard.com/india/news/should-sovereign-wealth-funds-enjoy-higher-open-offer-threshold/433592/> pada 20 Mei 2011, pukul 07:00 WIB.

²²¹ “India’s foreign direct investment in 2010 dips by 22% to \$21 billion,” *Daily News and Analysis*, 20 Februari 2011, diunduh melalui http://www.dnaindia.com/money/report_india-s-foreign-direct-investment-in-2010-dips-by-22pct-to-21-billion_1510470 pada 20 Mei 2011, pukul 07:10 WIB.

masuk ke Australia agar dapat menjadikan Australia sebagai tujuan investasi yang menarik di masa depan.²²²

Keistimewaan ini ternyata tidak hanya terjadi di India dan Australia, meskipun secara khusus Amerika Serikat tidak menyatakan secara eksplisit bahwa Amerika Serikat memberikan hak istimewa kepada SWFs. Namun di bawah *Securities and Exchange Commission* (SEC) Rule 144A, investor yang berinvestasi lebih dari US\$ 100 juta di pasar Amerika (*qualified institutional buyer*) dapat melakukan transaksi *private* dengan sedikit batasan.²²³ Dengan keistimewaan ini, maka investor tersebut dapat melakukan transaksi penjualan dan pembelian *securities* tanpa muncul ke publik ataupun turut campur pemerintah Amerika Serikat dalam proses transaksi tersebut. Yang harus dilakukan oleh investor tersebut hanyalah melewati *SEC registration requirements*. Dengan nilai investasi sebesar itu, tentunya hanya investor besar yang dapat melewati kebijakan tersebut, dan SWFs merupakan salah satu pemain besar dalam dunia ekonomi dunia dengan nilai aset yang tidak sedikit.

Dari kedua kasus di atas, dapat dilihat bagaimana SWFs selain menarik minat para resipien, juga dapat mendorong perubahan dalam peraturan terkait dengan SWFs sebagaimana yang terjadi di India dan Australia. Hal ini menunjukkan bahwa SWFs tidak hanya mendistribusikan *meta-power*, melainkan pula *structural* dan *instrumental power*.

Namun, seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa distribusi *power* ini tidak hanya menuju ke arah resipien, distribusi ini juga dapat berbalik arah menuju ke arah pendonor SWFs dan melemahkan pendonor. Hal ini tentunya dipengaruhi oleh kondisi, waktu, dan penggunaan yang tepat oleh negara resipien SWFs. Hal ini terjadi misalnya pada kasus pembekuan SWFs yang dimiliki oleh pemerintah Libya di Amerika Serikat dan Eropa. Dampak yang terjadi atas pembekuan aset ini tidak hanya berpengaruh pada Libya, tapi juga pada resipien dana Libya lainnya, di mana dalam hal ini adalah Afrika; yang bila dana ini terus mengalir maka akan melepaskan Afrika dari ketergantungannya dari Amerika

²²² Clancy Yeates, "Friendlier Foreign Terms Floated," 21 April 2011, diunduh melalui <http://www.smh.com.au/business/friendlier-foreign-terms-floated-20110420-1dou4.html> pada 20 Mei 2011, pukul 07:20 WIB.

²²³ Weiner, *Op. Cit.*, hlm. 50.

Serikat dan Perancis. Lalu mengapa SWFs Cina menjadi lebih istimewa bagi Amerika Serikat dibandingkan SWFs negara lainnya?

Mungkin akan lebih mudah memberikan jawaban dengan membandingkan performa ekonomi Amerika Serikat dan Cina untuk menjawab pertanyaan di atas. Namun hanya dengan membandingkan hal tersebut dan berargumen bahwa kekhawatiran Amerika Serikat atas SWFs Cina merupakan respon atas ketimpangan performa ekonomi keduanya, yang diperkuat dengan kebangkitan Cina tentunya tidak dapat menggali jawaban yang lebih mendalam untuk menjawab pertanyaan tersebut. Penulis sendiri berpendapat bahwa yang membuat SWFs Cina lebih istimewa adalah *distribusi power* SWFs yang dimiliki oleh Cina lebih kuat dan mengkhawatirkan bila dibandingkan dengan SWFs lainnya. Hal ini dikarenakan oleh kondisi ekonomi Cina saat ini cukup kuat dan Cina benar-benar tahu bagaimana menggunakan kekuatannya tersebut untuk mempengaruhi negara lain demi mencapai maksud dan tujuannya.

Ekonomi Cina yang cukup kuat dan masih dalam proses untuk terus maju bila dibandingkan dengan negara lainnya yang merupakan *great power* sebelumnya yang saat ini justru mengalami stagnasi atau bahkan kemunduran sejak terjadinya krisis finansial global pada tahun 2008 telah menjadikan Cina sebagai daerah tujuan yang menarik bagi aktivitas ekonomi maupun investasi. Selain itu, Cina juga tahu bagaimana menggunakan kemunduran yang dialami oleh negara lain dan kemajuan yang ia miliki saat ini untuk mendapatkan keuntungan yang diharapkannya. Meskipun hingga saat ini belum ada bukti pasti yang menunjukkan bahwa investasi yang dilakukan oleh Cina membawa misi politik, namun Cina juga menggunakan kekuatan politiknya demi melancarkan kegiatan ekonominya. Investasi SWFs bukanlah satu-satunya sarana yang digunakan oleh Cina. Cina juga mensinergikan *state-owned company* dan bahkan kekuatannya secara langsung untuk melancarkan aktivitas ekonominya, termasuk investasinya di perusahaan atau negara asing. V. Spike Peterson menulis bahwa di setiap langkah, pasar kapitalis bergantung pada kekuatan politik negara.²²⁴

²²⁴ V. Spike Peterson, "How is the World Organized Economically?" dalam *Global Politics a New Introduction* (Routledge, 2009).

Pola distribusi *power* yang dilakukan oleh Cina saat ini menurut serupa dengan distribusi *power* pasca Perang Dunia II yang dilakukan oleh Amerika Serikat. Namun, Cina sendiri tidak serta-merta mengikuti langkah-langkah yang dilakukan oleh Amerika Serikat, melainkan belajar dari kegagalan yang telah dihadapi oleh Amerika Serikat dalam mendistribusikan *power* yang dimilikinya. Cina lebih berhati-hati dan memiliki visi jauh ke depan. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana kegigihan Cina untuk masuk sebagai anggota WTO yang dimulai dari pembukaan ekonominya yang sebelumnya tertutup kepada dunia hingga mempraktekkan ekonomi pasar agar dapat menyesuaikan dengan liberalisasi ekonomi yang mendominasi perekonomian dunia. Dan hal tersebut hanyalah merupakan langkah awal Cina untuk meraih tujuan yang lebih besar ke depannya.

Seperti halnya Amerika Serikat, Cina sangat menyadari kekuatan yang dimiliki saat ini. Sebagaimana Amerika Serikat membuat aliansi dengan Eropa dan Jepang, Cina juga berusaha untuk membentuk aliansi serupa dengan negara yang berpotensi menjadi *great power* ke depannya, seperti Brazil, Rusia, dan India (BRIC). Cina juga berusaha mempengaruhi IMF yang didominasi oleh Amerika Serikat sebagai *shareholder* terbesar IMF. Cina yang pada tahun 2005 hingga tahun 2008 memblokir IMF menganalisa ekonominya akibat tuduhan IMF yang menyatakan bahwa Cina memanipulasi nilai tukar mata uangnya, pada Juni 2009 justru mengundang IMF untuk menganalisa dan memulai proses *review* atas Cina (laporan masih menunjukkan bahwa Cina masih menjaga agar nilai mata uangnya tetap rendah).²²⁵ Perubahan sikap Cina ini merupakan bagian dari kebijakan Cina untuk terlibat kembali dengan dunia di luar batasnya, khususnya dengan organisasi seperti IMF dan *World Bank*, serta organisasi internasional lainnya yang menolong melawan kemiskinan dengan meminjamkan uang pada negara berkembang miskin.²²⁶

Contoh usaha Cina lainnya dalam mempengaruhi IMF yaitu pada kasus di mana Obama bermaksud untuk membentengi kembali IMF dalam membantu pencegahan krisis finansial global di masa depan dengan mencari suntikan dana sebesar US\$ 500 miliar. Amerika Serikat, Uni Eropa, dan Jepang telah setuju

²²⁵ Weiner, *Op. Cit.*, hlm. 83.

²²⁶ *Ibid.*

menyuntikkan dana masing-masing sekitar US\$ 100 miliar, namun Cina sendiri menolak menyuntikkan dana kecuali IMF memberikan keleluasan lebih bagi Cina untuk berbicara. Setelah IMF berjanji untuk memulai mengolah kembali struktur *power*-nya pada tahun-tahun berikutnya, Cina barulah setuju untuk menyuntikkan dana dengan nilai mendekati US\$ 100 miliar.

Sebagaimana Amerika Serikat yang mempelopori pembentukan *Bretton Woods system* dan juga dolarisasi, Cina pun mencetuskan ide serupa yakni pembentukan mata uang tunggal dunia melalui usulan reformasi sistem moneter internasional dengan menciptakan cadangan mata uang internasional yang tidak terhubung dengan negara mana pun; yang terangkum dalam proposal yang dipublikasikan pada 24 Maret 2009 dan dibuat oleh Zhou Xiaochuan, gubernur bank sentral Cina. Weiner menulis bahwa banyak ahli ekonomi yang berpendapat bahwa hal ini dilakukan oleh Cina dikarenakan hilangnya kesabaran pemimpin Cina atas hubungan kodependensi finansial Cina dengan Amerika Serikat, khususnya karena fluktuasi dolar dengan liar selama krisis 2009, di mana dengan menurunnya nilai dolar juga akan menjatuhkan nilai aset *dollar-based* Cina.²²⁷ Weiner sendiri melihat ini sebagai usaha manipulasi Cina atas Amerika Serikat. Meski begitu, penulis sendiri melihat proposal tersebut sebagai usaha Cina untuk menyebarkan pengaruhnya kepada dunia tanpa harus menanggung beban sebagaimana yang diemban oleh Amerika Serikat sebelumnya.

Di satu sisi dolarisasi memang menguntungkan Amerika Serikat, yaitu meningkatkan *seigniorage*,²²⁸ mengurangi biaya transaksi, memperbaiki lingkungan untuk perdagangan dan investasi, dan memberikan *power* dan *prestige*.²²⁹ Namun di sisi lain, dolarisasi juga dapat menyebabkan kerentanan karena secara tidak langsung dolarisasi menghubungkan ekonomi Amerika Serikat dengan negara lainnya yang didolarisasi. Bila permintaan uang di negara dolarisasi mengalami perubahan tiba-tiba atau sering, aliran bersih yang akan

²²⁷ Weiner, *Op. Cit.*, hlm. 80.

²²⁸ Perbedaan antara nilai uang dan biaya untuk memproduksinya - dengan kata lain, biaya ekonomi dari produksi mata uang dalam ekonomi atau negara tertentu. Jika *seigniorage* positif, maka pemerintah akan membuat keuntungan ekonomi, sebuah *seigniorage* negatif akan mengakibatkan kerugian ekonomi, <http://www.investopedia.com/terms/s/seigniorage.asp>.

²²⁹ Benjamin J. Cohen, "U.S. Policy on Dollarisation: A Political Analysis," diunduh melalui <http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/recent/dollarization.html> pada 5 Juni 2011, pukul 20:00 WIB

dihasilkan bisa jadi meningkatkan volatilitas jangka pendek dari agregat moneter Amerika Serikat, yang akan mempersulit *Federal Reserve* untuk mempertahankan kestabilan dari waktu ke waktu.²³⁰ Lebih lanjut, bila negara yang didolarisasi memutuskan untuk menciptakan mata uangnya sendiri, maka akan terjadi dedolarisasi atau pengendapan pembuangan jumlah besar dolar di pasar valuta dunia sehingga dolar dapat mengalami depresiasi serius, menghasilkan peningkatan tekanan inflasi di Amerika Serikat.²³¹ Dengan mengusulkan pembentukan mata uang tunggal, Cina tidak perlu repot-repot sendirian menjaga kestabilan mata uangnya karena dengan mata uang tunggal global, resiko yang akan dibagi sama besarnya pada seluruh negara di dunia. Resiko terjadinya spekulasi terhadap nilai mata uang juga dapat dihilangkan sehingga stabilitas dapat tercipta, sementara Cina sendiri masih dapat menyebarkan pengaruhnya melalui keikutsertaan Cina dalam pembuatan kebijakan moneter maupun finansial.

Meskipun distribusi *power* yang dilakukan oleh Cina mirip dengan yang dilakukan oleh Amerika Serikat sebelumnya, namun distribusi *power* yang dilakukan oleh Cina berbeda dengan yang dilakukan oleh Amerika Serikat. Cina tampaknya lebih memilih untuk menggunakan cara yang lebih halus untuk mendapatkan apa yang ia inginkan, seperti melalui investasi, atau dengan memberikan bantuan dengan persyaratan yang lebih ringan atau bahkan tanpa syarat sama sekali. Dalam investasi misalnya, Cina berani mengucurkan dana dalam jumlah besar ke perusahaan-perusahaan strategis yang mengelola sumber daya energi. Sebagai contoh yaitu investasi langsung yang dilakukan oleh CIC pada perusahaan-perusahaan seperti: *Teck Resources Limited* (Kanada), *JSC KazMunaiGas Exploration Production* (Kazakhstan), *Nobel Oil Group LTD* (Rusia), *PT Bumi Resources Tbk* (Indonesia), *AES Corporation* (Amerika Serikat), dan lainnya.

Selain itu, Cina juga menggunakan *state-owned company* yang dimilikinya sebagai bagian dari strateginya tersebut, baik melalui akuisisi maupun melalui merger, misalnya penawaran CNOOC atas Unocal. Namun, seiring dengan

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ *Ibid.*

perkembangan kekuatan ekonomi dan militernya, agaknya Cina mulai berani untuk menggunakan kekuatan militernya untuk meraih apa yang diinginkannya. Hal ini misalnya dapat dilihat pada sengketa *South China Sea*. Dengan sikap Cina ini, tidak menutup kemungkinan bahwa Cina akan lebih agresif dalam usahanya mendapatkan sumber daya energi dan juga dalam meraih tujuan lainnya.

2.2. ILIBERALISME AMERIKA SERIKAT

*Behavior depends not on reality but on how reality is perceived and interpreted.*²³²

Bila sebelumnya penulis berargumen bahwa penyebab munculnya kekhawatiran terhadap SWFs, khususnya Cina, disebabkan adanya distribusi *power* dalam proses investasi SWF; maka argumen ke dua penulis adalah bahwa kekhawatiran tersebut disebabkan oleh iliberalisme Amerika Serikat. Mengapa?

Kekhawatiran Amerika Serikat atas investasi asing seperti yang terjadi dalam kasus ini menurut Joshua S. Goldstein dan John C. Pevehouse tidak menunjukkan sikap liberalisme karena ekonom liberal menekankan bahwa efisiensi global dan generasi kekayaan yang meningkat berasal dari kemampuan MNC untuk berinvestasi secara bebas melewati batas internasional; dan keputusan investasi harus dibuat satu-satunya atas dasar ekonomi, bukan nasionalistik.²³³

Sejak keadaan ekonomi Amerika Serikat mulai memburuk akibat krisis finansial yang mulai muncul, sikap yang diambil oleh Amerika Serikat sendiri menjadi lebih nasionalis atau merkantilis. Goldstein dan Pevehouse menulis bahwa hanya merkantilis yang merasa kehilangan *power* ketika investor asing membeli perusahaan dan *real estate* di negara debitur, dan merkantilis pulalah yang cenderung untuk melihat investasi asing di dalam negerinya dengan kecurigaan; dan hal itulah yang terlihat pada sikap Amerika Serikat ketika kekhawatiran terhadap SWFs mencuat.

Dalam proses penulis mengambil dan mempelajari data-data mengenai SWFs, ternyata penulis juga menemukan bahwa kekhawatiran tersebut secara khusus ditujukan kepada SWFs yang berasal dari tiga negara tertentu, yakni Cina,

²³² John S. Odell, "Explaining Change in Foreign Economic Policy" dalam *American Foreign Policy Theoretical Essays*, 2nd Edition (Harpercollins College Publishers, 1996), hlm. 55.

²³³ Goldstein dan Pevehouse, *Op. Cit.*

Rusia, dan negara-negara Arab. Hal ini misalnya ditulis oleh Daniel Dombey dan Simeon Kerr dalam salah satu artikel yang diterbitkan oleh *FT.Com*, di mana keduanya menulis bahwa beberapa anggota konggres Amerika Serikat khawatir tentang kekuatan ekonomi yang dapat diakumulasikan oleh SWFs dari negara-negara Arab, Rusia, dan Cina.²³⁴ Hal ini juga dapat dilihat dalam testimoni Alan Tonelson dari Dewan Bisnis dan Industri Amerika Serikat dalam *U.S.-China Security Commission hearing* pada 7 February 2008, yang menarik garis sejajar antara ancaman terhadap Amerika Serikat yang ditimbulkan oleh SWFs, Al Qaeda, militer Cina, dan kebangkitan Rusia, serta mengatakan pula bahwa menghitung sheikh di kerajaan minyak Teluk Persia sebagai sekutu adalah naif.²³⁵ *Treasury secretary*, Henry Paulson Jr. bersama dengan *deputy Treasury secretary*, Robert Kimmit juga berkunjung ke Cina, Rusia, dan *the Gulf* pada tahun 2007 untuk mendesak pejabat tinggi finansial negara-negara tersebut untuk mengadopsi keterbukaan yang lebih besar dari praktek investasi mereka dan untuk melarang subsidi pemerintah atau bentuk insentif lainnya untuk aktivitas investasi luar negerinya.²³⁶ Sikap Amerika Serikat ini membuat penulis bertanya-tanya mengapa SWFs ketiga negara ini mendapatkan perhatian yang lebih khusus dibandingkan dengan SWFs lainnya.

Awalnya penulis beranggapan bahwa hal ini dikarenakan oleh tidak transparannya SWFs ketiga negara tersebut, yang memang benar adanya. Namun ternyata tidak hanya negara-negara Arab, Rusia, atau Cina saja yang memiliki indeks transparansi yang rendah; tapi negara lain seperti Malaysia, Meksiko, Vietnam, dan lainnya juga memiliki indeks transparansi yang juga terbilang rendah dalam investasi SWFs yang dimilikinya.²³⁷ Penulis juga memahami bila naiknya Cina dan bangkitnya Rusia, sementara Amerika Serikat sendiri mengalami kemunduran mungkin menimbulkan kekhawatiran tersendiri bagi Amerika Serikat. Namun kemudian penulis beranggapan bahwa ada hal lainnya di

²³⁴ Dombey dan Kerr, *Loc. Cit.*

²³⁵ Daniel J. Ikenson, "Nothing to Fear but Fearmongers Themselves: A Look at the Sovereign Wealth Fund Debate" dalam *Free Trade Bulletin*, No. 33, 14 Maret 2008, diunduh melalui <http://www.freetrade.org/pubs/FTBs/FTB-033.html> pada 8 Juni 2011, pukul 06:05 WIB.

²³⁶ Weisman, *Loc. Cit.*

²³⁷ Lihat tabel 5.1 *SWFs Scoreboard*, Edwin M. Truman (2010), hlm.72-73.

luar hal tersebut di atas setelah penulis membaca kasus gagalnya pembelian P&O oleh *Dubai Port World*.

Gagalnya pembelian P&O oleh *Dubai Port World* salah satunya dikarenakan oleh kenyataan bahwa *Dubai Port World* merupakan perusahaan yang berasal dari Uni Emirat Arab; yang secara tidak sengaja merupakan tempat kelahiran salah seorang anggota teroris yang melakukan penyerangan pada peristiwa 11 September 2001, dan juga adanya bukti bahwa para teroris yang terkait dalam penyerangan tersebut membawa paspor Uni Emirat Arab dan melewati Uni Emirat Arab dalam perjalanannya menuju Amerika Serikat. Menurut penulis, sentimen tersebut merupakan sentimen negatif yang tidak mendasar dan tanpa bukti, selain karena *Dubai Port World* sendiri saat mengadakan penawaran tersebut telah dikenal secara luas sebagai salah satu operator pelabuhan teratas dunia, CFIUS yang sebelumnya telah melakukan *review* penawaran *Dubai Port World* atas P&O pun tidak menemukan adanya indikasi bahwa penawaran tersebut akan berdampak negatif pada keamanan nasional Amerika Serikat.

Uni Emirat Arab yang merupakan negara tertuduh juga telah bekerjasama dalam pemberantasan terorisme di negaranya, misalnya dengan mengizinkan masuknya tentara dan angkatan laut Amerika Serikat ke dalam wilayahnya sementara melakukan operasi-operasi yang terkait dengan perang melawan teror.²³⁸ Namun hal tersebut nampaknya tidak dapat mengubah cara pandang Amerika Serikat dalam melihat Uni Emirat Arab, maupun *Dubai Port World* yang berasal dari sana; meskipun dari keseluruhan anggota teroris yang terlibat saat itu, 15 orang anggota teroris memang membawa paspor yang dikeluarkan oleh Arab Saudi, namun selebihnya malahan memiliki kontak langsung dengan Inggris yang merupakan rumah dari pemilik asli P&O.²³⁹ Hal ini jelas memperlihatkan diskriminasi cara Amerika Serikat memandang Uni Emirat Arab dengan cara Amerika Serikat memandang Inggris. Lalu apa hubungan kasus ini dengan iliberalisme Amerika Serikat?

²³⁸ Mostrous, Gue, dan Dittman, *Op. Cit.*, hlm.32.

²³⁹ *Ibid.*

Saat mempelajari data-data yang ada, ternyata penulis menemukan bahwa setelah terjadinya serangan terorisme pada 11 September 2001, Amerika Serikat melakukan serangkaian tindakan yang bertentangan dengan nilai-nilai liberalisme yang dianutnya atau yang disebut dengan iliberalisme. Contoh tindakan tersebut misalnya adalah serangan Amerika Serikat yang dibantu oleh Inggris pada *base camp* Al Qaeda dan Taliban di Afganistan pada Oktober 2001, meskipun sebelumnya telah dilakukan usaha-usaha diplomatik untuk mencegah perang berskala besar.

Selain itu, pemerintah Amerika Serikat juga melakukan sejumlah penangkapan atas orang-orang yang dicurigainya sebagai anggota atau membantu kegiatan terorisme, baik di luar maupun di dalam Amerika Serikat. Presiden Bush juga mengeluarkan perintah eksekutif yang mengutip darurat luar biasa sehingga penangkapan tersebut dapat dilakukan tanpa menunjukkan sebab, penjadwalan sidang, mendapatkan bantuan hukum, dan melakukan komunikasi apa pun dengan dunia luar. Hal yang dilakukan oleh Amerika Serikat ini jelas bertentangan dengan nilai liberalisme dan bertentangan dengan hukum yang berlaku di Amerika Serikat sendiri. Mereka yang ditangkap juga dijebloskan ke dalam penjara Guantanamo, di mana di dalam penjara itu sendiri para tahanan diperlakukan secara tidak manusiawi yang jelas melanggar hak asasi mereka sebagai manusia.

Pada tanggal 20 Maret 2003, Amerika Serikat dibantu oleh Inggris, Australia, Polandia, dan Denmark, juga memulai aksi militer ofensif terhadap Irak untuk menggulingkan Saddam Hussein dan mencegahnya menggunakan senjata nuklir (senjata pemusnah massal).²⁴⁰ Hal ini jelas bertentangan dengan pendapat bahwa negara yang berbentuk republik akan bertindak secara moral, memilih perdamaian dibandingkan perang dalam hubungannya dengan negara lainnya. Para liberal Amerika Serikat juga secara umum berpikir bahwa perang Irak tersebut sesuatu yang tidak perlu, dan pembangunan brutal setelah Saddam sebagai refleksi dari arogansi pemerintahan, kebutaan ideologis, dan ketidakmampuan.²⁴¹ Sementara itu, sebagian besar konservatif melihat alasan

²⁴⁰ "Iraq War, 2003 Web Archive," *Loc. Cit.*

²⁴¹ Stanley A. Renshon, *National Security in the Obama Administration: Reassessing the Bush Doctrine* (Routledge, 2010), hlm.28.

untuk menggulingkan Saddam, tetapi kecewa dengan kekacaubalauan strategis brutal dan kompleks Irak jadinya sebelum kesuksesan relatif dari keterburuburuan tersebut tercapai.²⁴²

Keterkaitan dari peristiwa-peristiwa di atas dengan kasus *Dubai Port World* yaitu bahwa mereka berbagi kurun waktu yang sama, pemimpin yang sama, dan doktrin yang sama, yakni *Bush Doctrine*: “*I thank the many world leaders who have called to offer their condolences and assistance.....We will make no distinction, between the terrorists who committed these acts and those who harbor them.*”²⁴³ Bush doktrin yang tidak memberikan pengertian yang jelas mengenai teroris inilah yang kemudian mendorong pada kerancuan dalam mengartikan musuh atau teroris, sehingga Uni Emirat Arab ataupun *Dubai Port World* yang belum terbukti berkaitan ataupun membantu serangan 11 September pun menjadi salah satu musuh yang harus dicurigai. Sentimen ini pula yang menurut penulis menentukan cara pandang Amerika Serikat terhadap SWFs yang berasal dari negara-negara Arab, Rusia, dan Cina; termasuk kekhawatiran terhadap SWFs yang berasal dari negara-negara tersebut. Pendapat penulis ini sendiri juga didorong oleh argumen Desch mengenai iliberalisme Amerika Serikat.

Desch berargumen bahwa iliberalisme Amerika Serikat muncul dikarenakan oleh liberalisme Amerika itu sendiri.²⁴⁴ Menurutnya, iliberalisme Amerika Serikat tersebut disebabkan oleh pengaruh liberalisme Kant (melalui teori *democratic peace* yang dituangkan dalam esainya yang berjudul *Perpetual Peace*) dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Desch menulis bahwa Kant menganggap kondisi negara internasional begitu berbahaya yang bahayanya dapat diperbaiki hanya melalui transformasi radikal dari tatanan domestik negara dan sistem internasional. Kant juga memberikan hak kepada negara republik untuk mengakhiri peperangan internasional dengan memaksa negara lain untuk memeluk republik karena negara non-republik atau mereka yang tidak mau bergabung dengan liga republik berbahaya bagi perdamaian abadi, dan hal ini menurut Desch bertentangan dengan sistem Kant sendiri. Kant sebagaimana ditulis Desch juga berpendapat bahwa kedaulatan berasal dari hak individual

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ Ambrose dan Brinkley, *Loc. Cit.*

²⁴⁴ Desch, *Op. Cit.*, hlm. 8.

sehingga bila negara tidak benar-benar representatif, negara tersebut tidak menikmati hak yang sama dari non-intervensi. Kant juga mengizinkan hegemon republik untuk dapat bertindak sebagai katalis untuk pembangunan dari liga republik sehingga menurut Desch, liberalisme Kant dapat melayani pembenaran filosofi atas intervensi dan hegemoni.

Pengaruh dari pemikiran Kant inilah yang kemudian menjadi pendorong dan pembenaran terhadap tindakan yang bertentangan dengan nilai-nilai liberalisme, sekaligus yang dapat menjelaskan mengapa negara republik memiliki kecenderungan untuk berperang dengan negara non-republik. Benih iliberalisme yang terkandung dalam pemikiran Kant ini pula yang kemudian mendorong perbedaan pandangan Amerika Serikat terhadap SWFs yang berasal dari negara-negara Arab, Cina, dan Rusia dengan SWFs yang berasal dari negara-negara lainnya. Bila negara-negara Arab berbahaya karena dianggap sebagai sarang teroris, maka bangkitnya Cina dan Rusia ditakutkan dapat turut andil mendorong kembalinya penyebaran komunisme di dunia sehingga ketiganya menjadi musuh yang dianggap berbahaya bagi perdamaian dunia dan juga Amerika Serikat. Ketakutan inilah yang kemudian mendorong munculnya kekhawatiran terhadap SWFs dari negara-negara tersebut. Bila SWFs negara-negara Arab dikhawatirkan digunakan untuk membantu pergerakan terorisme di dunia; maka berkembangnya SWFs Cina dan Rusia selain dikhawatirkan membawa misi politik di balik investasinya, sebagaimana pendapat penulis sebelumnya bahwa investasi SWFs juga mendistribusikan *power*, juga secara tidak langsung dapat mendorong bangkitnya komunisme seiring dengan bangkitnya kedua negara tersebut meskipun hingga sekarang belum ada bukti yang mengarah ke sana. Lalu mengapa iliberalisme tersebut baru menguat pada dekade 2000-an?

Desch berargumen bahwa sedikitnya hambatan fisik atas eksekusi liberalisme Amerika Serikat menyebabkan mengapa iliberalisme Amerika telah menjadi masalah yang lebih akut di rumah maupun di luar.²⁴⁵ Penulis setuju dengan argumen ini, namun sebagaimana bibit tanaman akan tumbuh dengan lebih cepat dan sehat dengan andil manusia, maka bibit iliberalisme ini sendiri menguat dengan adanya Bush sebagai presiden Amerika Serikat saat itu. Hal ini juga

²⁴⁵ Desch, *Op. Cit.*, hlm. 9.

terjadi pada proses dominasi neoliberalisme menggantikan *embedded liberalism* sebelumnya, sebagaimana yang ditulis oleh Helleiner bahwa selama pemerintahan Nixon dan Ford, pembuatan kebijakan finansial internasional sangat dipengaruhi oleh pendukung pemikiran neoliberal.²⁴⁶ Gottfried Haberler yang merupakan penasihat Presiden Nixon atas isu-isu internasional merupakan *leading member* sekolah neoliberal Austria. George Shultz, sekretaris *Treasury* setelah pertengahan tahun 1972, juga memberikan pengaruh pada neoliberalisme akibat hubungannya dengan Universitas Chicago dan Milton Friedman. Hal ini juga sejalan dengan Odell yang menulis bahwa setiap perubahan kebijakan dapat dijelaskan dengan melukiskan kepercayaan, persepsi, dan nilai dari pembuat kebijakan pada waktu pembuatan keputusan.²⁴⁷

Meski begitu, menurut penulis hal tersebut di atas sendiri belum dapat sepenuhnya menjelaskan perilaku Amerika Serikat saat ini. Misalnya saja pada kasus perang Irak pada tahun 2003. Terdapat skeptisme yang berkembang bahwa invasi Amerika Serikat ke Irak pada tahun 2003 bukan mengenai rezim Saddam Husein dan senjata pemusnah masal, tapi tentang siapa yang mengontrol sumber minyak ke dua terbesar di dunia.²⁴⁸ Sedangkan terkait perang Libya pada tahun 2011, muncul pendapat yang mengatakan bahwa perang tersebut dilakukan tidak hanya semata-mata untuk menggulingkan Muammar Gaddafi dan membebaskan rakyat Libya dari rezim otoriter Gaddafi, melainkan untuk mendapatkan kontrol atas Mediterania.²⁴⁹ Lin Zhiyuan, *deputy director of the Chinese People's Liberation Army Academy of Military Sciences* sebagaimana dikutip oleh Rozoff menulis bahwa dengan membangun basis di Tunisia, Maroko, Aljazair dan negara Afrika lainnya, Amerika Serikat secara bertahap akan membentuk sebuah jaringan pangkalan militer untuk menutupi seluruh benua dan persiapan penting untuk penempatan sebuah armada kapal induk di kawasan tersebut.²⁵⁰

²⁴⁶ Helleiner, *Op. Cit.*, hlm.115.

²⁴⁷ Odell, *Op. Cit.*, hlm.55.

²⁴⁸ Graham Phillips, "Oil Connection to War," diunduh melalui <http://academic.evergreen.edu/g/grossmaz/philligr.html> pada 6 Juni 2011, pukul 07:00 WIB.

²⁴⁹ Rick Rozoff, "War on Libya and Control of The Mediterranean," 25 Maret 2011, diunduh melalui <http://globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=23940> pada 6 Juni 2011, pukul 07:05 WIB.

²⁵⁰ *Ibid.*

Sementara masih menurut Lin Zhiyuan, bahwa *U.S. Africa Command* (*Africom*) akan membantu memfasilitasi kemajuan Amerika Serikat di benua Afrika, mengambil kendali atas benua Eurasia, dan selanjutnya akan mengambil kemudi dari seluruh dunia. Sementara itu, Libya yang merupakan salah satu negara yang belum tergabung atau berada di bawah *Africom* akan menjadi batu sandungan besar bagi Amerika Serikat dalam mewujudkan rencananya tersebut. Apalagi Muammar Gaddafi dalam suatu konferensi yang ditujukan untuk mengajukan *Mediterranean Union* pada tahun 2008, menolak dengan keras ide Nicolas Sarkozy untuk menggunakan pusat dunia kekaisaran Roma sebagai faktor pemersatu yang menghubungkan 44 negara dengan berkata: “*We shall have another Roman empire and imperialist design. There are imperialist maps and designs that we have already rolled up. We should not have them again,*”²⁵¹ sehingga dengan menyingkirkan Gaddafi akan membuka jalan Amerika Serikat dalam mewujudkan rencana tersebut.

Perubahan sikap Amerika Serikat atas Irak pada tahun 2003 dan sikap Amerika Serikat atas Libya pada tahun 2011 kembali menumbuhkan pertanyaan baru bagi penulis, yakni apakah tindakan tersebut merupakan proses perubahan lainnya dari iliberalisme menuju bentuk liberalisme lainnya sebagaimana proses perubahan *embedded liberalism* menuju neoliberalisme dan neoliberalisme menuju iliberalisme, ataukah perubahan menuju bentuk lainnya seperti merkantilisme misalnya, ataukah bentuk tersebut mengarah ke bentuk lainnya di luar pemikiran penulis? Ataukah aksi-aksi tersebut merupakan bentuk baru dari imperialisme Amerika Serikat? Untuk itu memang perlu adanya penelitian lebih lanjut mengenai hal tersebut.

²⁵¹ *Ibid.*

BAB III

DISTRIBUSI *POWER SWFs* CINA DAN ILIBERALISME AMERIKA SERIKAT

Perang Dunia II membawa rezim berbeda dalam rezim moneter internasional, sejalan dengan hegemoni Amerika Serikat yang mulai muncul menggantikan Inggris yang mengalami kemunduran. Rezim yang sebelumnya condong pada azas *laissez faire* beralih menjadi *embedded liberalism*. Namun sebagaimana pendapat Ruggie bahwa rezim ditopang oleh hegemon, perubahan rezim moneter internasional juga berubah, terpengaruh oleh *interest* Amerika Serikat dan ideologi yang dianutnya.

Neoliberalisme yang dianut oleh Amerika Serikat menyebabkan liberalisasi seluas-luasnya dalam perdagangan barang dan uang, serta menyebabkan mudarnya *embedded liberalism* dalam tatanan moneter dan finansial internasional, yang pada akhirnya meruntuhkan *Bretton Woods system* yang merupakan rezim moneter pasca Perang Dunia II. Meski begitu, hal ini justru menimbulkan perkembangan pesat dalam pergerakan modal di seluruh dunia, termasuk di dalamnya adalah SWFs. Sayangnya, dampak dari pergerakan modal ini tidak hanya menguntungkan, tapi juga berhasil menimbulkan serangkaian krisis dari yang sebelumnya memang telah berlangsung. Amerika Serikat yang tadinya diuntungkan dengan pergerakan bebas modal pun tidak luput mengalami hal tersebut. Amerika Serikat yang mengalami pertumbuhan ekonomi yang cukup kuat pada dekade tahun 1990-an akibat bebasnya pergerakan modal, harus menelan pil pahit pada dekade 2000-an.

Belum cukup dengan tanda-tanda kemunduran ekonomi yang dialaminya, Amerika Serikat juga harus menerima serangan teroris pada 11 September 2001. Serangan inilah yang merupakan poin kunci perubahan liberalisme yang dianut oleh Amerika Serikat selanjutnya. Dengan berbasis perlawanan terhadap terorisme, Amerika Serikat mengerahkan kekuatan militernya ke *base camp* Al Qaeda dan Taliban meskipun sebelumnya telah dilakukan usaha-usaha diplomatik untuk mencegah terjadinya hal-hal tersebut. Amerika Serikat juga menangkap orang-orang yang dituduh terkait dengan terorisme dan menjabloskan mereka ke

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

4.1. KESIMPULAN

Kekhawatiran Amerika Serikat atas penggunaan SWFs sebagai salah satu alat politik hingga saat ini belum terbukti adanya. Dalam panasnya krisis finansial global pada tahun 2008 lalu, SWFs justru muncul sebagai salah satu penolong yang mengucurkan dana segar bagi perusahaan besar Amerika yang mengalami guncangan akibat krisis. Meski begitu, kekhawatiran tersebut tidak dapat disalahkan sepenuhnya karena khawatir merupakan sesuatu yang wajar dan rasional. Meski begitu, kekhawatiran dan respon yang ditunjukkan oleh Amerika Serikat cukup mengherankan karena selama dekade-dekade sebelumnya Amerika Serikat justru mendorong liberalisasi finansial secara penuh. Dalam proses penelitian ini, penulis juga menemukan bahwa kekhawatiran ini secara khusus ditujukan kepada SWFs yang berasal dari negara-negara Arab, Rusia dan Cina. Sementara yang mendapatkan perhatian lebih khusus di antara ketiganya yaitu SWFs yang berasal dari Cina. Hal ini kemudian memunculkan pertanyaan: mengapa muncul kekhawatiran Amerika Serikat terhadap SWFs, khususnya SWFs Cina?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka penulis mengadakan penelitian atas kekhawatiran Amerika Serikat dan juga SWFs, khususnya SWFs Cina. Selain untuk menjawab pertanyaan di atas, penelitian itu juga bertujuan untuk memahami sudut pandang AS atas investasi SWFs China, memahami sudut pandang Cina sebagai negara investor SWFs, dan mengidentifikasi distribusi *power* melalui perpindahan SWFs Cina. Bertitik tolak dari tujuan-tujuan tersebut, dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan metode *grounded theory*, penulis sampai pada argumen bahwa kekhawatiran Amerika Serikat atas SWFs, khususnya Cina, akibat didorong oleh dua hal, yakni distribusi *power* SWFs dan iliberalisme Amerika Serikat.

Argumen ini sendiri berasal dari fakta bahwa hingga saat ini kekhawatiran atas SWFs sendiri belum terbukti adanya. Meskipun hingga saat ini belum ada

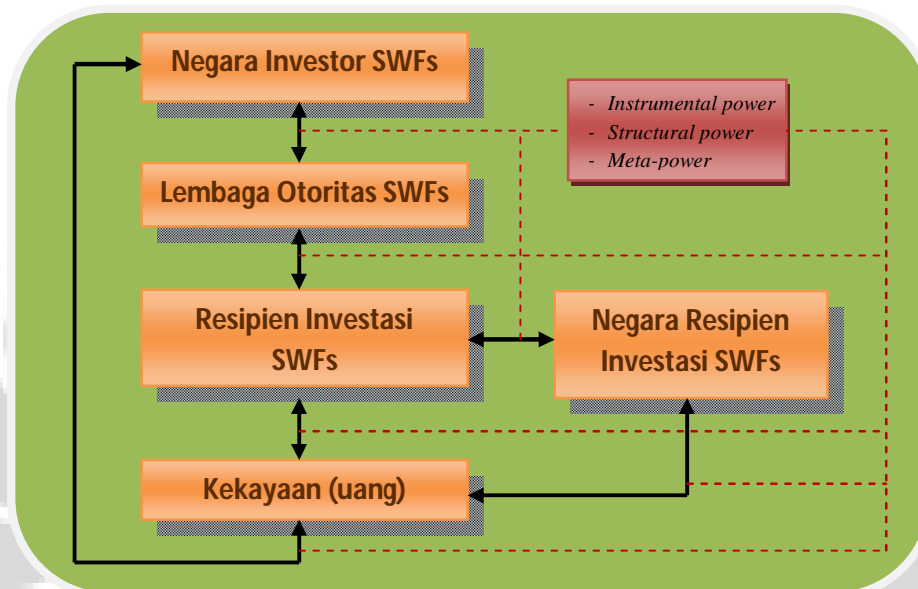
bukti nyata penggunaan SWFs sebagai alat politik negara investor SWFs, namun penulis menemukan bahwa terdapat distribusi *power* dalam proses investasi SWFs, yang mana distribusi *power* ini ternyata dapat berpengaruh terhadap negara investor SWFs maupun negara resipien investasi SWFs. Selain itu, penulis juga menemukan bahwa distribusi *power* SWFs berbeda dibandingkan dengan distribusi *power* pada umumnya, di mana terdapat tiga jenis *power* yang didistribusikan secara sekaligus, yakni *structural power*, *instrumental power*, dan *meta-power*, yang diambil berdasarkan pembagian *power* yang dilakukan oleh Singh.

Meta-power yang merupakan kunci dari distribusi *power* SWFs dalam argumen penulis adalah kekayaan atau uang. Kelebihan pendapatan yang berlebihan serta kekhawatiran atas semakin kompleksnya masalah di masa depan yang membutuhkan biaya lebih besar, seperti masalah demografi misalnya, telah menarik para negara investor SWFs untuk menciptakan suatu lembaga investasi yang dapat mengelola kelebihan dana negara dengan cara yang efektif dan menguntungkan sebagai solusi penyelesaian masalah tersebut. Tidak hanya menarik negara investor SWFs, kekuatan ini juga menarik negara resipien untuk menerima investasi tersebut meskipun terdapat kekhawatiran akan ditunggangnya investasi tersebut oleh tujuan politik tertentu. Kekuatan inilah yang disebut dengan *meta-power*.

Dalam perjalanannya, *power* yang didistribusikan ternyata tidak hanya *meta-power*, melainkan juga *structural* dan *instrumental power*, di mana *structural power* misalnya, dapat dilihat pada perubahan peraturan pada negara resipien, dan bersedianya negara-negara investor SWFs untuk lebih transparan dalam investasi SWFs yang dilakukannya, serta mematuhi peraturan yang berlaku di negara resipien. Sedangkan *instrumental power* sendiri dapat dilihat dari lemahnya sikap negara resipien terhadap negara investor SWFs karena kebutuhannya akan investasi SWFs yang berasal dari negara tersebut atau pembekuan aset SWFs oleh negara resipien sehingga merugikan negara investor SWFs. Penjelasan lebih rinci mengenai distribusi *power* SWFs dapat dilihat pada bab sebelumnya.

Adapun untuk memudahkan pembaca memahami distribusi *power* dalam argumen penulis, maka penulis mengilustrasikan distribusi *power* SWFs tersebut pada gambar berikut:

Gambar 7
Distribusi Power SWFs



Sumber: Kerangka Pemikiran Penulis

Selain distribusi *power*, sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, penulis juga berpendapat bahwa kekhawatiran Amerika Serikat atas SWFs, khususnya Cina diakibatkan oleh iliberalisme Amerika Serikat. Mungkin akan lebih mudah bagi penulis untuk membandingkan performa Amerika Serikat dengan Cina saat ini, namun hal tersebut ternyata tidak menjawab pertanyaan penulis mengenai kekhawatiran Amerika Serikat terhadap SWFs yang berasal dari Rusia dan negara-negara Arab; dan iliberalisme inilah menurut penulis yang paling tepat dalam menjawab pertanyaan mengapa Amerika Serikat memberikan perhatian khusus terhadap SWFs yang berasal dari Cina, Rusia, dan negara-negara Arab.

Pemimpin yang sama dan kurun waktu yang bersamaan antara tindakan iliberalisme Amerika Serikat dengan munculnya kekhawatiran Amerika Serikat atas SWFs memperkuat argumen penulis tersebut. Penulis berasumsi bahwa *Bush doctrine* yang mendorong terjadinya tindakan iliberalisme Amerika Serikat juga mendorong cara Amerika Serikat memandang Cina, Rusia, dan negara-negara

Arab, yang pada akhirnya juga berpengaruh terhadap cara Amerika Serikat dalam memandang SWFs dari negara-negara tersebut. Hal ini sendiri bukan dikarenakan iliberalisme tiba-tiba muncul dengan adanya Bush sebagai presiden Amerika Serikat pada dekade 2000-an, tapi melainkan karena Bush-lah maka bibit iliberalisme yang memang sebelumnya telah ada tersebut menjadi berkembang lebih besar dan kuat dibandingkan sebelumnya. Meski begitu, iliberalisme ini sendiri tidak mampu untuk menjawab pertanyaan penulis atas tindakan Amerika Serikat terhadap Irak dan Libya. Mungkinkah tindakan Amerika tersebut merupakan peralihan ke bentuk liberalisme lainnya sebagaimana *embedded liberalism* menjadi neoliberalisme, atautkah tindakan ini merupakan salah satu peralihan bentuk imperialisme Amerika Serikat menuju bentuk imperialisme lainnya? Hal ini tentunya memerlukan penelitian lebih lanjut.

4.2. SARAN

Agak sulit untuk melakukan pengaturan atas pergerakan modal, di mana di satu sisi pergerakan modal memang menimbulkan kerawanan, namun di sisi lain pergerakan modal tersebut memang dibutuhkan. Regulasi yang ketat mungkin dapat mengendalikan pergerakan modal dan mengurangi kerawanan, namun regulasi yang ketat juga menyebabkan larinya modal tersebut ke wilayah lainnya yang memberikan sambutan lebih terbuka dan regulasi yang lebih longgar; yang tentunya tidak diinginkan oleh setiap negara, terutama yang membutuhkan investasi asing untuk menggiatkan perekonomiannya.

Selama dekade-dekade sebelumnya, Amerika Serikat berusaha untuk mendorong liberalisasi finansial sepenuhnya yang dilakukannya tidak hanya di Amerika Serikat sendiri, melainkan juga di Eropa, Jepang, Asia, dan Amerika Latin. Namun, hasil dari liberalisasi tersebut justru menimbulkan krisis yang tidak hanya terjadi di Asia dan Amerika Latin saja, melainkan juga terjadi di Amerika Serikat sendiri yang seharusnya lebih siap dalam menghadapi kerawanan akibat kebebasan dalam pasar finansial, termasuk di dalamnya pergerakan modal. Lalu mengapa hal ini bisa terjadi?

Menurut penulis hal ini dikarenakan oleh pemerintah Amerika Serikat selama ini hanya bertindak sebagai filter, baik terhadap barang maupun modal

asing yang masuk ke Amerika Serikat, sementara setelah keduanya masuk ke dalam Amerika Serikat maka aturan yang berlaku adalah aturan pasar. Begitu pula yang terjadi pada investasi SWFs, pemerintah Amerika Serikat melalui CFIUS hanya bertindak sebagai filter atas investasi asing yang dicurigai dapat membahayakan keamanan nasional Amerika Serikat, sementara regulasi yang ada seringkali masih dapat dihindari oleh para pemilik SWFs. *Santiago Principles* yang merupakan panduan pelaksanaan investasi SWFs pun tidak dapat dikatakan efektif sepenuhnya karena bersifat sukarela dan tidak ada sanksi yang tegas bagi yang melanggar. Lalu bagaimana menghadapi hal ini?

Sebagaimana liberalisasi finansial tidak efektif apabila hanya diterapkan oleh sebagian negara saja sehingga Amerika Serikat mendorong negara lainnya untuk melakukan hal yang sama, maka hal ini juga berlaku dalam regulasi SWFs. Bila hanya sebagian negara yang memberlakukan regulasi ketat atas SWFs, maka SWFs akan lari ke negara lainnya yang justru membuka pintunya lebar-lebar sehingga regulasi tersebut menjadi tidak efektif dan merugikan negara yang memberlakukan regulasi tersebut. Untuk itu, menurut penulis perlu adanya suatu regulasi bersama yang berlaku di setiap negara di dunia untuk mengurangi kerawanan dari pergerakan modal yang berlebihan tersebut. Dengan diterapkannya regulasi yang sama di setiap negara, maka mau tidak mau investor harus menaati regulasi yang ada. Hal ini dikarenakan bila sebelumnya pilihan negara tujuan investasi yang menawarkan kelonggaran berlimpah ruah, maka dengan diberlakukannya regulasi bersama, pilihan seperti itu dapat berkurang atau hilang sama sekali.

Bila regulasi bersama sulit terwujud, maka pilihan yang dapat diambil oleh negara resipien adalah dengan memperkuat kondisi ekonomi dan politik negaranya. Hal ini dikarenakan meskipun melalui investasi SWFs negara mana pun, baik kuat ataupun lemah dapat mendistribusikan *power* yang dimilikinya melalui SWFs, namun besar kecilnya efek dari distribusi *power* itu tetap ditentukan oleh seberapa kuat keadaan ekonomi politik negara pemilik SWFs itu sendiri, dan hal ini juga berlaku bagi negara resipien SWFs. Untuk itu, menurut penulis akan sangat baik bagi Amerika Serikat untuk membenahi terlebih dahulu keadaan ekonomi domestiknya, terutama masalah defisit yang tidak juga

terselesaikan, yang mana keadaan ekonomi yang stabil ini juga akan membantu membawa kestabilan bagi keadaan politik dalam negerinya. Kekuatan militer yang besar akan menjadi sia-sia tanpa kekayaan untuk menopangnya. Tanpa adanya kekayaan, maka tidak akan ada dana untuk memperbesar ataupun mengembangkan kekuatan militer itu sendiri sehingga pada akhirnya kekuatan militer itu akan melemah dengan sendirinya. Mungkin sebagian ada pula yang berpendapat bahwa kekuatan militer dapat digunakan untuk mendapatkan kekayaan, namun penulis sendiri tidak setuju dengan cara tersebut. Selain tidak adanya jaminan bahwa cara tersebut akan membawa keberhasilan yang langgeng, biaya yang dikeluarkan mungkin bahkan tidak sesuai dengan hasil yang didapatkan. Selain mengeluarkan biaya yang lebih besar, hal tersebut juga dapat menimbulkan reaksi dari negara-negara lainnya meskipun saat aksi tersebut dilancarkan, reaksi tersebut mungkin belum terlihat atau muncul. Namun, dengan terus berkembangnya kesadaran masyarakat, reaksi-reaksi yang menentang, cepat atau lambat pasti akan muncul dan membesar dan ini tentunya akan menimbulkan kekacauan yang jelas merugikan.

4.3. SWFs INDONESIA

Tidak banyak yang mengetahui bahwa Indonesia pun memiliki lembaga SWFs. Dalam bab terakhir ini, penulis juga tidak bermaksud untuk membahas secara lebih mendalam mengenai SWFs yang dimiliki oleh Indonesia. Meski begitu, juga perlu diketahui sedikit mengenai lembaga SWFs yang dimiliki Indonesia agar pembaca pun mengetahui bahwa Indonesia saat ini memiliki lembaga SWFs sebagaimana negara lainnya, meskipun memang tidak dapat dibandingkan dengan pemilik SWFs lainnya, seperti Uni Emirat Arab, Cina, dan negara lainnya.

Lembaga pengelola SWFs Indonesia ini diberi nama Pusat Investasi Pemerintah (PIP), yang didirikan seiring dengan perubahan regulasi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah dan adanya *check and balance* dalam pengelolaan investasi pemerintah, sehingga pemerintah memisahkan fungsi regulator dan operator investasi menjadi dua institusi yang berbeda. Dengan pemisahan tersebut, fungsi regulator dilaksanakan

oleh Direktorat Pengelolaan Dana Investasi (Dit. PDI), sementara untuk melaksanakan fungsi operator maka dibentuklah PIP yang berada di bawah Menteri Keuangan, dengan pembinaan teknis Ditjen Perbendaharaan dan pembinaan administratif Sekretariat Jenderal. Dalam perkembangannya, Dit. PDI digabung dengan Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman (Dit. PPP) menjadi Direktorat Sistem Manajemen Investasi, dengan pertimbangan kesamaan tugas. Sebelumnya, pengelolaan investasi dilakukan oleh Satuan Kerja Sementara Badan Investasi Pemerintah (SKS-BIP) yang berada dengan status bertahap sesuai dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1005/KMK.05/2006 tanggal 20 Desember 2006, dan berada di bawah kendali Direktorat Pengelolaan Dana Investasi, Direktorat Jenderal Perbendaharaan, dan Kementerian Keuangan RI.

PIP merupakan satuan kerja yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) yang bertindak sebagai operator investasi pemerintah yang berada di bawah Menteri Keuangan.²⁵³ PIP memiliki visi menjadi lembaga investasi pemerintah kelas dunia yang mengedepankan kepentingan nasional. Sementara misi yang diembannya yaitu menstimulasi pertumbuhan ekonomi nasional melalui investasi di beberapa sektor strategis yang memberikan imbal hasil optimal dengan resiko yang terukur. Sumber dana PIP berasal dari APBN, keuntungan investasi terdahulu, amanah pihak lain, dan sumber lainnya yang sah. Adapun dasar hukum landasan operasional PIP diantaranya adalah Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, dan Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah.

Pada awalnya, PIP memperoleh modal dari pemerintah sebesar Rp. 4,5 triliun hingga tahun 2009, dan selama 3 tahun berdiri, PIP telah mencatat perolehan laba bersih sebesar Rp. 1,5 triliun.²⁵⁴ Hingga triwulan III-2010, laba

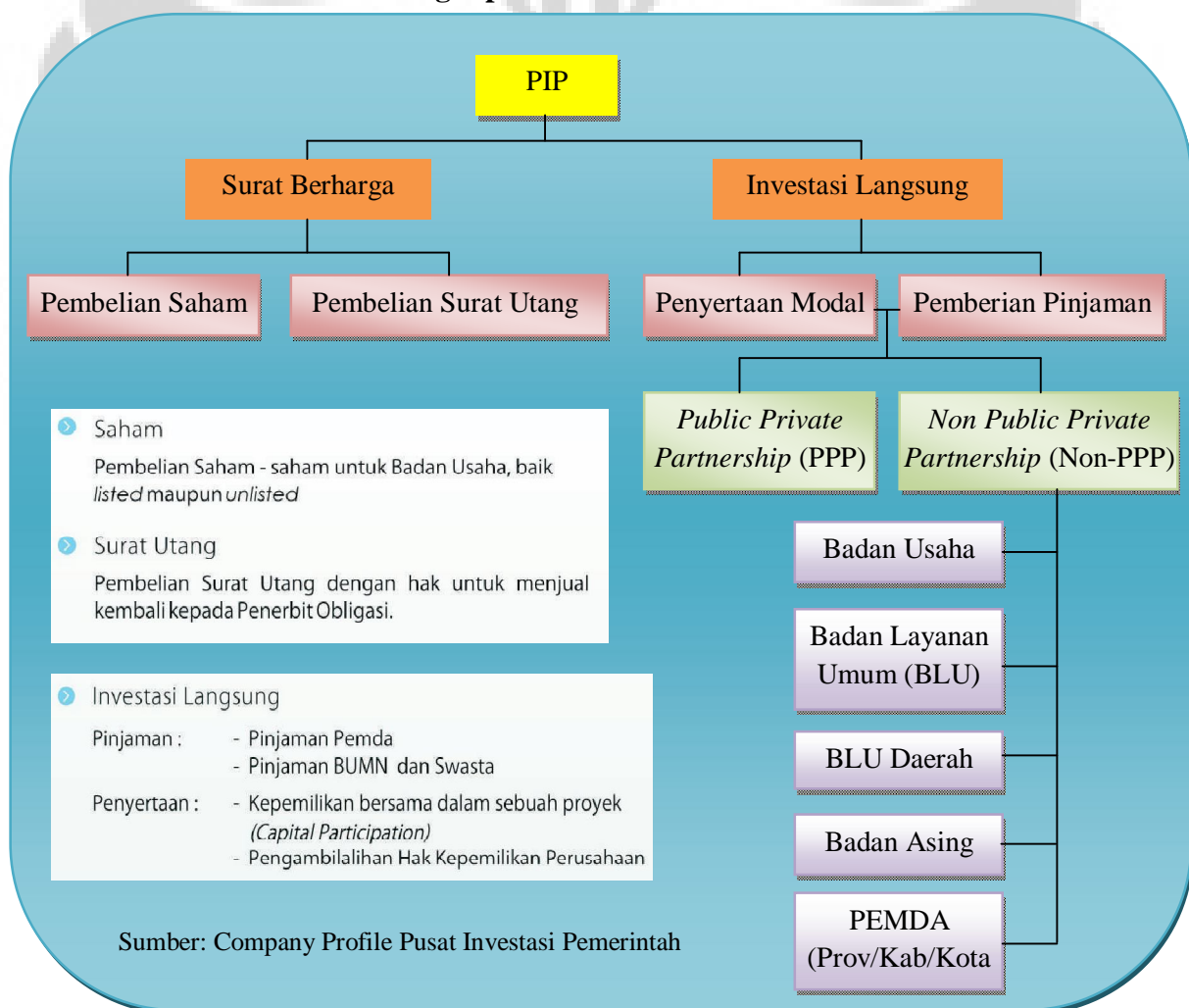
²⁵³ Company Profile Pusat Investasi Pemerintah, diunduh melalui <http://www.pip-indonesia.com/lawsandregulations/download/13> pada 30 Juni 2011, pukul 01:00 WIB.

²⁵⁴ Ramdhania El Hida, "Pusat Investasi Pemerintah Raup Laba Rp 500 Miliar," 7 November 2010), diunduh melalui <http://www.detikfinance.com/read/2010/11/07/113619/1488543/4/pusat-investasi-pemerintah-raup-laba-rp-500-miliar> pada 10 Juni 2011, pukul 07:00 WIB.

bersih yang diperoleh PIP sebesar Rp.500 miliar, dan laba itu sendiri masuk ke dalam kas negara sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).²⁵⁵

Investasi PIP berpusat di dalam negeri dan sebagian besar berinvestasi di perusahaan milik negara, seperti PLN dan PU, Krakatau Steel serta pemerintah daerah. Portofolio investasi PIP pada tahun 2010 terbagi menjadi tiga, yaitu: (1) penugasan khusus (84,7 persen), yang dibagi ke dalam investasi jalan tol dan ketenagalistrikan; (2) pinjaman (6 persen), yang juga dibagi ke dalam investasi transportasi, energi, pengairan, air minum, ketenagalistrikan, kerjasama pemerintah daerah, dan lainnya; serta (3) *equity* (9,5 persen).²⁵⁶ Adapun lingkup investasi PIP secara umum dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 8
Lingkup Investasi PIP

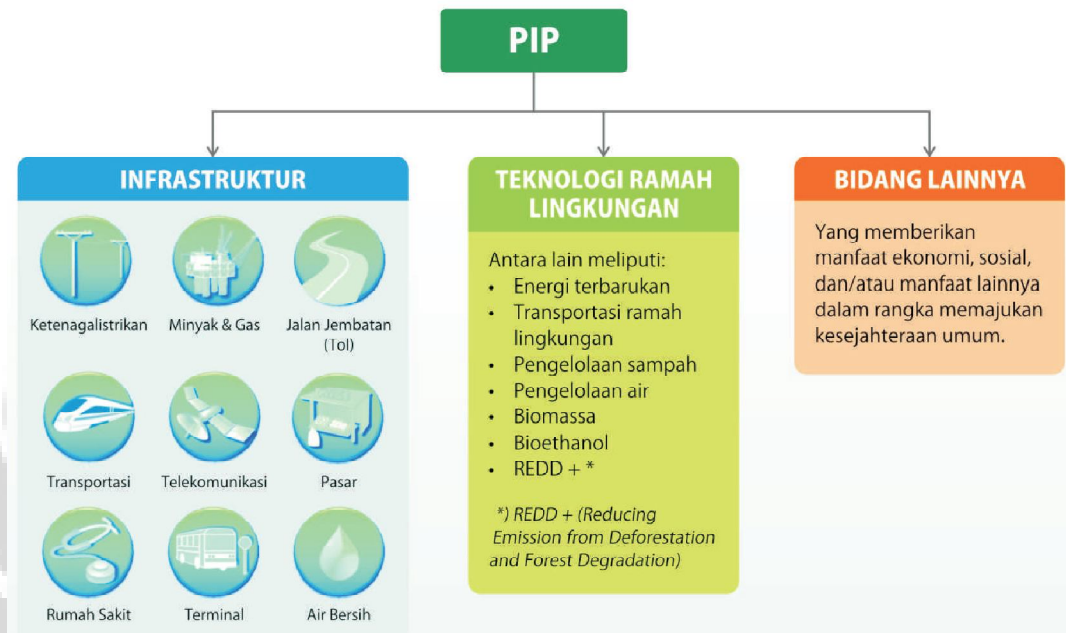


²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ <http://www.pip-indonesia.com/investment/portfolio>

Untuk memperjelas mengenai lingkup investasi di atas, berikut adalah gambar bidang investasi PIP:

Gambar 9
Bidang Investasi PIP



Sumber: Company Profile Pusat Investasi Pemerintah

Meskipun mendapatkan laba yang cukup besar yang jumlahnya seperti yang telah disebutkan sebelumnya, namun menurut penulis hal ini masih sangat jauh bila dibandingkan dengan SWFs lainnya, seperti CIC milik Cina yang juga baru berdiri pada tahun 2007 misalnya. Penulis tidak bermaksud untuk mengatakan bahwa SWFs Cina merupakan contoh ideal untuk SWFs Indonesia (karena SWFs Cina pun mengambil model Singapura, meskipun tidak sepenuhnya), namun ide Cina untuk membagi konsentrasi ke dalam dan ke luar dapat menjadi model yang baik apabila PIP juga ingin berkembang, selain juga mempekerjakan para ahli yang memang menguasai bidang ini. Penulis berpendapat bahwa PIP juga perlu untuk mendiversifikasikan portofolio investasi yang dimilikinya untuk mengurangi resiko kegagalan dalam investasi yang dilakukannya.

Meskipun penulis berpendapat bahwa PIP perlu untuk dikembangkan lebih jauh, namun bukan berarti bahwa perkembangan ekonomi riil tidak diperlukan. Hal ini dikarenakan SWFs bukanlah sumber dana utama melainkan hanya

berfungsi sebagai penopang yang memperkuat kondisi ekonomi pemilik SWFs negara yang bersangkutan, sekaligus berperan sebagai sumber dana segar apabila suatu saat pemilik SWFs tersebut mengalami krisis atau membutuhkan suntikan dana. Lagipula, distribusi *power* SWFs sendiri ditopang oleh kekuatan ekonomi dan politik negara pemilik SWFs itu sendiri sehingga bila kekuatan ekonomi dan politik negara pemilik SWFs lemah maka akan mudah bagi negara resipien untuk melakukan hal-hal yang merugikan donatur SWFs, misalnya saja pembekuan dana yang terjadi pada SWFs Libya.

Selain itu, PIP juga perlu untuk memiliki visi, misi, dan tujuan yang lebih jelas atas investasinya karena hal ini juga akan berpengaruh pada PIP sebagai lembaga pengelola SWFs Indonesia. Visi, misi, dan tujuan ini pulalah yang menyebabkan perubahan perilaku SWFs pada umumnya. Untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar, maka SWFs berinvestasi pada investasi yang beresiko lebih besar dan untuk mengurangi resiko tersebut maka mereka mendiversifikasikan portofolio yang dimilikinya. Lalu bagaimana dengan PIP? Apakah visi dan misi yang dimiliki oleh PIP saat ini dirasa cukup mampu untuk membawa PIP menjadi lebih berkembang dan menguntungkan Indonesia? Apakah tujuan Indonesia melalui pendirian PIP? Hal ini tentunya menjadi pertanyaan besar bagi pemerintah Indonesia sebagai pemilik PIP. Bagaimana pun, peran dan tujuan pemerintah sangatlah penting bagi lembaga pengelola SWFs karena distribusi *power* tidak serta-merta muncul dari lembaga pengelola SWFs, melainkan berasal dari pemerintah sebagai pemilik SWFs.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Watson, Matthew. *The Political Economy of International Capital Mobility*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

Anderson, Eric C. *Take the Money and Run: Sovereign Wealth Funds and the Demise of American Prosperity*. United States of America: Greenwood Publishing Group, Inc., 2009.

Harvey, David. *The New Imperialism*. Oxford University Press, 2003.

Steil, Benn dan Robert E. Litan. *Financial Statecraft: The Role of Financial Markets in American Foreign Policy*. Yale University Press, 2006.

Weiner, Eric J. *The Shadow Market: How Sovereign Wealth Funds Secretly Dominate the Global Economy*. Oneworld Publication, 2011.

Mostrous, Yiannis G., Elliot H. Gue, dan David F. Dittman. *The Rise of the State: Profitable Investing and Geopolitics in the 21st Century*. New Jersey: Pearson Education, Inc., 2010.

Goldstein, Joshua S. dan John C. Pevehouse. *International Relations*, 9th Edition. Longman, 2010.

Sterling –Folker, Jennifer. “Neoliberalism” dalam Tim Dunne, Milja Kurki, dan Steve Smith, *International Relations Theories, Dicipline, and Diversity*, 2nd Edition. Oxford University Press, 2010.

Dillon, Michael. “What Makes the World Dangerous?” dalam *Global Politics: A New Introduction*. Routledge, 2009.

Singh, J.P. “Introduction: Information Technologies and The Changing Scope of Global Power and Governance” dalam James N. Rosenau dan J.P. Singh (Ed.), *Information Technologies and Global Politics: The Changing Scope of Power and Governance*. Albany: State University of New York Press, 2002.

Strange, Susan. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge University Press, 1996.

Finnemore, Martha. *The Purpose of Intervention*. USA: Cornell University Press, 2003.

- Viotti, Paul R. dan Mark V. Kauppi. *International Relations Theory*, 4th Edition. New York: Longman, 2010.
- Russet, Bruce. "Liberalism" dalam Tim Dunne, Milja Kurki, dan Steve Smith, *International Relations Theories, Discipline, and Diversity*, 2nd Edition. Oxford University Press, 2010.
- Eichengreen, Barry. *Globalizing Capital : A History of the International Monetary System*, 2nd edition (United Kingdom: Princeton University Press, 2008.
- "Managing the World Economy in the 1990s" dalam *The Global Economy in the 1990s: Long Run Perspective*. USA: Cambridge University Press, 2005.
- Truman, Edwin M. *Sovereign Wealth Funds: Threat or Salvation?*. United States of America: Peterson Institute for International Economics, 2010.
- Bernstein, Michael A. "The American Economic Policy Environment of the 1990s: Origins, Consequences, and Legacies" dalam *The Global Economy in the 1990s: Long Run Perspective*. USA: Cambridge University Press, 2005.
- Ambrose, Stephen E. dan Douglas G. Brinkley. *Rise to Globalism: American Foreign Policy since 1938*, 9th Revised Edition. Penguin Books, 2011.
- Odell, John S. "Explaining in Foreign Economic Policy" dalam *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, 2nd Edition. Harpercollins College Publishers, 1996.
- Block, Fred L. *The Origins of International Economic Disorders: A Study of United States International Monetary Policy from World War II to the Present*. University of California Press, 1978.
- Peterson, V. Spike "How is the World Organized Economically?" dalam *Global Politics a New Introduction*. Routledge, 2009.
- Renshon, Stanley A. *National Security in the Obama Administration: Reassessing the Bush Doctrine*. Routledge, 2010.

Jurnal

- Ruggie, John Gerard. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar economic Order." Dalam *International Organization* 36, No. 2 (Spring, 1982).
- Ikenberry, G. John . "American Grand Strategy in the Age of Terror." *The International Institute for Strategic Studies* 43, Winter 2001-2002.

- Desch, Michael C. "America's Liberal Illiberalism: The Ideological Origins of Overreaction in U.S. Foreign Policy." *International Security* 32, No. 3, Winter, 2007/ 2008.
- Frieden, Jeffrey A. "Invested Interest: the Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance." *International Organization* 45, No. 4, Autumn 1991. Diunduh melalui <http://www.jstor.org/stable/2706944> pada 5 Oktober 2010, pukul 23:56 WIB.
- Epstein, Richard A. dan Amanda M. Rose. "The Regulation of Sovereign Wealth Funds: The Virtues of Going Slow." *The University of Chicago Law Review* 76, No. 1, Winter, 2009. Diunduh melalui <http://www.jstor.org/stable/27654698> pada 15 Oktober 2010, pukul 05:52 WIB.
- Truman, Edwin M. "Policy Brief : Sovereign Wealth Funds : The Need for Greater Transparency and Accountability." *Peterson Institute for International Economics*, Agustus 2007, diunduh melalui <http://www.iie.com/publications/pb/pb07-6.pdf> pada 16 Oktober 2010, pukul 07:02 WIB.
- International Working Group of Sovereign Wealth Funds. "Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices-Santiago Principles." Oktober 2008. Diunduh melalui <http://www.iwgswf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf> pada 5 Desember 2010, pukul 06:05 WIB.
- Cohen, Benjamin J. "Sovereign Wealth Funds And National Security: The Great Tradeoff." 20 Agustus 2008. Diunduh melalui http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/working/pdfs/SWF_text.pdf pada 26 November 2010, pukul 15:05 WIB.
- Drezner, Daniel W. "White Whale or Red Herring? – Assessing Sovereign Wealth Funds," *Glasshouse Forum*. 2008. Diunduh melalui http://www.glasshouseforum.org/pdf/GF_drezner_SWF.pdf pada 26 November 2010, pukul 16:17 WIB.
- Staff of the Joint Committee on Taxation. "Economic and US Income Tax Issues Raised by Sovereign Wealth Fund Investment in the United States." 17 Juni 2008. Diunduh melalui <http://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=1290> pada 2 Februari 2010, pukul 20.00 WIB.
- Weiss, Martin A. "Sovereign Wealth Funds: Background and Policy Issues for Congress." *CRS report for Congress*, 3 September 2008. Diunduh melalui <http://fpc.state.gov/documents/organization/110750.pdf> pada 9 Desember 2010, pukul 06:00 WIB.

Artikel

“Obama Says Concerned about Sovereign Wealth Funds.” *Reuters*, 7 Februari 2008. Diunduh melalui <http://www.reuters.com/article/2008/02/08/us-usa-sovereignwealth-obama-idUSN0742347120080208> pada 9 Desember 2010, pukul 07:00 WIB.

Ziemba, Rachel. “Responses to Sovereign Wealth Funds: Are 'Draconian' Measures on the Way?.” *RGE Monitor*, November 2007. Diunduh melalui <http://media.rgemonitor.com/papers/0/SWFPolicy.pdf> pada 1 Desember 2010, pukul 14:00 WIB.

Aridas, Tina. “Largest Sovereign Wealth Funds (SWF) – 2010 Rangking.” *Global Finance*. Diunduh melalui <http://www.gfmag.com/tools/global-database/economic-data/10300-largest-sovereign-wealth-funds-swf-2010-ran king.html#axzz1P6Q5yN5L> pada 5 Januari 2011, pukul 09:00 WIB.

“Sovereign Wealth Funds.” *The New York Times*, 7 Desember 2009. Diunduh melalui http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/subjects/s/sovereign_wealth_funds/index.html?scp=1spot&sq=sovereign%20wealth%20funds&st=Search pada 9 Desember 2010, pukul 08:00 WIB.

“Sovereign Funds May Face Backlash.” *BBC News*, 15 Oktober 2007. Diunduh melalui <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7045484.stm> pada 10 Desember 2010, pukul 07:00 WIB.

Professor Dr. Graeme Newell. “The Significance of Real Estate in Sovereign Wealth Funds in Asia.” Diunduh melalui <http://www.inspen.gov.my/inspen/v2/wp-content/uploads/2009/08/Plenary-IRERS-2010-The-Significance.pdf> pada 30 Februari 2011 pukul 06:00 WIB.

Hua, Thao. “Preqin: Sovereign Wealth Funds Gain 11% to \$3.98 Trillion.” *Pensions & Investments*, 8 Maret 2011. Diunduh melalui <http://www.pionline.com/article/20110308/REG/303089998> pada 15 Maret 2011, pukul 20:30 WIB.

“Sovereign Wealth Funds.” *The New York Times*, 7 Desember 2009. Diunduh melalui http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/subjects/s/sovereign_wealth_funds/index.html?scp=1-spot&sq=sovereign%20wealth%20funds&st=Search pada 9 Desember 2010, pukul 08:00 WIB.

Lepore, Meredith dan Gregory White. “The 12 Biggest Sovereign Wealth Funds in The World.” *Business Insider*, 16 April 2011. Diunduh melalui <http://www.businessinsider.com/the-12-biggest-sovereign-wealth-funds-in-the-world-2011-4> pada 30 April 2011 pukul 07:05 WIB.

“Largest Sovereign-Wealth Funds.” *The Economist*, 10 Maret 2011. Diunduh melalui <http://www.economist.com/node/18335007> pada 30 April 2011 pukul 07:05 WIB.

“Sovereign Wealth Fund.” *Bataviase.co.id*, 21 Desember 2009. Diunduh melalui <http://bataviase.co.id/detailberita-10423430.html> pada 30 April 2011 pukul 07:45 WIB.

Weisman, Steven R. “Concern about ‘Sovereign Wealth Funds’ Spreads to Washington.” *The New York Times*, 20 Agustus 2007. Diunduh melalui <http://www.nytimes.com/2007/08/20/business/worldbusiness/20iht-wealth.4.7186699.html> pada 30 April 2011 pukul 08:00 WIB.

Dombey, Daniel dan Simeon Kerr. “US Agrees on Principles for Wealth Funds.” 20 Maret 2008. Diunduh melalui <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/3ce0b464-f6bd-11dc-bda1-000077b07658.html#axzz1OY3oOiU> pada 30 Maret 2011, pukul 06:35 WIB.

Blustein, Paul. “Many Oil Experts Unconcerned Over China Unocal Bid.” *The Washington Post*, 1 Juli 2005. Diunduh melalui <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/06/30/AR2005063002081.html> pada 15 Mei 2011 pukul 06:10 WIB.

“CNOOC Files CFIUS Notice.” *Energyme.com*, 2 Juli 2005. Diunduh melalui http://www.energyme.com/energy/2005/en_05_0800.htm pada 3 Mei 2011, pukul 06:30 WIB.

“CNOOC Refutes Subsidy Claim, Explains Unocal Fee Spat.” *China Investor*, 27 Juli 2005. Diunduh melalui <http://www.chinainvestor.com/news-archive/5651.html> pada 3 Mei 2011, pukul 06:35 WIB.

“CNOOC Withdraws Its Bid for Unocal,” *Asia Times Online*, 4 Agustus 2005, Diunduh melalui <http://www.atimes.com/atimes/China/GH04Ad02.html> pada tanggal 3 Mei 2011, pukul 06:45 WIB.

Bangeman, Eric. “Uncle Sam Looking Carefully at IBM/Lenovo Deal.” *Ars Technica*. Diunduh melalui <http://arstechnica.com/old/content/2005/01/4550.ars> pada 4 Mei 2011, pukul 13:30 WIB.

Kennedy, Simmon. “Mideast Sovereign Wealth Funds Pose Risk for West.” *Market Watch*, 15 April 2011. Diunduh melalui <http://www.marketwatch.com/story/sovereign-wealth-funds-face-uncertainty-2011-04-15> pada 4 Mei 2011 pukul 14:00 WIB.

Rubinoff, Edward L. dan Henry A. Terhune. “Global Compliance Readiness-Law Firms: New CFIUS Reform Act Presents Challenges To Foreign Investment In The United States.” *The Metropolitan Corporate Counsel*, 1 September 2007. Diunduh melalui <http://www.metrocorpounsel.com>.

[com/current.php?artType=view&artMonth=April&artYear=2011&EntryNo=7153](http://www.nytimes.com/current.php?artType=view&artMonth=April&artYear=2011&EntryNo=7153) pada tanggal 4 Mei 2011, pukul 07:20 WIB.

“Citigroup and Merrill Lynch Take Drastic Steps Over Subprime Fallout.” *The New York Times*, 15 Januari 2008. Diunduh melalui <http://www.nytimes.com/2008/01/15/business/worldbusiness/15ihtciti.2.9224334.html> pada 4 Mei 2011 pukul 06:10 WIB.

Bawden, Tom. “US Government Investigate Sovereign Wealth Funds.” *The Times*, 11 Januari 2008. Diunduh melalui http://business.timesonline.co.uk/tol/business/markets/united_states/article368518.ece pada 4 Mei 2011, pukul 06:38 WIB.

“Iraq War, 2003 Web Archive.” Diunduh melalui <http://lcweb2.loc.gov/diglib/lcwa/html/iraq/iraq-overview.html> pada 5 Juni 2011, pukul 06:30 WIB.

Desai, Mihir dan Nihar Shah. “The Deal Breaker.” *The American: a Magazine of Ideas* 2, No.3. Mei/Juni 2008.

“The Post War Economy: 1945-1960.” U.S. Department of State. Diunduh melalui http://economics.about.com/od/useconomichistory/a/post_war.htm pada 5 Juni 2011, pukul 06:45 WIB.

Stephey, M.J. “A Brief History of Bretton Woods System.” 21 Oktober 2008. Diunduh melalui <http://www.time.com/time/business/article/0,8599,1852254,00.html> pada 6 Juni 2011, pukul 07:00 WIB.

Cohen, Benjamin J. “Bretton Woods System.” Diunduh melalui <http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/inpress/bretton.html> pada 6 Juni 2011, pukul 07:03 WIB.

-----“U.S. Policy on Dollarisation: A Political Analysis.” Diunduh melalui <http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/recent/dollarization.html> pada 5 Juni 2011, pukul 20:00 WIB.

Chantrill, Christopher. “US National Debt and Deficit History.” *usgovernmentspending.com*. Diunduh melalui http://www.usgovernmentdebt.us/debt_deficit_brief.php pada tanggal 2 Juni 2011, pukul 06:22 WIB.

Giles, Ciaran. “Spain Admits Error in China Saving Banks.” *Associated Press*, 14 April 2011. Diunduh melalui http://www.forbes.com/feeds/ap/2011/04/14/business-eu-spain-financial-crisis_8407743.html pada 20 Mei 2011, pukul 08:00 WIB.

Miller, John W. “China Hopes Its Bond Buys Will Help Shore Up Europe.” 22 April 2011. Diunduh melalui http://online.wsj.com/article/SB100014240527487048894045762769110777_29544.html pada 20 Mei 2011, pukul 08:05 WIB.

Bureau, Fe. "Sebi May Double Sovereign Wealth Fund Limit to 20%." 19 April 2011. Diunduh melalui <http://www.financialexpress.com/news/sebi-may-double-sovereign-wealth-fund-limit-to-20/777880/> pada 20 Mei 2011, pukul 07:45 WIB.

Shah, Siddharth. "Should Sovereign Wealth Funds Enjoy a Higher Open Offer Threshold?." *Business Standard*, 27 April 2011. Diunduh melalui <http://www.business-standard.com/india/news/should-sovereign-wealth-funds-enjoy-higher-open-offer-threshold/433592/> pada 20 Mei 2011, pukul 07:00 WIB.

"India's foreign direct investment in 2010 dips by 22% to \$21 billion." *Daily News and Analysis*, 20 Februari 2011. Diunduh melalui http://www.dnaindia.com/money/report_india-s-foreign-direct-investment-in-2010-dips-by-22pct-to-21-billion_1510470 pada 20 Mei 2011, pukul 07:10 WIB.

Yeates, Clancy. "Friendlier Foreign Terms Floated." 21 April 2011. Diunduh melalui <http://www.smh.com.au/business/friendlier-foreign-terms-floated-20110420-1dou4.html> pada 20 Mei 2011, pukul 07:20 WIB.

Phillips, Graham. "Oil Connection to War." Diunduh melalui <http://academic.evergreen.edu/g/grossmaz/philligr.html> pada 6 Juni 2011, pukul 07:00 WIB.

Rozoff, Rick. "War on Libya and Control of The Mediterranean." 25 Maret 2011. Diunduh melalui <http://globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=23940> pada 6 Juni 2011, pukul 07:05 WIB.

"Backgrounder: China's Forex Reserves and Investment." 9 Maret 2010. Diunduh melalui http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-03/09/c_13203620.htm pada 9 Desember 2010, pukul 06:15 WIB.

Zachariahs, Candice dan Ron Harui. "China Favors Euro Over Dollar as Bernanke Alters Path." 16 Agustus 2010. Diunduh melalui <http://www.bloomberg.com/news/2010-08-15/china-favors-euros-over-dollars-as-bernanke-shifts-course-on-fed-stimulus.html> pada 9 Desember 2010, pukul 06:35 WIB.

El Hida, Ramdhania. "Pusat Investasi Pemerintah Raup Laba Rp 500 Miliar." 7 November 2010. Diunduh melalui <http://www.detikfinance.com/read/2010/11/07/113619/1488543/4/pusat-investasi-pemerintah-raup-laba-rp-500-miliar> pada 10 Juni 2011, pukul 07:00 WIB.

Bortolotti, Bernardo, Veljko Fotak, William Megginson, dan William Miracky, "Sovereign Wealth Fund Investment Patterns and Performance," diunduh melalui <http://admin.darden.virginia.edu/emUpload/uploaded2009/SWF-invest-patterns-perform-nov288.pdf> pada 30 Juni 2011, pukul 06:00 WIB.

Lain-Lain

CIC annual report 2009.

CIC annual report 2008.

Lihat tabel 5.1 SWFs *Scoreboard*, Edwin M. Truman (2010), hlm.72-73.

TradingEconomic.com, National Bureau of Statistics. Diunduh melalui <http://www.tradingeconomics.com/china/gdp-growth> pada 30 April 2011, pukul 06:00 WIB.

“Prequin Special Report: Sovereign Wealth Funds.” Mei 2010. Diunduh melalui http://www.prequin.com/docs/reports/Prequin_Sovereign_Wealth_Fund_2010_Research_Report.pdf pada 30 Maret 2011, pukul 06:00 WIB.

“The Prequin 2011 Sovereign Wealth Fund Review Sample Pages.” Diunduh melalui http://www.prequin.com/docs/samples/The_Prequin_2011_Sovereign_Wealth_Fund_Review_Sample_Pages.pdf?rnd=1 pada 20 Mei 2010, pukul 07:05 WIB.

“China and the CNOOC Bid for Unocal: Issues for Congress.” *CRS Report for Congress*, 15 September 2005. Diunduh melalui <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/2571.pdf> pada 15 Mei 2011, pukul 06:35 WIB.

Ikenson, Daniel J. “Nothing to Fear but Fearmongers Themselves: A Look at the Sovereign Wealth Fund Debate.” dalam *Free Trade Bulletin*, No. 33, 14 Maret 2008. Diunduh melalui <http://www.freetrade.org/pubs/FTBs/FTB-033.html> pada 8 Juni 2011, pukul 06:05 WIB.

Deng, Kent G. “Economic Growth of the People’s Republic of China, 1949–2009.” *Macquarie University*, 2009. Diunduh melalui http://www.econ.mq.edu.au/Econ_docs/research_seminars/2009_research_seminars/PRC_Growth-MQ-2009.pdf pada 30 April 2011 pukul 06:30 WIB.

Hughes, Kent, Gang Lin, dan Jennifer L. Turner. “China and the WTO: Domestic Challenges and International Pressures.” *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, 2002. Diunduh melalui <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/WTOOrpt.pdf> pada 30 April 2011 pukul 22:00 WIB.

<http://www.businessdictionary.com/definition/twenty-foot-equivalent-unit-TEU.html>.

<http://www.investopedia.com/terms/1/401kplan.asp>.

<http://www.investopedia.com/terms/s/seigniorage.asp>.