



UNIVERSITAS INDONESIA

**DOMINASI PERAN NEGARA DALAM
ERA KAPITALISME GLOBAL:
APLIKASI *GAME THEORY* DALAM STUDI KASUS
PERDAGANGAN CHINA-AMERIKA SERIKAT
(1994-2010)**

SKRIPSI

**YONATHAN SUSILO
0806352460**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM S1 ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL**

**DEPOK
JULI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**DOMINASI PERAN NEGARA DALAM
ERA KAPITALISME GLOBAL:
APLIKASI *GAME THEORY* DALAM STUDI KASUS
PERDAGANGAN CHINA-AMERIKA SERIKAT
(1994-2010)**

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Sosial
di Universitas Indonesia**

**YONATHAN SUSILO
0806352460**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM S1 ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL**

**DEPOK
JULI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

NAMA : Yonathan Susilo

NPM : 0806352460

Tanda Tangan : 

Tanggal : Juni 2012

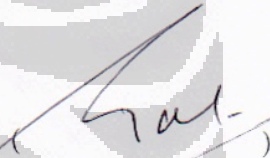
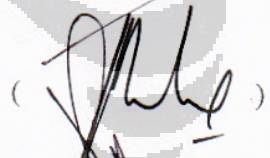
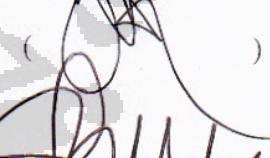
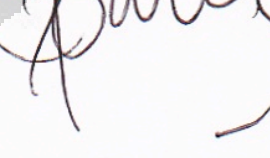
HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh:

Nama : YONATHAN SUSILO
NPM : 0806352460
Program Studi : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
Judul Skripsi : DOMINASI PERAN NEGARA DALAM ERA KAPITALISME GLOBAL: APLIKASI GAME THEORY DALAM STUDI KASUS PERDAGANGAN CHINA-AS (1994-2010)

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

DEWAN PENGUJI

Penguji : Makmur Keliat, Ph.D ()
Pembimbing : Dr. Drs. Fredy B. L. Tobing, M.Si ()
Ketua Sidang : Andi Widjajanto, S.Sos., M.Sc ()
Sekretaris Sidang : Ardhitya E. Yeremia Lalisang, M.Sc ()

Diteteapkan di : Depok
Tanggal : 19 Juni 2012

KATA PENGANTAR

Segala hormat, puji dan syukur saya naikkan kepada Tuhan Yesus Kristus atas setiap pengetahuan, hikmat dan kesukaan yang telah dikaruniakan-Nya dari awal, pertengahan dan hingga akhir pengerjaan skripsi ini. Skripsi ini merupakan syarat untuk mencapai gelar Sarjana Sosial dari Fakultas Ilmu Politik dan Ilmu Sosial Universitas Indonesia.

“Apa yang pernah ada akan ada lagi, dan apa yang pernah dibuat akan dibuat lagi; tak ada sesuatu yang baru di bawah matahari.” (Ecclesiastes 1:9) Tidak ada yang baru di dalam pilihan dominasi peran negara—kebijakan-kebijakan yang diambil oleh sebuah negara tidak lebih dari cerminan perubahan yang melihat kepentingan dan kondisi pada periode waktu tertentu, yang juga pernah terjadi pada periode-periode waktu sebelumnya. Melalui analisis aksi reaksi kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang China-AS 1994-2010, penulis mengajak kepada pembacanya untuk menelisik kecenderungan dominasi peran negara dengan kaca mata berpikir yang lebih fleksibel, komposisi argumen yang lebih berimbang, dan alur dinamika yang lebih ditekankan.

Penulis menyadari bahwa masih terdapat banyak kelemahan dan kekurangan dalam skripsi ini baik secara teknis maupun substansi. Oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik maupun saran yang membangun dan dapat memperkaya penelitian ini. Pada akhirnya, penulis berharap skripsi ini dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang terkait.

Depok, 28 Mei 2012

Penulis

UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan penuh sukacita, penulis memanjatkan puji dan syukur kepada Tuhan Yesus Kristus, yang selalu menyertai penulis di dalam setiap proses pengerjaan skripsi ini. Bukan dengan kekuatan sendiri, melainkan dengan pengetahuan, hikmat dan kesukaan dari Tuhan Yesus Kristus penulis dapat menyelesaikan pengerjaan skripsi ini. Penulis juga tidak sabar untuk mengucapkan terima kasih yang tulus kepada pihak-pihak yang terkait secara langsung maupun tidak langsung di dalam pengerjaan skripsi ini, yaitu:

1. Dr. Drs. Fredy B. L. Tobing, M.Si selaku pembimbing penulis atas kasih dan ketulusannya didalam mengemban tugas pelayanan di Departemen Ilmu Hubungan Internasional. Secara khusus, penulis telah dibimbing sejak kelas Metode Penelitian Sosial (MPS), Metode Penelitian dalam Hubungan Internasional (MPHI) dan Seminar Pemilihan Masalah (SPM). Berkat bimbingan beliau, penulis memperoleh pemahaman tentang penulisan karya ilmiah yang baik.
2. Makmur Keliat, Ph.D., selaku penguji ahli, terima kasih atas segala kritik dan sarannya pada saat sidang skripsi yang sangat berguna dalam penyempurnaan skripsi penulis.
3. Andi Widjajanto, Ph.D selaku ketua program S1 Hubungan Internasional. Terima kasih atas segala masukan yang membangun pada saat sidang proposal skripsi yang sangat berguna bagi penulisan skripsi penulis.
4. Ardhyta E. Yeremia Lalisang, M.Sc selaku sekretaris sidang yang gaul atas diskusi, *sharing*, masukan, dan termasuk “celoteh-nya” sebelum dan sesudah sidang. Tidak ketinggalan, terima kasih untuk risalah sidang yang terperinci.

5. Dwi Ardhanariswari Sundrijo, MA selaku pembimbing akademis penulis. Terima kasih atas segala dukungannya dalam memfasilitasi segala keperluan akademis penulis sejak dari semester pertama.
6. Dosen-dosen pengajar *cluster* Ekonomi Politik Internasional seperti Bpk. Makmur Keliat, Mas Syamsul, Mas Tirta, Mbak Asra, Mbak Dewi, dan mbak Yuni. Terima kasih atas segala ilmu yang telah dengan murah hati diberikan sehingga penulis dapat memahami diskursus Ekonomi Politik Internasional.
7. Keluarga penulis atas iman, pengharapan dan kasih yang diberikan selama proses pengerjaan skripsi ini. Tanpa ketiga hal tersebut, sudah pasti skripsi penulis terus berada di halaman yang sama, bab yang sama dan tidak akan sampai melangkah kepada kesimpulan.
8. Melissa Laik, yang teristimewa di hati penulis.
9. Kakak rohani: Josua Sijabat dan Herru Chang, yang terus mendukung di dalam doa, tetap setia di dalam memberikan teladan dan kasih yang terbaik, dan selalu memperhatikan pertumbuhan rohani penulis selama perkuliahan. Tuhan Yesus pasti memperhitungkan setiap pelayananmu dan dengan murah hati memberkati kalian.
10. Teman-teman HI 2008 terdekat atas kebersamaan yang membangun bagi penulisan skripsi ini. Tulus, terima kasih atas doamu setiap malam. Deny, terima kasih untuk hal-hal gila yang dilakukan bersama ketika mengalami stress. Mindo Stevi, sebagai teman satu bimbingan, terima kasih untuk *sharing* bahan, argumen dan data. Terima kasih Emirza, Pra Ulpa, Jang Min Ah, Iari, Sri dan Avina yang sudah lulus terlebih dahulu—Grrrrrrrrr. Mita, Mellisya, dan Yusdam yang bersedia berbagi waktu untuk melayani ke panti asuhan bersama di semester paling sibuk di kampus ini. Tidak ketinggalan

pula Nico, Machfudz, Gita, Kun, Aria, Arya, Iqbal, terima kasih.

11. “Kobra Beracun” untuk permainan bulu tangkis setiap hari Rabu. Terima kasih untuk Agung, Adi, Adit, Rifki, Yeremia, Garry dan Mikha yang sudah semakin mengasah keterampilan bermain bulu tangkis penulis.
12. Teman-teman angkatan 2008 lainnya yang belakangan makin jarang bertemu—teringat waktu kita ke Pulau Tidung tahun lalu, wajah-wajah masih cerah belum tercakar-cakar oleh skripsi, haha.
13. Senior-senior HI yang memberi masukan-masukan berarti ketika sedang bingung mencari topik skripsi.
14. Sahabat-sahabat kutek: Danny, Eldo, Vincent, Bram, Pahala, Edenbert, Kadek, Eben, dan Frans atas kebersamaannya selama ini, terutama di saat-saat liburan yang sepi, gelap, dan galau.

Depok, 02 Juli 2012

Yonathan Susilo

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

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

Nama : Yonathan Susilo
NPM : 0806352460
Program Studi : S1-Reguler Ilmu Hubungan Internasional
Departemen : Ilmu Hubungan Internasional
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Skripsi

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

**“Dominasi Peran Negara dalam Era Kapitalisme Global:
Aplikasi *Game Theory* dalam
Studi Kasus Perdagangan China-Amerika Serikat (1994-2010)”**

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 mempublikasikan tugas karya akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 28 Mei 2012

Yang menyatakan;



(Yonathan Susilo)

ABSTRAK

Nama :Yonathan Susilo
Program Studi :Ilmu Hubungan Internasional
Judul :Dominasi Peran Negara dalam Era Kapitalisme Global:
Aplikasi *Game Theory* dalam Studi Kasus Perdagangan
China-AS (1994-2010)
(xv+114) halaman + daftar pustaka (33 buku + 4 jurnal + 2 artikel ilmiah + 1
dokumen pemerintah + 1 artikel media cetak + 3 makalah dan
skripsi + 10 artikel internet)

Penelitian ini membahas mengenai dominasi peran negara dalam era kapitalisme global yang dilihat dari pola aksi-reaksi perilaku kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang China dan Amerika Serikat selama empat periode tahun. Meskipun tengah berada didalam era kapitalisme global yang menekankan fundamentalisme pasar pada isu kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang, kecenderungan negara-berdaulat untuk mendominasi isu-isu tersebut masih cukup besar dan kadarnya berubah-ubah dari satu periode waktu ke periode waktu lainnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun perkembangan dinamika relasi dan arah kecenderungannya ikut berpengaruh, secara keseluruhan pola perilaku dominasi peran negara masing-masing pemain cenderung bersifat substitutif dan bergerak menuju sebuah keseimbangan tertentu dimana kedua belah pemain sama-sama mengambil sebuah kebijakan protektif tertentu untuk mengkompensasikan sebuah kebijakan liberal lain yang mengikatnya.

Kata kunci: kapitalisme, kebijakan perdagangan, kebijakan nilai tukar, keseimbangan Nash, perilaku aksi-reaksi.

ABSTRACT

Name : Yonathan Susilo
Study Program : Internasional Relations
Title : Dominasi Peran Negara dalam Era Kapitalisme Global:
Aplikasi *Game Theory* dalam Studi Kasus Perdagangan
China-AS (1994-2010)

This reserach examines the primacy of state's role in the era of global capitalism, which is seen through the pattern of China and United States's behavior toward each other, especially on trade and currency policy within four periods of time. Despite of the gravity of global capitalism era emphasizing on the primacy of market's role, the tendency of the primacy of state's role has been growing stonger and stronger. This research concludes that while the development of dynamic relations and its tendency matter, overall, the pattern of China and United States's behavior tend to use subtitutive policy and therefore lead them to the equilibrium position which is characterized by the two players using a protective measure to compensate liberal policy binding them.

Key Words: capitalism, trade policy, currency policy, Nash equilibrium, action-reaction behavior.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
UCAPAN TERIMA KASIH.....	v
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	viii
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS.....	vii
ABSTRAK.....	ix
ABSTRACT.....	x
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR GRAFIK.....	xiv
DAFTAR SKEMA.....	xv
BAB 1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 LATAR BELAKANG.....	1
1.2 RUMUSAN PERMASALAHAN.....	3
1.3 TUJUAN DAN SIGNIFIKANSI PENELITIAN.....	3
1.4 TINJAUAN PUSTAKA.....	4
1.4.1 Perdebatan paradigmatik liberal mengenai keuntungan dan kerugian perdagangan dan nilai tukar.....	5
1.4.2 Keterkaitan antara Kebijakan Perdagangan dan Nilai Tukar dan Dampaknya Satu Sama Lain.....	7
1.4.3 Praktek Kebijakan Perdagangan dan Nilai Tukar China dan AS.....	9
1.4.4 Penggunaan Teori Permainan dalam Konflik Perdagangan China-AS...11	
1.4.5 Evolusi Teori Permainan.....	12
1.5 KERANGKA KONSEPTUAL.....	14
1.5.1 Dominasi Peran Negara-Berdaulat dalam Perekonomian Kapitalistik...14	
1.5.2 <i>Nash Equilibrium</i> dan <i>Game Theory</i>	17
1.6 METODE PENELITIAN.....	19
1.6.1 Pendekatan Penelitian.....	19
1.6.2 Operasionalisasi Konsep.....	20

1.6.3 Asumsi Penelitian.....	25
1.6.4 Hipotesis Penelitian.....	24
1.7 RENCANA PEMBABAKAN SKRIPSI.....	25

BAB II PROFIL KAPITALISME DAN DINAMIKA HUBUNGAN DAGANG CHINA-AS.....26

2.1 PROFIL CHINA SEBAGAI NEGARA KAPITALIS.....	27
2.1.1 Dilema Stabilitas Sosial Politik dan Stagnansi Ekonomi.....	27
2.1.2 Dilema Desakan Reformasi Ekonomi dan Kekhawatiran Terhadap Instabilitas Sosial Politik.....	27
2.1.3 Keberhasilan Menciptakan Stabilitas Politik dan Pertumbuhan Ekonomi.....	29
2.1.4. Rejim Ekspor-Impor China.....	32
2.1.5 Rejim Nilai Tukar Mata Uang China.....	35
2.2 PROFIL AMERIKA SERIKAT SEBAGAI NEGARA KAPITALIS.....	37
2.2.1 Amerika Serikat, Dunia dan Sistem Bretton Woods.....	37
2.2.2 Krisis dan Tren Penurunan Dominasi Peran Negara I.....	38
2.2.3 AS, Dunia dan Neoliberalisme.....	41
2.2.4 Krisis dan Peningkatan Dominasi Peran Negara II.....	42
2.2.5 Rejim Ekspor-Impor Amerika Serikat.....	43
2.3 DINAMIKA HUBUNGAN DAGANG CHINA-AMERIKA SERIKAT.....	45
2.3.1 Faktor-Faktor yang Mensituasikan Hubungan Dagang China-Amerika Serikat.....	45
2.3.2 Kinerja dan Tren Perdagangan China-Amerika Serikat.....	50
2.3.3 Lima Perkembangan Penting Dalam Hubungan Ekonomi China-Amerika Serikat.....	53

BAB III

ANALISIS KESEIMBANGAN NASH TENTANG PERILAKU DOMINASI PERAN NEGARA: CHINA DAN AMERIKA SERIKAT (1994-2010).....57

3.1 ANALISIS KOMPONEN KESEIMBANGAN NASH.....	58
3.1.1 Fitur LIEO Sebagai <i>Social Norm</i> Dalam Permainan.....	59
3.1.2 Fitur <i>Prisoner's Dilemma</i> Sebagai Pengkondisi Dalam Permainan.....	61
3.1.3 Fitur <i>Mutual Defection</i> Sebagai Paradoks Dalam Permainan.....	67
3.2 ANALISIS DINAMIKA DOMINASI PERAN NEGARA ANTAR PERIODE.....	71

3.2.1 Dominasi Peran Negara Dalam Periode I (1994-2001).....	71
3.2.1.1 Kekinian Postur, Posisi dan Relasi Kedua Pemain Periode I.....	71
3.2.1.2 Dinamika Relasi dan Arah Kecenderungan Periode I.....	75
3.2.1.3 Kalkulasi Hasil Permainan Periode I.....	78
3.2.2 Dominasi Peran Negara Dalam Periode II (2001-2005).....	82
3.2.2.1 Analisis Aksi Reaksi Periode II.....	82
3.2.2.2 Dinamika Relasi dan Arah Kecenderungan Periode II.....	88
3.2.2.3 Kalkulasi Hasil Permainan Periode II.....	89
3.2.3 Dominasi Peran Negara Dalam Periode III (2005-2008).....	94
3.2.3.1 Analisis Aksi Reaksi Periode III.....	94
3.2.3.2 Dinamika Relasi dan Arah Kecenderungan Periode III.....	97
3.2.3.3 Kalkulasi Hasil Permainan Periode III.....	98
3.2.4 Dominasi Peran Negara Dalam Periode IV (2008-2010).....	102
3.2.4.1 Analisis Aksi Reaksi Periode IV.....	102
3.2.4.2 Dinamika Relasi dan Arah Kecenderungan Periode IV.....	105
3.2.4.3 Kalkulasi Hasil Permainan Periode IV.....	107
BAB IV	
KESIMPULAN.....	109
DAFTAR PUSTAKA.....	115
Sumber Buku.....	115
Sumber Artikel Jurnal.....	117
Sumber Artikel Ilmiah Lainnya.....	117
Sumber Dokumen Resmi Pemerintah.....	118
Sumber Makalah dan Skripsi.....	118
Sumber Internet.....	118

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Kinerja Perdagangan Amerika Serikat-China dan Dunia 1991-2010 (Menurut Amerika Serikat).....	47
Tabel 2.2 Kinerja Perdagangan China-Amerika Serikat dan Dunia 1991-2010 (Menurut China).....	48
Tabel 2.3 Komoditas Ekspor Utama Amerika Serikat ke China 2005-2010.....	50
Tabel 2.4 Komoditas Impor Utama China dari Amerika Serikat 2005-2010.....	50
Tabel 3.1 Komponen Permainan.....	56
Tabel 3.2 Tarif Rata-Rata Produk Manufaktur dari Beberapa Negara Maju pada Tahap Awal Pembangunannya.....	64
Tabel 3.3 Matriks Permainan Periode I (Kolom Kanan Atas).....	70
Tabel 3.4 Peristiwa-Peristiwa Penting dalam Dinamika Hubungan China-Amerika Serikat 1994-2001.....	74
Tabel 3.5 Matriks Permainan Periode II (Kolom Kiri Atas).....	79
Tabel 3.6 Peta Politik Domestik Amerika Serikat dalam Pembuatan Kebijakan Status Perdagangan dengan China.....	82
Tabel 3.7 Matriks Permainan Periode III (Kolom Kiri Bawah).....	91
Tabel 3.8 Matriks Permainan Periode IV (Kolom Kiri Atas).....	99

DAFTAR GRAFIK

Grafik 2.1 Kurs RMB terhadap USD 1978-2010.....	35
Grafik 2.2 Pertumbuhan PDB China, Amerika Serikat, dan Dunia 1975-2010....	44
Grafik 2.3 Nilai Kepemilikan China atas Surat Berharga Amerika Serikat 2002-2010.....	45
Grafik 2.4 Pertumbuhan Volume Perdagangan China-AS dan Dunia 1975-2010	46
Grafik 2.5 Peringkat Mitra Dagang Amerika Serikat 2005.....	49
Grafik 2.6 Pertumbuhan Ekspor Chin ke Amerika Serikat dan Dunia.....	51
Grafik 2.7 Neraca Perdagangan Amerika Serikat dengan China 1991-2010.....	52
Grafik 2.8 Pertumbuhan Ekspor/Impor Amerika ke/dari China 1991-2010.....	52
Grafik 3.1 Neraca Perdagangan China-AS 1979-2010.....	71
Grafik 3.2 Impor Amerika Serikat Atas Produk Tekstil dan Pakaian China.....	87

DAFTAR SKEMA

Skema 1.1 Fungsi Aljabar Kebijakan Perdagangan dan Nilai Tukar Mata Uang.....	16
Skema 1.2 Matriks (a) Perilaku Kebijakan Perdagangan dan Nilai Tukar China-AS 1994-2010.....	22
Skema 1.3 Matriks Hasil Permainan China-AS.....	23
Skema 2.1 Dominasi Peran Negara dalam Spektrum Pasar.....	25
Skema 3.1 Aksi Reaksi Perilaku Kebijakan Perdagangan dan Nilai Tukar China-AS 1994-2010.....	68
Skema 3.2 Fokus Kebijakan China dan AS.....	84



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tahun 1944 merupakan garis pembatas sejarah yang menandai sebuah era baru dalam konstelasi politik dan ekonomi internasional di bawah panji kejayaan *Pax Americana*. Kemenangan politik atas fasisme pada Perang Dunia II telah memberi keleluasaan bagi Amerika Serikat (AS) untuk mendirikan *Liberal International Economic Order* (LIEO)—sebuah keteraturan ekonomi internasional yang merupakan penjelmaan dari kecenderungan paham liberal klasik terhadap perdagangan bebas dan terbuka sebagai sebuah alat untuk mempromosikan efisiensi dan kesejahteraan ekonomi.¹ Namun pada saat yang hampir bersamaan, yaitu pada masa dekolonisasi, negara-negara yang baru merdeka justru cenderung mengambil kebijakan yang bersifat nasionalis ketimbang liberal—beberapa negara di Amerika Latin, Asia Selatan dan Sub-Sahara Afrika menempuh jalur substitusi impor, di Asia Timur menempuh proteksi secara selektif terhadap beberapa industri strategis, sementara di Tanzania dan Myanmar, autarki. Dalam periode ini, perdebatan yang muncul adalah tentang pilihan terhadap pandangan utopis liberalisme kapitalis dan komunisme sosialis.

Pada perkembangannya, baru setelah akhir Perang Dingin sebagai titik tolak klaim kemenangan politik atas sosialisme, preferensi terhadap LIEO berhasil dimenangkan kembali. Namun, kali ini liberalisme klasik telah dimodifikasi selaras dengan praktek Keynes sedemikian sehingga perilaku pasar konsisten dengan perlindungan sosial terhadap kelompok-kelompok yang dirugikan dari sistem liberal klasik—konsensus neo-liberal.² Impikasinya adalah jika sebuah negara gagal dalam menangani pengangguran dan kesejahteraan sosial, seperti yang dialami sebagian besar negara berkembang yang mengalami krisis hutang, maka negara tersebut akan kehilangan legitimasinya. Dalam kondisi dimana

¹Keith L. Shimko, *International Relations: Perspectives and Controversies* (New York: Houghton Mifflin Company, 2008), hlm. 159

²Robert W. Cox, "The Global Political Economy and Social Choice" dalam *The New Era of Global Competition: State Policy and Market Power* (Daniel Drache dan Meric S. Gertler) (Canada: McGill-Queens's University Press, 1991), hlm. 341

negara dipisahkan dari ekonomi, maka pasar menentukan perihal seberapa besar proteksi yang dibutuhkan publik. Pergerakan tersebut telah sedemikian rupa sehingga, “sekarang dunia tengah berada dalam cengkeraman doktrin yang mengkhawatirkan tentang ‘pasar bebas’ sebagai solusi semua masalah dan disokong oleh konsensus para elit di badan-badan internasional, kebanyakan pemerintah, pengusaha, media utama, dan juga para ekonom dunia.”³ Dalam periode ini perdebatan yang muncul adalah pilihan terhadap kapitalisme pasar bebas (*free market capitalism*) dan kapitalisme negara (*state capitalism*).

Praktek kapitalisme pasar bebas ini selaras dengan beberapa argumen neoliberal terkait perdagangan antara lain:⁴ (1) Jika mengkhususkan diri dalam industri tertentu yang memiliki keunggulan komparatif dan melakukan hubungan dagang dengan negara lain untuk memperoleh produk yang bukan merupakan keunggulan komparatif negara tujuan, maka setiap negara (termasuk negara berkembang) akan mencapai tingkat produksi dan pertumbuhan lapangan kerja yang lebih tinggi, meningkatkan produktivitas dan efisiensi, sekaligus mempertinggi taraf hidup dan pilihan konsumsi (teori keunggulan komparatif); (2) Karena teori keunggulan komparatif, maka kebijakan mitra dagang suatu negara menjadi tidak relevan (liberalisasi perdagangan unilateral tetap menguntungkan)—segala bentuk intervensi akan mendistorsi pasar dan menggiring negara yang bersangkutan pada jumlah produksi yang lebih sedikit dan kesejahteraan sosial yang semakin menurun sedangkan negara yang meliberalisasikan perdagangannya (sekalipun mitra dagangnya tidak melakukan hal serupa) akan menikmati standar hidup yang lebih tinggi; (3) Liberalisasi perdagangan mungkin menyebabkan kesalahan alokasi dalam jangka pendek atau menengah, tetapi manfaat dari liberalisasi bersifat jangka panjang dan lebih besar dari biaya yang dikeluarkan, kerugian yang diderita sekelompok orang, dan kesalahan alokasi yang sifatnya temporer.

³ Graham Dunkley, *Free Trade: Myth, Reality and Alternatives* (New York: Zed Book Ltd., 2004), hlm. 1

⁴ Ha-Joon Chang dan Illene Grabel, *Membongkar Mitos Neolib: Upaya Merebut Kembali Makna Pembangunan* (Yogyakarta: INSISTTPress, 2008), hlm. 53-82

Selain perdagangan, pandangan neoliberal juga masuk ke wilayah moneter negara.⁵ Menurut pandangan neoliberal, setiap negara sebaiknya membiarkan pasar menentukan nilai tukar dan mata uang. Lemahnya daya konversi mata uang menghambat perdagangan internasional dan arus modal swasta, memicu pemborosan dan merajalelanya korupsi. Pandangan neoliberal juga mengklaim bahwa sistem nilai tukar mata uang mengambang merupakan sistem terbaik karena memberi peran maksimal bagi kekuatan pasar untuk mendorong efisiensi dan disiplin ekonomi.

1.2 Permasalahan

Di tengah-tengah menjamurnya doktrin neoliberal tersebut ke seluruh dunia, perihal kemunculan China sebagai *emerging economic power* dan kemunduran ekonomi Amerika Serikat (AS) belakangan menjadi unik mengingat pada tren minimalisasi peran negara dalam era kapitalisme global (yang ditandai dengan menjamurnya doktrin *free market capitalism*) secara bersamaan muncul perilaku yang berkebalikan, yaitu: meningkatnya peranan negara dalam perekonomian. Studi kasus yang dapat menggambarkan dengan baik fenomena unik ini adalah perdagangan China-AS, dimana China sebagai negara kapitalis baru yang menolak pemisahan peran negara dan ekonomi (*state capitalism*) dan AS sebagai negara kapitalis lama yang semula mendukung pemisahan peran negara dan ekonomi (*free market capitalism*) ternyata justru mulai berusaha mempertahankan atau mengembalikan peran negara. Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut: “*Bagaimana Dominasi Peran Negara dalam Era Kapitalisme Global Dilihat dari Aksi-Reaksi Perilaku Kebijakan Perdagangan dan Nilai Tukar China-AS Selama Periode Tahun 1994-2010?*”

1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana dominasi negara dalam perekonomian dapat terjadi di negara kapitalis. Dominasi peran negara dalam negara juga dapat terjadi di era kapitalisme global (neoliberal) yang

⁵*Ibid.*, hlm. 166-203

menekankan pada fundamentalisme pasar. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk menunjukkan bahwa negara kapitalis yang berusaha memajukan fundamentalisme pasar itu sendiri pun juga muncul perilaku dominasi peran negara.

Adapun signifikansi penelitian ini adalah sebagai berikut. Perdebatan antara pentingnya peran negara dan pasar yang pernah dibahas selama ini cenderung dilihat secara kaku tanpa melihat kemungkinan perubahan yang dapat terjadi sehingga menimbulkan kesesatan berpikir. Oleh karena itu, telisik empat periode selama tahun 1994-2010 dalam penelitian ini diharapkan mampu memberikan alternatif cara pandang yang lebih fleksibel dalam melihat peran negara dalam kapitalisme sebagai sebuah diskursus yang berkembang. Alternatif ini akan memberikan kontribusi teoritik pada perkembangan studi Ekonomi Politik Internasional ketika membicarakan peran negara dalam perkembangan kapitalisme global.

1.4 Tinjauan Pustaka

Perdebatan tentang signifikansi peran negara dalam praktek kapitalisme antar bangsa sebenarnya bukan merupakan hal yang baru, melainkan hal yang berulang terjadi secara siklis. Adakalanya dalam periode tahun tertentu, peran negara dalam kapitalisme dominan sementara dalam periode tahun yang lain, peran negara dalam kapitalisme tidak dominan. Dalam periode-periode tahun itu pula muncul literatur-literatur dan karya-karya ilmiah yang melihat perdebatan signifikansi peran negara dalam kapitalisme global dari berbagai sisi, mulai dari hal yang umum seperti mengenai perdebatan paradigmatis antara aliran liberal dan non-liberal dan keterkaitan antara kebijakan perdagangan dan nilai tukar dan dampaknya satu sama lain, sampai kasus spesifik dan unik seperti praktek kebijakan perdagangan dan nilai tukar China dan AS dan penggunaan teori permainan dalam konflik perdagangan China-AS. Berbagai literatur dan karya ilmiah tersebut akan digunakan sebagai materi pendukung penulisan dan bahan pembandingan dalam penelitian ini. Beberapa di antaranya akan dipaparkan secara singkat untuk membuktikan bahwa topik penelitian yang diajukan ini merupakan karya ilmiah yang orisinal dan berbeda dengan penelitian serupa sebelumnya.

1.4.1 Perdebatan paradigmatik liberal mengenai keuntungan dan kerugian perdagangan dan nilai tukar.

Salah satu literatur yang membahas tentang perdebatan paradigmatik ini adalah Ha-Joon Chang. Dalam bukunya yang berjudul “Membongkar Mitos Neolib”, diantaranya, Chang membahas perdebatan tersebut dalam praktek perdagangan dan nilai tukar. Menurut Chang, praktek kapitalisme pasar bebas akhir-akhir ini bertumpu pada argumen neoliberal terkait perdagangan antara lain:⁶ (1) Jika mengkhususkan diri dalam industri tertentu yang memiliki keunggulan komparatif dan melakukan hubungan dagang dengan negara lain untuk memperoleh produk yang bukan merupakan keunggulan komparatif negara tujuan, maka setiap negara (termasuk negara berkembang) akan mencapai tingkat produksi dan pertumbuhan lapangan kerja yang lebih tinggi, meningkatkan produktivitas dan efisiensi, sekaligus mempertinggi taraf hidup dan pilihan konsumsi (teori keunggulan komparatif); (2) Karena teori keunggulan komparatif, maka kebijakan mitra dagang suatu negara menjadi tidak relevan (liberalisasi perdagangan unilateral tetap menguntungkan)—segala bentuk intervensi akan mendistorsi pasar dan menggiring negara yang bersangkutan pada jumlah produksi yang lebih sedikit dan kesejahteraan sosial yang semakin menurun sedangkan negara yang meliberalisasikan perdagangannya (sekali pun mitra dagangnya tidak melakukan hal serupa) akan menikmati standar hidup yang lebih tinggi; (3) Liberalisasi perdagangan mungkin menyebabkan kesalahan alokasi dalam jangka pendek atau menengah, tetapi manfaat dari liberalisasi bersifat jangka panjang dan lebih besar dari biaya yang dikeluarkan, kerugian yang diderita sekelompok orang, dan kesalahan alokasi yang sifatnya temporer.

Sementara itu, Chang sendiri memberikan bantahan terhadap argumen neoliberal tersebut terkait perdagangan: (1) Perdagangan bebas tidaklah optimal dalam pelaksanaannya di negara berkembang, terutama ketika negara-negara berkembang terikat perjanjian perdagangan dengan negara industri, mengingat perbedaan teknologi, struktur industri, kondisi ekonomi makro, serta mobilitas tenaga kerja dan modal antara negara industri dan negara berkembang; (2) Perdagangan bebas bukan jalan yang ditempuh negara industri seperti pada

⁶*Ibid.*, hlm. 53-82

kondisi yang sekarang; (3) Teori dan statistik menunjukkan bahwa bukan perdagangan yang lebih terbuka menyebabkan pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat, melainkan pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat dan peningkatan produktivitaslah yang memungkinkan negara membuka pintu perdagangan lebih cepat dan (4) Kesalahan alokasi yang ditimbulkan oleh liberalisasi perdagangan merupakan masalah biaya sosial yang mahal dibandingkan jika melakukan proteksi.

Selain argumen tentang perdagangan, argumen neoliberal juga masuk ke wilayah moneter negara.⁷ Menurut pandangan neoliberal, setiap negara sebaiknya membiarkan pasar menentukan nilai tukar dan mata uang. Lemahnya daya konversi mata uang menghambat perdagangan internasional dan arus modal swasta, memicu pemborosan dan merajalelanya korupsi. Pandangan neoliberal juga mengklaim bahwa sistem nilai tukar mata uang mengambang merupakan sistem terbaik karena memberi peran maksimal bagi kekuatan pasar untuk mendorong efisiensi dan disiplin ekonomi.

Terhadap pandangan neoliberal tentang daya konversi mata uang ini, Chang berargumen bahwa: (1) pembebasan konversi mata uang menciptakan peluang depresiasi dan anjloknya mata uang, pelarian modal, dan ketidakstabilan finansial; (2) pembatasan konversi memberi lebih kesempatan kepada pemerintah untuk mengalokasikan sektor-sektor strategis yang sejalan dengan program kebijakan industri ketimbang pemborosan sumber daya yang dihabur-hamburkan untuk meredam spekulasi mata uang yang sering terjadi di lingkungan finansial liberal; (3) berdasarkan sejarah, sebagian besar negara maju tidak menjalankan konversi mata uang secara bebas sebelum perekonomian mereka kuat dan stabil, agar mampu menahan tekanan perubahan mata uang yang drastis dan tiba-tiba. Demikian pula bantahan Chang terhadap pandangan neoliberal tentang rejim nilai tukar, antara lain: ketidakstabilan nilai mata yang sering terjadi dalam rejim nilai tukar mata uang mengambang menjadikan negara berkembang rawan terhadap lingkaran setan depresiasi mata uang sehingga terjadi kenaikan jumlah utang luar negeri yang harus dibayar dalam mata uang asing dan kenaikan harga barang impor esensial dan sebaliknya jika terjadi apresiasi nilai

⁷*Ibid.*, hlm. 166-203

mata uang, merosotnya nilai ekspor dan hilangnya lapangan pekerjaan pada sektor ekspor.

Tujuan penelitian skripsi penulis nantinya bukan untuk menghasilkan sebuah paradigma baru dalam menyikapi kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang, melainkan untuk memperkaya salah satu paradigma dimana penulis berpihak, pandangan alternatif Chang *vis a vis* pandangan neoliberal. Dalam hal ini, penulis akan berfokus pada perilaku dominasi peran negara yang tercermin dalam kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang.

1.4.2. Keterkaitan antara Kebijakan Perdagangan dan Nilai Tukar dan Dampaknya Satu Sama Lain.

Salah satu karya tulis ilmiah yang membahas tentang keterkaitan antara kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang adalah tulisan Mark S. Copelovitch dan Jon C. Pevehouse yang berjudul “Choose Your Weapon: Trade Policy, Exchange Rates and the Politics of Protection”. Berdasarkan data yang diambil dari 100 negara sejak tahun 1973 sampai 2001, Copelovitch dan Pevehouse menemukan bahwa kebijakan perdagangan dan kebijakan nilai tukar mata uang dapat digunakan baik secara komplementer maupun substitutif. Dalam beberapa kasus, negara menggunakan kedua kebijakan tersebut secara bersamaan terlepas dari orientasi untuk melakukan proteksi ataupun perdagangan bebas. Sementara itu, dalam beberapa kasus lain, kebijakan perdagangan dan kebijakan nilai tukar mata uang diterapkan secara substitutif. Dalam menjelaskan tentang bentuk relasi kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang tersebut, Copelovitch dan Pevehouse memperjelas perihal pada kondisi seperti apa suatu negara dapat dikatakan terlibat di dalam kebijakan “proteksi nilai tukar” termasuk juga bagaimana cara negara memanipulasi nilai tukarnya atau memanfaatkan fluktuasi nilai tukar untuk meningkatkan nilai perdagangannya, yaitu: bagaimana kondisi makroekonomi dan perjanjian internasional dapat mempengaruhi kapasitas suatu negara untuk dapat mengambil kebijakan perdagangan atau kebijakan nilai tukar tertentu. Kemudian secara lebih fleksibel dalam hal cara pandang, Copelovitch dan Pevehouse juga menjelaskan tentang sejauh mana suatu

negara yang memiliki komitmen melakukan perdagangan bebas juga cenderung menggunakan kebijakan nilai tukarnya untuk memanipulasi nilai perdagangannya.

Penelitian lain tentang keterkaitan antara kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang adalah tulisan John Whalley, Jun Yu, Shunming Zhang yang berjudul “Trade Retaliation in a Monetary-Trade Model”⁸ dan tulisan Hyun-ji Choi yang berjudul “Renminbi Undervaluation and the US-China Trade Balance”⁹. Dalam penelitiannya, Whalley, Yu, dan Zhang tidak membahas tentang China-AS, tetapi lebih berfokus pada dampak intermediasi finansial terhadap retaliasi kebijakan perdagangan lintas wilayah dan waktu. Hasil temuan penelitiannya adalah bahwa negara yang mengalami defisit perdagangan secara tipikal memiliki tarif optimal yang lebih tinggi dan negara yang mengalami surplus perdagangan tarif optimal yang lebih rendah. Kondisi yang demikian kemudian diterjemahkan sedemikian sehingga negara yang mengalami defisit perdagangan memiliki daya retaliasi yang lebih besar dan sebaliknya, negara yang mengalami surplus perdagangan memiliki daya retaliasi yang lebih rendah.

Dibandingkan dengan penelitian Whalley, Yu, dan Zhang, Choi lebih spesifik dan dekat dengan penelitian skripsi penulis karena langsung membahas tentang dampak kebijakan nilai tukar tetap dan *undervaluation* kurs Renminbi (RMB) terhadap neraca perdagangan China-AS. Menurut Choi, ada konsekuensi dari pilihan China terhadap rejim nilai tukar tetap, yaitu: (1) rentan terhadap kemungkinan *undervaluation* atau *overvaluation*; (2) rentan terhadap kesalahan penghitungan neraca rekening berjalan; (3) merusak otonomi/independensi moneter. Selanjutnya, sebagai dampak dari pilihan terhadap rejim nilai tukar tetap, *undervaluation* kurs RMB memiliki konsekuensi, yaitu: (1) memicu pemasukan modal secara spekulatif; (2) surplus perdagangan besar yang berakibat pada peningkatan cadangan devisa dan efek sampingan ekspansi besar-besaran pada sektor kredit perbankan; (3) mempengaruhi nilai kurs mata uang lain. Namun, meskipun kebijakan nilai tukar tetap yang diambil oleh China berdampak pada neraca perdagangannya terhadap AS, Choi berkesimpulan bahwa depresiasi

⁸ John Whalley, Jun Yu, dan Shunming Zhang, “Trade Retaliation in a Monetary-Trade Model”, dalam CESifo Working Paper No. 2526 Category 7: Trade Policy, (January 2009)

⁹ Hyun-ji Choi. *Renminbi Undervaluation and the U.S.-China Bilateral Trade Balance*. Skripsi program Studi Internasional di Boston University, (Mei 2007)

riil RMB tidak memiliki dampak positif secara luas terhadap neraca perdagangan China dan defisit perdagangan AS tidak cukup dipengaruhi oleh level *undervaluation* RMB.

Jika diperbandingkan, maka temuan Choi dan temuan Whalley, Yu, dan Zhang memunculkan pertanyaan yang krusial untuk dijawab. Jika benar bahwa negara yang mengalami defisit perdagangan memiliki daya retaliasi yang lebih besar dan negara yang mengalami surplus perdagangan memiliki daya retaliasi yang lebih rendah, lalu mengapa depresiasi riil RMB tidak memiliki dampak positif secara luas terhadap neraca perdagangan China dan defisit perdagangan AS tidak cukup dipengaruhi oleh level *undervaluation* RMB? Argumen penulis dalam menanggapi hal ini terletak pada pilihan retaliasi oleh negara yang mengalami defisit neraca perdagangan dengan paternya dan pilihan terhadap langkah retaliasi ini harus diletakkan kembali dalam konteks temuan Copelovitch dan Pevehouse tentang faktor yang mempengaruhi kapasitas suatu negara untuk mengambil kebijakan perdagangan atau kebijakan nilai tukar tertentu—bagaimana kondisi makroekonomi dan perjanjian internasional.

1.4.3. Praktek Kebijakan Perdagangan dan Nilai Tukar China dan AS.

Beberapa literatur secara lebih spesifik membahas tentang praktek kebijakan perdagangan dan nilai tukar China dan AS. Chad B. Bown dan Rachel McCulloch di dalam karya ilmiahnya yang berjudul “US Trade Policy Towards China: Discrimination and Its Implication” membahas tentang kebijakan AS terhadap impor China terkait elemen diskriminasi, baik yang dilakukan secara eksplisit, maupun implisit.¹⁰ Dengan telaah historis praktek perdagangan diskriminatif AS, baik yang diijinkan dibawah aturan WTO, maupun melalui tindakan bilateral yang diambil di luar kerangka aturan WTO, bahasan Bown dan McCulloch menjadi menarik. Temuan menarik tersebut antara lain: (1) AS merupakan negara yang mempromosikan prinsip non-diskriminatif sejak akhir Perang Dunia II, tetapi menerapkan kebijakan diskriminatif dalam rejim perdagangannya sendiri dan (2) AS merupakan negara pelopor yang

¹⁰ Chad P. Bown dan Rachel McCulloch, *U.S. Trade Policy towards China: Discrimination and Its Implications* diakses dari: [http://www. people.brandeis.edu/~cbown/papers/PACTAD-Bown-McCulloch.pdf](http://www.people.brandeis.edu/~cbown/papers/PACTAD-Bown-McCulloch.pdf), pada tanggal 23 Maret 2012 21.13 WIB

mempromosikan prinsip MFN dalam GATT, tetapi menerapkan kebijakan *voluntary export restraints* (VER) dan *orderly marketing agreements* (OMAs) kepada patner dagangnya. Berbagai aksi kebijakan AS terhadap China antara lain: (1) antidumping; (2) intervensi AS dalam isu keanggotaan China di WTO, dan (3) kesepakatan perjanjian perdagangan bebas dengan kompetitor dagang China. Dalam periode 1990-2003, China menempati jumlah investigasi antidumping terbanyak (sebesar 91 kasus) setelah Jepang (sebesar 53 kasus). Dengan pemberlakuan klausul mekanisme penyelamatan, AS dapat dengan mudah menyesuaikan volume impor produk China—hal yang perlu dilakukan industri domestik AS adalah hanya menunjukkan bukti dampak buruk dari kenaikan impor produk asal China. Sektor yang paling terkena kebijakan mekanisme penyelamatan ini adalah produk tekstil dan pakaian yang merupakan komponen utama ekspor China ke AS.

Dalam literturnya yang kedua, yaitu “Upaya-upaya AS untuk merestorasi tawar-menawar akses pasar resiprokal di tengah-tengah ketimpangan perdagangan yang besar dan efeknya terhadap sistem perdagangan internasional”¹¹, Bown dan McMulloch memperbandingkan antara karakteristik ekonomi China dengan Jepang dan praktek kebijakan perdagangan AS terhadap keduanya. Adapun kesamaan respon AS terhadap Jepang dan China, yaitu: (1) jumlah besar ketimpangan perdagangan bilateral kedua negara berusaha dikaitkan dengan penurunan industri manufaktur dalam menyediakan lapangan pekerjaan di AS; (2) tuduhan kecurangan seperti subsidi pemerintah dan *undervaluation* kurs yang terus menerus; dan (3) penggunaan strategi diskriminasi untuk memperlambat penyesuaian terhadap pemasukan tiba-tiba produk impor dari sumber baru.

Upaya-upaya AS untuk mengurangi ketimpangan perdagangan bilateral dengan Jepang dan China adalah dengan menerapkan kebijakan *voluntary export restraints* (VER), *anti-dumping*, *countervailing duties*, *safeguards*, dan pembentukan kesepakatan perdagangan preferensial dengan sumber impor dari negara-negara lain. AS berusaha meloloskan klausul mekanisme penyelamatan transisional untuk mengantisipasi banjir impor dari China (utamanya produk

¹¹ Chad P. Bown dan Rachel McCulloch. “U.S.–Japan and U.S.–China Trade Conflict: Export Growth, Reciprocity, and the International Trading System” dalam *Journal of Asian Economics*, Vol. 20, (September 2009), hlm. 669-687

tekstil dan pakaian) dan setelah MFA berakhir tahun 2004 AS menegosiasikan pembatasan ekspor oleh China sendiri (VER). Dalam periode 1979-2008 sendiri, 25% dari keseluruhan investigasi *anti-dumping* ditargetkan produsen Jepang atau China dan 33% dari seluruh langkah-langkah *anti-dumping* diberlakukan dan ditargetkan kepada ekspor dari Jepang atau China. Langkah lain yang ditempuh AS adalah melalui perundingan sengketa dagang di WTO.

Menurut Bown dan McMulloch, ketimpangan perdagangan tersebut diinterpretasikan secara cepat oleh AS sebagai gejala disfungsi pasar akibat patner dagang yang tidak menjalankan mekanisme pasar, tetapi publik dan pemerintah AS lambat untuk mengakui bahwa penyebab utamanya adalah dari domestik, yaitu; tingkat tabungan nasional AS yang rendah dan ketidakseimbangan keadaan makroekonomi domestik yang diterjemahkan sebagai ketidakseimbangan eksternal.

Pada dasarnya kedua literatur tersebut telah berhasil secara deskriptif menjelaskan tentang praktek kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang. Di samping itu, literatur ini juga menjelaskan secara implisit bahwa terdapat hubungan konfliktual antar kedua negara dan sumber ketimpangan perdagangan kedua negara. Namun, literatur ini belum sampai menjawab pada tingkatan pertanyaan bagaimana sebetulnya perilaku dominasi negara juga bermain di dalam dinamika hubungan dagang keduanya. Selain itu, kedua literatur tersebut masih melihat perilaku kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang dari satu sisi saja. Akibatnya, literatur tersebut kurang dapat menjelaskan bagaimana perilaku kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang tersebut mempengaruhi dan dipengaruhi oleh tindakan yang diambil patner dagangnya (aksi-reaksi).

1.4.4. Penggunaan Teori Permainan dalam Konflik Perdagangan China-AS.

Literatur yang paling dekat dengan topik skripsi penulis adalah “US-China Trade Relations: Playing with the Yuan” yang ditulis oleh Rita Békefy dan Beatrice Fihn. Dalam artikelnya, Békefy dan Fihn menggunakan teori permainan untuk menganalisis konflik dagang China-AS selama periode tahun 1994-2005. Békefy dan Fihn menyebutkan bahwa selama periode waktu tersebut China menikmati pertumbuhan ekonomi yang tinggi akibat dari peningkatan

produktivitas dan perbaikan kualitas produk ekspor. Perubahan ekonomi yang demikian membuat nilai kurs China di bawah harga mekanisme pasar valuta asing. Namun, keengganan pemerintah China untuk mengembangkan mata uangnya bukan tanpa alasan, melainkan akan menimbulkan gejolak politik dan sosial domestik. Pemerintah AS terus mendesak China untuk segera mengembangkan mata uangnya dan pada tahun 2005 (setelah mendapat ancaman sanksi perdagangan dari AS) China memutuskan untuk membiarkan RMB pada batas fluktuasi sebesar 0,3%.

Hasil temuan Békefy dan Fihn adalah tiga skenario. Skenario I adalah ketika China tetap melakukan *managed floating* terhadap RMB dan AS tetap melanjutkan tekanan yang sudah dilakukan tanpa sanksi lebih lanjut (*status quo*). Skenario II adalah ketika terjadi perubahan preferensi yang ditunjukkan dengan China yang mengembangkan RMB sementara AS tidak memiliki alasan lagi untuk menekan China. Skenario III adalah ketika terjadi perubahan preferensi yang ditunjukkan dengan pergantian presiden AS sementara China bersedia untuk mengembangkan RMB untuk menghindari kemungkinan kebijakan resrtiktif dari AS.

Hampir sama dengan literatur-literatur sebelumnya, tulisan Békefy dan Fihn hanya menjelaskan aplikasi teori permainan dalam studi kasus perdagangan dan nilai tukar mata uang yang terjadi pada satu titik tolak waktu. Berbeda dengan tulisan Békefy dan Fihn, penulisan skripsi penulis akan lebih menonjolkan proses dinamika perilaku aksi-reaksi pemain dari antar periode waktu, bukan hanya pada satu titik tolak waktu tertentu saja.

1.4.5 Evolusi Teori Permainan¹²

Analisis berdasarkan pendekatan teori permainan pertama kali dilakukan oleh Antoine Cournot yang menstudi tentang duopoli pada tahun 1838. Pendekatan ini kemudian diformalkan oleh seorang Matematikawan bernama Emile Borel pada tahun 1921. Sementara itu pada tahun 1944, teori permainan telah dipakai sebagai sebuah pendekatan yang sah dalam studi ekonomi—

¹² Bernhard von Stengel dan Theodore L. Turocy, *Game Theory* diakses dari: http://www.edb.gov.hk/FileManager/TC/Content_5095/outstanding3.pdf, pada tanggal 21 September 2011, pukul 12.01 WIB

pertama kali oleh Von Neumann dan Oskar Morgenstern melalui publikasi ilmiahnya yang berjudul *Theory of Games and Economic Behavior*. Belakangan analisis berdasarkan teori permainan juga diaplikasikan untuk menjelaskan berbagai fenomena ilmu sosial seperti politik dan perang.

Salah satu konsep yang memberikan kontribusi besar dalam perkembangan ilmu sosial adalah konsep keseimbangan Nash. Konsep keseimbangan ini pertama kali diperkenalkan oleh John Nash pada tahun 1950, yang mendemonstrasikan bagaimana setiap permainan selalu memiliki titik keseimbangan dimana setiap pemain selalu memilih pilihan yang terbaik dari langkah tertentu yang diambil lawannya. Adapun beberapa persamaan dan perbedaan karya Nash dibandingkan dengan karya Von Neumann dan Morgenstern. Persamaannya adalah penggunaan angka (yang sifatnya ordinal) untuk mewakili bobot setiap tindakan pemain. Perbedaannya adalah bahwa konsep yang dikembangkan Nash didasarkan pada kondisi ketiadaan koalisi dimana masing-masing pemain bertindak secara independen. Inilah yang kemudian disebut dengan *non-cooperative games*.

Konsep keseimbangan Nash didefinisikan sebagai suatu pilihan yang memiliki kondisi dimana tidak ada satupun pemain yang dapat memperoleh hasil permainan yang lebih baik dengan menyimpang dari pilihan ini. Konsekuensi dari konsep keseimbangan Nash terhadap teori permainan adalah isyarat yang menyatakan bahwa paling tidak setiap permainan selalu memiliki satu titik keseimbangan dan adanya keseimbangan ini membuka kemungkinan terjadinya inefisiensi di dalam permainan itu sendiri. Tidak jarang terjadi pula apa yang disebut dengan *The unique Nash Equilibrium* yang bersifat *mutual defection*, yaitu sebuah hasil permainan yang lebih buruk didapat ketika tidak bekerjasama ketimbang bekerjasama.

Situasi non-kooperatif yang secara detil digambarkan oleh konsep keseimbangan Nash sangat sesuai untuk diaplikasikan ke dalam studi kasus perilaku kebijakan perdagangan dan Nilai Tukar China-AS karena faktanya, alih-alih hasil permainan optimal berupa manfaat dari kerjasama liberalistik, justru kondisi *free ride* dengan hasil permainan yang lebih kecil yang tercapai. Penjelasan

dari fenomena perilaku kebijakan perdagangan dan nilai tukar China-AS ini tidak mungkin dapat dijelaskan kecuali melalui analisis keseimbangan Nash.

1.5 Kerangka Konseptual

1.5.1 *Dominasi Peran Negara-Berdaulat dalam Perekonomian Kapitalistik*

Negara dan pasar sering dipahami sebagai dua konsep yang memiliki karakteristik yang saling meniadakan dalam artian bahwa adanya dominasi peran pasar dalam perekonomian cenderung menuntut peran negara yang minimal dan sebaliknya, adanya dominasi peran negara dalam perekonomian cenderung menghapus peran pasar. Dengan dua konsep yang saling bertolak belakang ini, maka tidak mengherankan jika muncul perdebatan seputar seberapa besar porsi peran negara dan pasar yang dibutuhkan dalam suatu perekonomian.

Dalam tulisan ini, penulis tidak membahas tentang dominasi peran negara dalam perekonomian yang bersifat sosialis, alih-alih yang bersifat kapitalistik. Apakah mungkin terjadi dominasi peran negara dalam perekonomian kapitalistik?

Manifestasi kapitalisme dan perkembangannya mengakibatkan adanya mutasi bentuk negara. Mutasi bentuk negara ini telah dilihat oleh Robert W. Cox sejak tahun 1970-an dengan adanya kemunculan bentuk negara yang disebut beliau bermodel *hyper-liberalism* dan *state-capitalism*.¹³ Hal sama yang diungkapkan dalam istilah lain oleh Ian Bremmer adalah spektrum negara kapitalis yang mengkutubkan antara *free market capitalism* dan *state capitalism*.¹⁴ Adanya spektrum negara kapitalis ini membuat seolah-olah terdapat dua konsep tentang negara dalam perekonomian yang bersifat kapitalistik: *free market capitalism* dimana peran negara cenderung dibiarkan *laissez faire* dan *state capitalism* dimana peran dominan negara cenderung dipertahankan. Akibatnya, jika sebuah negara ingin dilihat dari perspektif realisme, maka sentralitas negara dalam model *free market capitalism* seolah-olah hapus dan tidak relevan. Oleh karena itu, konsep negara perlu dirombak sedemikian supaya tetap valid dalam spektrum negara kapitalis tersebut.

¹³Robert W. Cox, *Op.Cit.*, hlm. 340-47

¹⁴Untuk pembahasan lebih lanjut lihat Ian Bremmer, *The End Of Free Market: Who Wins the War between States and Corporations* (New York: Penguin Book, 2010), hlm. 43-83

“Negara tidak lebih dari korelat bagi beroperasinya kedaulatan,” yaitu: sebuah relasi rakyat-pemerintahan.¹⁵ Dalam hal ini, kedaulatan dipandang “sebagai suatu gagasan yang *non-esensial* namun *bukan anti-esensial*,” dalam artian bahwa ia dapat meminjam rupa-rupa ‘kendaraan’ (gagasan/ideologi/agama) apa saja untuk mempertahankan kesinambungan eksistensinya sendiri sekaligus menjadi dasar justifikasi dan legitimasi.¹⁶ Dengan konsep demikian maka negara kapitalis tidak harus dipandang lagi secara kaku, tetapi dapat dipandang secara fleksibel berdasarkan logika kedaulatan.

Alur logika kedaulatan tercermin dalam alur sejarah negara dan kapitalisme berikut. Perkembangan terakhir konsep negara (negara modern) berangkat dari peristiwa Perjanjian Westphalia (1648). Berdasarkan kedaulatan Westphalia, “negara akan selalu berupa negara-negara.” Selanjutnya, dipicu oleh revolusi Inggris dan Perancis, negara tidak lagi memerintah secara eksekutif namun tetap efektif, yaitu: pemerintah hadir dengan cara menyediakan kondisi bagi kebebasan pasar melalui rupa-rupa regulasi (dan deregulasi) dan kebijakan-kebijakan yang berpihak pada pasar—kedaulatan liberal dimana negara menjadi subjek pertukaran.¹⁷ Sementara itu, dipicu oleh krisis Malaise, negara bertransformasi menjadi *welfare state* dengan intervensi-intervensi seperti manajemen keuangan pemerintah untuk mencapai *full employment*, perencanaan ekonomi, dan ‘mekanisme welfaris’ untuk melindungi masyarakat dari kemiskinan dan resiko-resiko ekonomi—kedaulatan Ordoliberalisme Jerman dan Keynesianisme dimana negara sebagai subjek produksi. Kemudian, dipicu oleh krisis dunia pada tahun 1970-an, AS dan Inggris bertransformasi kembali menjadi negara bermodel *free market capitalism* sedangkan China bertransformasi menjadi negara bermodel *state capitalism*—masing-masing berdasarkan upaya untuk mempertahankan kedaulatannya.

¹⁵ Hizkia Yosie Polimpung, “Kapitalisme dalam Kerlingan Negara-Berdaulat: Ulasan Historis Singkat Dari Era Imperium Romawi Agung sampai Era Neoliberal” dalam Workshop “Global Capitalism I” PACIVIS Center for Global Civil Society Studies, Depok, 25 Oktober- 8 November 2011.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Dengan demikian maka adalah logis jika mengatakan liberalisme justru membutuhkan negara yang kuat, hanya saja muncul dengan cara yang lain yaitu, untuk dapat menjamin adanya pasar yang sah dan legitim yaitu pasar yang berada dalam kondisi bebas.

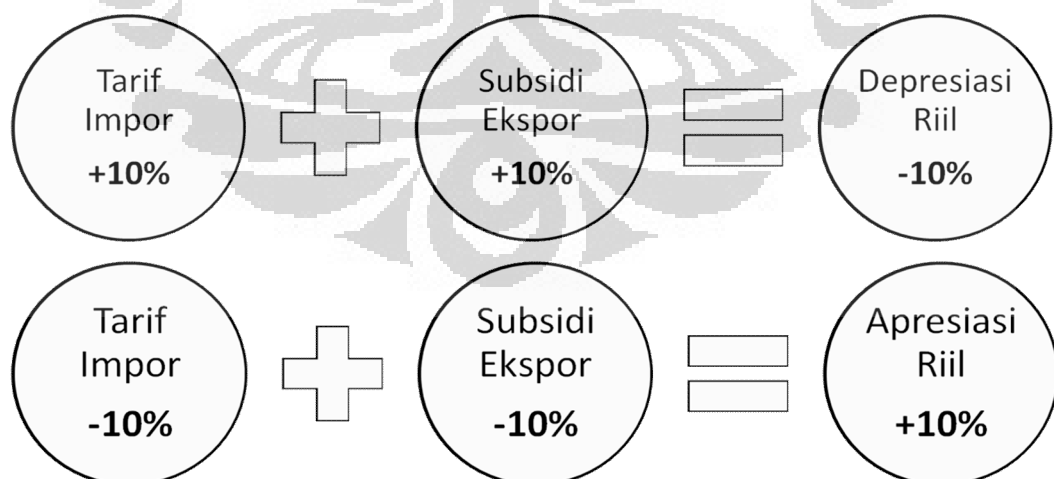
Kemungkinan dominasi peran negara dalam perekonomian kapitalistik telah terjawab ketika perihal tersebut diletakkan dalam spektrum negara kapitalis yang mengikuti logika kedaulatan. Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana rupa-rupa dominasi peran negara dalam perekonomian kapitalistik?

Dalam konteks era kapitalisme global, perdagangan dan finansialisasi keuangan merupakan fitur yang dominan. Keduanya memfasilitasi terjadinya pertukaran dan akumulasi modal atau kapital dalam jumlah yang besar. Dengan fitur kapitalisme global yang demikian, maka kajian tentang kebijakan perdagangan dan nilai kurs tidak dapat tidak ikut menjadi penting.

Sejauh ini, telaah mengenai kebijakan perdagangan dan nilai kurs cenderung dilihat secara terpisah dan telaah mengenai keterkaitan antara kebijakan perdagangan dan kebijakan nilai kurs masih belum banyak digali oleh pengamat ekonomi politik internasional. Keterkaitan antara kebijakan perdagangan dan kebijakan nilai kurs ini menjadi penting karena faktanya, setiap 10% depresiasi riil sebanding dengan 10% tarif impor ditambah 10% subsidi ekspor.¹⁸

Skema 1.1

Fungsi Aljabar Kebijakan Perdagangan dan Nilai Tukar Mata Uang



¹⁸ Ronald I. McKinnon, dan K.C. Fung, "Floating Exchange Rates and the New Interbloc Protectionism," dalam *Protectionism and World Welfare*, ed. Dominick Salvatore. (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), hlm. 221-244

Sebagai contoh, sama halnya seperti menggunakan berbagai instrumen kebijakan perdagangan untuk menstimulasi ekspor (misal, melalui pemberian subsidi) dan untuk melindungi industri domestik dari masuknya persaingan asing (misal, melalui pengenaan tarif impor), negara juga dapat memanipulasi nilai kursnya untuk menghasilkan efek yang sebanding. Itu artinya, setiap upaya menaikkan proteksi perdagangan dan devaluasi kurs (atau disebut juga proteksi nilai kurs) akan memiliki dampak yang sama terhadap harga relatif komoditas yang diperdagangkan. Menurut Mark S. Copelovitch dan Jon C. Pevehouse, sejalan dengan kondisi dan orientasi masing-masing negara terkait komitmennya terhadap salah satu rejim perdagangan dan keuangan internasional, kebijakan perdagangan dan nilai kurs dapat digunakan secara baik substitutif maupun komplementer.¹⁹

1.5.2 *Nash Equilibrium* dalam *Game Theory*²⁰

Jika pada bagian sebelumnya telah dibahas tentang apa dan bagaimana dominasi peran negara dalam perekonomian kapitalistik, maka pada bagian ini, dengan konsep keseimbangan Nash dalam teori permainan akan dijelaskan perihal bilamana perilaku dominasi peran negara dalam perekonomian kapitalistik dapat bergeser atau berubah-ubah.

Teori Permainan didefinisikan sebagai studi formal tentang konflik dan kerja sama, yang berlaku ketika tindakan beberapa pemain di dalamnya tidak saling tergantung satu sama lain. Pemain-pemain ini dapat berupa individu-individu, kelompok-kelompok, perusahaan-perusahaan, negara-negara atau kombinasi dari itu. Konsep daripada teori permainan ini memungkinkan seseorang untuk memformulasikan, menstrukturisasi, menganalisis dan memahami skenario-skenario strategis. Sebagai alat perhitungan matematis bagi pembuat kebijakan, salah satu keunggulan teori permainan adalah metodologi yang memungkinkan untuk menstrukturisasi dan menganalisis persoalan pilihan-pilihan strategis. Teori ini memetakan atau memodelkan secara lebih jelas kondisi-kondisi yang ditimbulkan dari setiap kemungkinan pilihan-pilihan strategis dari pembuat

¹⁹Mark S. Copelovitch dan Jon C. Pevehouse, "Choose Your Own Weapon: Trade Policy, Exchange Rate, and the Politics of Protection", Makalah Presentasi Pertemuan Tahunan Asosiasi Ilmu Politik Amerika di Hyatt Regency dan Sheraton Chicago, Chicago, IL, Agustus 30-September, 2007

²⁰Bernhard von Stengel dan Theodore L. Turocy, *Loc.Cit.*

kebijakan, baik kecenderungan-kecenderungannya, maupun raksi-reaksi yang mungkin timbul dari pihak lain atas keputusan suatu pembuat kebijakan tertentu.

Adapun teori permainan menjelaskan dua kemungkinan permainan, yaitu kooperatif dan non-kooperatif. Teori permainan kooperatif berusaha memetakan berbagai pilihan-pilihan bentuk aliansi yang memberikan kemungkinan terbaik untuk memenangkan permainan. Sebaliknya, teori permainan non-kooperatif berusaha memetakan pilihan-pilihan strategis yang memberikan kemungkinan terbaik bagi individu, dibandingkan apabila ia berkerja sama dengan membentuk aliansi, untuk memenangkan permainan. Dalam hal ini, setiap pemain memiliki kepentingannya masing-masing dan pengaturan waktu dan pengurutan pilihan-pilihan menjadi penting dalam menentukan hasil akhir permainan.

Dalam teori permainan non-kooperatif, ada yang dikenal dengan *strategic form*. Teori permainan non-kooperatif strategis, daftar semua strategi pemain-pemain yang terlibat dikalkulasikan, termasuk peluang hasil akhir dari kombinasi-kombinasi berbagai pilihan strategis yang mungkin. Dalam teori permainan non-kooperatif strategis, ada lagi yang disebut dengan *Ekuilibrium Nash*. Ekuilibrium Nash cocok untuk menganalisis kondisi dimana tidak ada pilihan strategis yang secara relatif lebih unggul atau mendominasi yang lain. Dalam hal ini, pilihan strategis yang diambil oleh salah satu pemain tidak dapat menguntungkan dirinya secara unilateral, yaitu karena pemain lain juga dapat mengikuti pilihan yang serupa. Karena seluruh pemain adalah pemain yang rasional, maka satu-satunya pilihan terbaik yang tersisa adalah dengan mengikuti dan menyesuaikan dengan pola perubahan pilihan strategis lawan. Didalam permainan, keseimbangan Nash dapat lebih dari satu dan para pemain akan termotivasi untuk bergerak dan berfokus pada keseimbangan yang paling masuk akal. Keseimbangan Nash ini juga bersifat *self enforcing*, yaitu: ketika pemain berada pada keseimbangan Nash ini, mereka tidak memiliki keinginan untuk bergerak keluar posisi keseimbangan karena hal tersebut akan membuat keadaan mereka semakin buruk.

Dengan demikian jawaban dari perihal bilamana perilaku dominasi peran negara dalam era kapitalisme global dapat bergeser adalah ketika terjadi penyesuaian terhadap pola perubahan pilihan strategis lawan. Hal ini tentunya

akan terus terkait dengan penjelasan konsep sebelumnya, yaitu tentang apa dan bagaimana dominasi peran negara-berdaulat dalam perekonomian kapitalistik.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan metode penelitian kuantitatif, yang dilakukan dalam prosedur di mana indikator yang akan digunakan telah secara sistematis ditetapkan sebelum pengumpulan data. Penelitian ini pada dasarnya akan menguji hipotesis yang didasarkan pada konsep. Dengan demikian, alur berpikir yang dipergunakan adalah alur berpikir deduktif: Pengamatan → Hipotesis → Pengumpulan Data → Pengujian Hipotesis → Kesimpulan.²¹ Keseimbangan Nash dalam Teori Permainan, konsep negara berdaulat dan relasi kebijakan perdagangan dan nilai kurs dalam penelitian ini berfungsi sebagai “alat” untuk memahami fenomena yang akan diteliti. Kesimpulan atau jawaban atas rumusan permasalahan penelitian ini akan diupayakan sebagai refleksi dari pemahaman konsep yang dipergunakan.²² Namun, pengukuran yang akan dilakukan dalam penelitian ini tidak menggunakan angka-angka, tetapi lebih mengacu pada keakuratan deskripsi setiap variabel dan keakuratan hubungan antara satu variabel dengan variabel lainnya.²³ Dengan demikian, penelitian ini tidak akan menempuh metode statistika dan matematika.

Teknik pengumpulan data akan dilakukan dengan metode studi literatur. Data yang digunakan adalah informasi dalam materi-materi tertulis. Dokumen dalam hal ini mengacu pada teks atau apa saja yang tertulis, tampak secara visual atau diucapkan melalui medium komunikasi.²⁴ Studi dokumen primer diperoleh dari sumber-sumber resmi Departemen Perdagangan AS dan China (untuk nilai ekspor-impor bilateral antara China dan AS) dan IMF (untuk kurs nilai tukar China terhadap Dollar AS). Sementara data-data dokumen sekunder bersumber pada buku, jurnal, atau hasil penelitian dari sumber yang valid, yang berhubungan

²¹ Dr. Prasetya Irawan, M.Sc, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI, 2006), hlm. 98

²² *Ibid.*, hlm. 94- 95

²³ *Ibid.*, hlm. 101.

²⁴ Lawrence Neuman, *Basics of Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches*, (Boston: Pearson Education Inc, 2004), hlm. 219

dengan topik penelitian. Teknik studi dokumentasi ini digunakan dalam penelitian karena sifatnya yang membantu penelitian “*at a distance*” sehingga teknik ini dapat menghasilkan temuan yang sulit diamati secara langsung.²⁵

1.6.2 Operasionalisasi Konsep

Dari dua konsep yang digunakan sebelumnya, maka situasi permainan dalam Studi Kasus Kebijakan Perdagangan dan Nilai Tukar China-AS Tahun 1994-2010 dapat dioperasionalkan sebagai berikut:

- Pemain : China dan AS
- Profil Aksi : Dominasi Peran Negara {*Kuat, Lemah*}
- Indikator : Dengan mempertimbangkan fakta sejauh ini bahwa setiap negara paling tidak berkomitmen pada salah satu rejim ekonomi internasional yang berlaku, maka dominasi peran negara dikategorisasikan kuat jika terdapat satu kebijakan (kebijakan perdagangan/nilai tukar) yang bersifat protektif (relasi kebijakan substitutif) dan dikategorisasikan lemah jika terdapat dua kebijakan yang bersifat liberal (relasi kebijakan komplementer).
- Preferensi : Pengurutan profil aksi China, dari paling baik sampai paling buruk, adalah (*Kuat, Lemah*) (China kuat dan AS lemah, maka China sebagai *free rider* lebih diuntungkan), (*Lemah, Lemah*) (China diuntungkan dari liberalisasi kedua belah pihak), (*Kuat, Kuat*) (China tetap diuntungkan meskipun relatif lebih kecil), (*Lemah, Kuat*) (China dirugikan). Demikian pula halnya dengan pengurutan profil aksi AS, yaitu: (*Kuat, Lemah*), (*Lemah, Lemah*), (*Kuat, Kuat*), (*Lemah, Kuat*).

²⁵*Ibid.*, hlm. 221.

Pengkondisi : Penelitian ini menggunakan pengkondisi permainan yang serupa pada model *Prisoner's Dilemma*.²⁶ Adapun tindakan *free ride* yang dimaksud disini adalah kebijakan protektif yang mengingkari aturan main rejim ekonomi internasional yang bebas dari campur tangan negara dan terbuka satu sama lain. Karena kedua pemain diasumsikan sebagai aktor yang rasional, maka permainan akan cenderung mengikuti pilihan yang paling menguntungkan—melakukan tindakan *free ride*.

Fungsi Hasil : (C=China, A=AS)

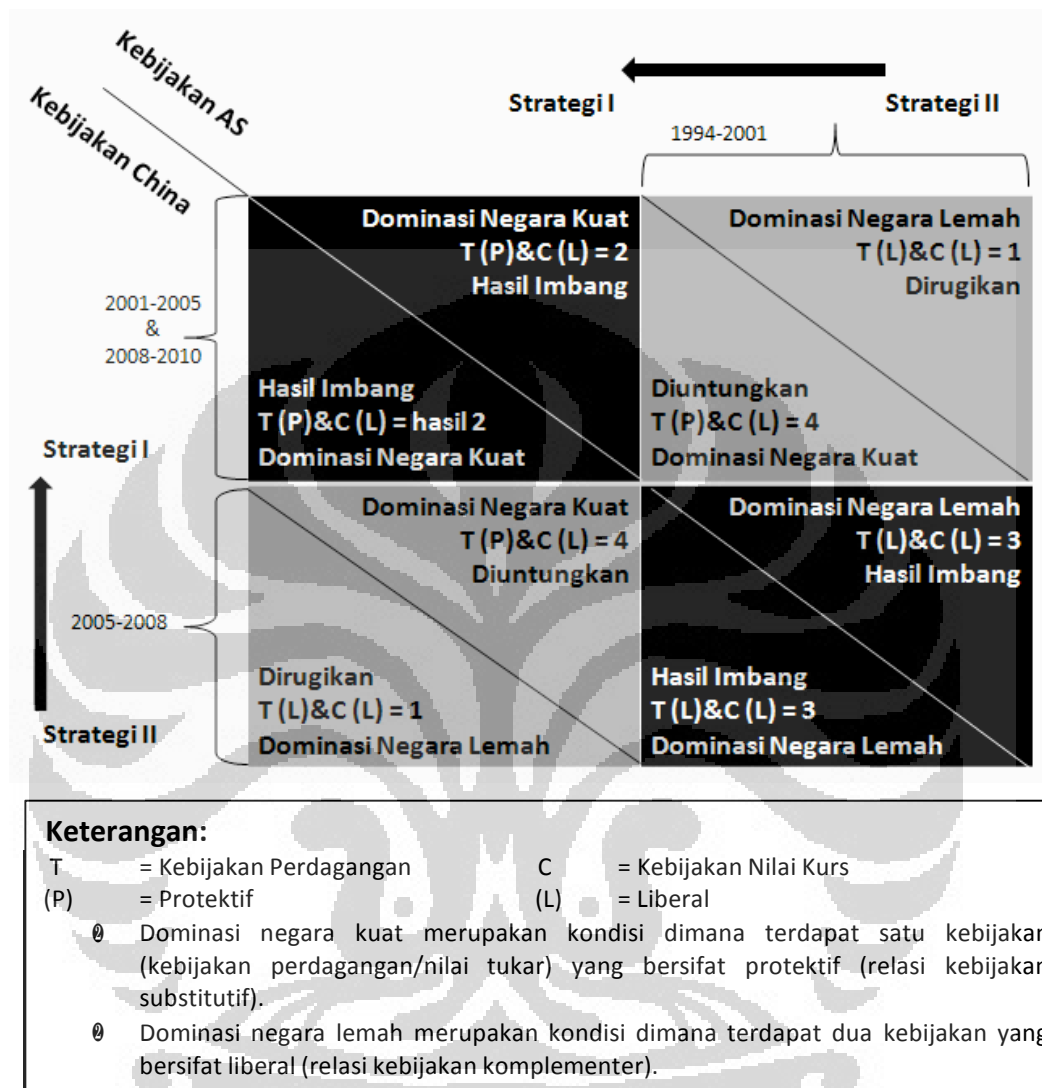
Dengan spesifikasi sederhana berdasarkan pengurutan (ordinal) pada kedua negara, maka dapat dikatakan bahwa bobot C/A (*Kuat, Lemah*) = 4, C/A (*Lemah, Lemah*) = 3, C/A (*Kuat, Kuat*) = 2, dan C/A (*Lemah, Kuat*) = 1.

$$C/A (\text{Kuat, Lemah}) > C/A (\text{Lemah, Lemah}) > C/A (\text{Kuat, Kuat}) > C/A (\text{Lemah, Kuat})$$

Dalam bentuk pemetaan yang lebih terperinci, maka empat kemungkinan perilaku “*game*” tersebut, yaitu: (1) Perilaku dimana dominasi peran negara China dan AS sama-sama lemah yang mengejawantah dalam kebijakan-kebijakan yang bersifat liberal (relasi komplementer); (2) Perilaku dimana dominasi peran negara China kuat (kebijakan protektif/relasi substitutif) sementara dominasi peran negara AS lemah (kebijakan liberal/relasi komplementer); (3) Perilaku dimana dominasi peran negara China lemah (kebijakan liberal/relasi komplementer) dan dominasi peran negara AS kuat (kebijakan protektif/relasi substitutif); dan (4) Perilaku dimana dominasi peran negara China dan AS sama-sama kuat yang mengejawantah dalam kebijakan-kebijakan protektif (relasi substitutif). (lihat skema 1.2)

²⁶ Sebetulnya terdapat keuntungan ketika kedua pemain bekerja sama, tetapi tiap-tiap pemain juga cenderung memiliki dorongan untuk melakukan *free ride* terlepas dari apapun yang dilakukan pihak lawan.

Skema 1.2 Matriks (a)
Perilaku Kebijakan Perdagangan dan Nilai Tukar China-AS 1994-2010



Dengan mempelajari keempat kemungkinan perilaku “game” tersebut, didapati bahwa perilaku dimana dominasi negara China dan AS sama-sama kuat merupakan keseimbangan Nash. Pasangan aksi (*Kuat, Kuat*) merupakan keseimbangan Nash karena (1) Seandainya AS memilih untuk memperkuat dominasi peran negara, maka China lebih baik memilih melakukan hal yang sama daripada mengendurkan dominasi peran negara (pada kolom kiri didapati bahwa hasil dominasi kuat > hasil dominasi lemah, $2 > 1$), sebaliknya (2) Seandainya China memilih untuk memperkuat dominasi peran negara, maka AS lebih baik memilih melakukan hal yang sama daripada mengendurkan dominasi peran

negara (pada baris atas didapati bahwa hasil dominasi kuat > hasil dominasi lemah, $2 > 1$). Tidak ada kemungkinan pasangan aksi lain yang merupakan keseimbangan Nash:

- ① (*Lemah, Lemah*) tidak memenuhi syarat keseimbangan karena ketika AS memilih dominasi lemah, hasil permainan China ketika dominasi kuat melebihi hasil permainan ketika dominasi lemah (lihat **tabel 1.2** kolom kanan) dan sebaliknya ketika China memilih dominasi lemah, hasil permainan AS ketika dominasi kuat melebihi hasil permainan ketika dominasi lemah. Akibatnya, setiap pemain akan terpancing untuk menyimpang. Inilah mengapa pasangan aksi (*Lemah, Lemah*) bukan keseimbangan Nash.
- ② (*Kuat, Lemah*) tidak memenuhi syarat keseimbangan karena ketika China memilih dominasi peran negara yang kuat, hasil permainan AS ketika dominasi kuat melebihi hasil permainan ketika dominasi lemah (lihat **tabel 1.2** baris atas). Akibatnya, AS akan cenderung bereaksi menyimpang sehingga pasangan aksi (*Kuat, Lemah*) juga bukan keseimbangan Nash.
- ③ (*Lemah, Kuat*) tidak memenuhi syarat keseimbangan Nash karena ketika AS memilih dominasi peran negara yang kuat, hasil permainan China ketika dominasi kuat melebihi hasil permainan ketika dominasi lemah (lihat **tabel 1.2** kolom kiri). Akibatnya, China akan cenderung bereaksi menyimpang sehingga pasangan aksi (*Lemah, Kuat*) pun juga bukan keseimbangan Nash.

	<i>Kuat</i>	<i>Lemah</i>
<i>Kuat</i>	2, 2	4, 1
<i>Lemah</i>	1, 4	3, 3

Skema 1.3 Matriks Hasil Permainan China-AS

1.6.3 Asumsi Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan asumsi realisme klasik yang juga digunakan dalam memahami konsep negara-berdaulat. Realisme klasik menyebutkan bahwa negara adalah aktor yang tunggal, utuh dan rasional. Pendekatan *state-centric* yang akan digunakan dalam penelitian ini berangkat pada pemikiran bahwa negara adalah aktor terpenting dalam politik internasional, dan bahwa sebagai aktor yang rasional, negara akan berupaya mencapai kepentingan maksimal melalui cara-cara yang tersedia baginya.²⁷

Selain itu, sebagai implikasi dari penggunaan teori permainan, ada dua asumsi yang harus dipenuhi agar terjadi ekuilibrium Nash.²⁸ Pertama, setiap pemain merupakan aktor rasional, memilih yang terbaik dari pilihan-pilihan yang tersedia. Kedua, pemain yang satu berkeyakinan sama terhadap pilihan yang diambil oleh pihak lain. Pilihan terbaik bagi salah satu pemain bergantung pada pilihan yang diambil oleh pemain lain, yang juga adalah pilihan terbaik bagi dirinya sendiri. Dengan demikian, seorang pemain akan terlebih dahulu memperkirakan pilihan-pilihan yang tersedia bagi pihak lawan dan kemudian menyesuaikannya.

1.6.4 Hipotesis Penelitian

Berangkat dari operasionalisasi konsep sebelumnya, penelitian ini memiliki hipotesa yang akan dibuktikan sebagai berikut:

1. Jika Amerika memilih untuk menggunakan strategi (I) kebijakan proteksionisme sedangkan China tetap menggunakan strategi (II) membiarkan mata uang Yuan mengambang, maka kerugian relatif lebih besar diderita oleh China dan akibatnya, desakan domestik China akan menuntut dominasi peran negara dalam perekonomian—China harus mengambil kebijakan substitutif berupa kebijakan protektif terhadap

²⁷ Disampaikan oleh Robert O. Keohane dalam tulisannya yang berjudul "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", dalam Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, (New York: Macmillan Publishing Company, 1993), hlm. 191.

²⁸ Martin J. Osborne. *An Introduction to Game Theory: Nash Equilibrium*, diakses dari: <http://www.economics.utoronto.ca/osborne>, pada tanggal 21 Februari 2012, pukul 11.37 WIB

nilai tukar dan menekan AS untuk mengambil kebijakan komplementer berupa kebijakan perdagangan yang lebih liberal dengan China.

2. Jika China memilih untuk menggunakan strategi (I) mematok nilai mata uangnya terhadap Dollar, sedangkan Amerika tetap menggunakan strategi (II) perdagangan bebas, maka kerugian relatif lebih besar diderita oleh AS dan akibatnya, desakan domestik AS akan menuntut dominasi peran negara dalam perekonomian—AS harus mengambil kebijakan substitutif berupa kebijakan protektif terhadap perdagangannya dengan China dan menekan China untuk mengambil kebijakan komplementer berupa kebijakan nilai tukar yang lebih liberal.
3. Karena tidak satupun dari kedua negara mau membiarkan kerugian relatif diderita oleh dirinya sendiri akibat keuntungan relatif yang dicuri oleh pihak lawan, maka mau tidak mau, keseimbangan Nash harus bergeser ke posisi yang paling masuk akal yaitu: ketika kedua negara sama-sama menempuh strategi I dimana dominasi peran negara terjadi di kedua belah pihak.

1.7 Rencana Pembabakan Skripsi

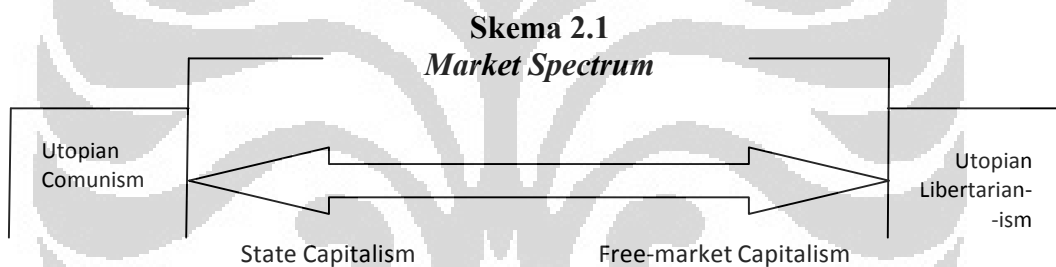
Penelitian dengan permasalahan dan model analisa di atas akan disusun ke dalam empat bab. Bab I adalah bagian pendahuluan yang berisi latar belakang permasalahan, pertanyaan permasalahan, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, metodologi penelitian, tujuan dan signifikansi penelitian, dan sistematika penelitian. Bab II akan menjelaskan mengenai profil China dan AS sebagai negara kapitalis dan sejarah hubungan dagang kedua negara sepanjang tahun 1994-2010. Di bagian ini, permasalahan dominasi peran negara akan mulai dibahas. Kemudian, Bab III akan menjelaskan analisis keseimbangan Nash terhadap dinamika dominasi peran negara dilihat melalui aksi-reaksi perilaku kebijakan perdagangan dan nilai tukar China dan AS dalam empat periode tahun, yaitu: periode I (tahun 1994-2001), periode II (tahun 2001-2005), periode III (tahun 2005-2008) dan periode IV (tahun 2008-2010). Penelitian ditutup dengan Bab IV, yang berisi kesimpulan dari penelitian sekaligus rekomendasi atau usulan untuk penelitian berikutnya.

BAB 2

PROFIL KAPITALISME

DAN DINAMIKA HUBUNGAN DAGANG CHINA-AS

Kapitalisme sebagai sebuah diskursus dalam kajian ekonomi politik internasional merupakan konsep yang terus-menerus berkembang. Realitanya, manifestasi kapitalisme dan perkembangannya mengakibatkan terjadinya mutasi bentuk negara. Realita ini diidentifikasi oleh Robert W. Cox dan Ian Bremmer kedalam spektrum negara kapitalis dimana pada kutub yang satu disebut bermodel *state capitalism* dan pada kutub yang lain disebut bermodel *free-market capitalism*. Implikasi dari adanya spektrum negara kapitalis terhadap analisis teori permainan yang akan disajikan pada bab berikutnya adalah munculnya kebutuhan untuk terlebih dahulu mengidentifikasi aktor dan relasi dalam permainan.



Sumber: Ian Bremmer (2010)

Identifikasi aktor dalam studi kasus penelitian ini penting mengingat terdapat perbedaan konteks yang mensituasikan kapitalisme pada masing-masing negara. Selain itu, konteks tersebut juga mempengaruhi bagaimana tarik-menarik antara kekuatan negara-pasar dan bagaimana rejim ekspor, impor dan nilai tukar mata uang pada masing-masing negara. Di samping identifikasi aktor, identifikasi relasi juga penting untuk ditelaah mengingat dinamika ekonomi politik kedua negara akan mempengaruhi hasil permainan.

Berdasarkan kebutuhan untuk identifikasi aktor dan relasi tersebut, maka bab II ini akan dibagi menjadi tiga sub-bagian, yaitu: (1) Profil China sebagai negara kapitalis; (2) Profil Amerika Serikat (AS) sebagai negara kapitalis; dan (3) Dinamika hubungan China-AS. Sub-bagian pertama utamanya akan memerinci: (1) Konteks yang mensituasikan kapitalisme di China dan perkembangannya; (2)

Sejarah tarik-menarik antara kekuatan negara dan pasar; (3) Rejim ekspor, impor dan nilai tukar mata uang di China. Hal yang sama pada sub-bagian kedua akan dirinci: (1) Konteks yang mensituasikan kapitalisme di AS dan perkembangannya; (2) Sejarah tarik-menarik antar kekuatan negara dan pasar dan (3) Rejim ekspor, impor dan nilai tukar mata uang di AS. Terakhir, pada sub-bagian ketiga akan menyajikan: (1) kerangka berupa fase-fase dalam hubungan dagang China-AS; (2) Data perdagangan China-AS periode tahun 1994-2010 dan data pergerakan nilai tukar mata uang Renminbi (RMB) terhadap Dollar AS (USD); dan (3) konteks yang mensituasikan hubungan bilateral kedua negara.

2.1 Profil China Sebagai Negara Kapitalis

2.1.1 Dilema Stabilitas Sosial Politik dan Stagnansi Ekonomi

Stabilitas politik domestik merupakan fitur dominan dalam sejarah negara China dan hal ini sangat terkait dengan karakteristik mendasar mengapa dominasi negara di China cenderung kuat. Pada awal sejarahnya, China tidak pernah menempatkan isu pertumbuhan ekonomi sebagai sebuah prioritas. Sebagai salah satu dari tiga peradaban tertua di dunia, China memiliki sejarah panjang dalam hal pengaturan sosial yang kompleks. Pemerintah China pada waktu itu memiliki kapasitas dalam mengelola masyarakat yang besar jumlahnya dengan menyediakan stabilitas sosial dan keamanan militer. Namun, meskipun dalam pengawasan ketat, perihal perdagangan dan finansial, seperti perdagangan di sepanjang Jalur Sutera, justru hanya dikelola oleh kelompok-kelompok berdasarkan klan etnis.

Dalam bukunya yang berjudul, *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, Jeffrey A. Frieden membenarkan kecenderungan dan sifat inheren terhadap dominasi peran negara yang kuat di China. Pemerintahan yang berkuasa di China pada waktu itu meyakini bahwa pertumbuhan ekonomi berpotensi memicu terjadinya perubahan sosial yang dapat menyebabkan pemerintah kehilangan kontrol terhadap masyarakatnya. “Para pemimpin China pada dasarnya sangat menekankan pada keteraturan sosial dan pertumbuhan ekonomi diyakini akan dapat merusak kestabilan tersebut. Mendorong kemunculan sektor swasta berkonsekuensi pada situasi dimana pemerintah harus

mengakui keberadaan subjek-subjek baru dalam pemerintahannya secara tidak wajar.”²⁹

Kecenderungan kecilnya perhatian pemerintah di China terhadap isu pertumbuhan ekonomi menciptakan satu permasalahan yang pasti, yaitu: pertumbuhan ekonomi yang lambat, jika bukan stagnansi ekonomi. Hal ini mendesak China untuk melakukan reformasi. Sayangnya, program reformasi yang dilakukan oleh pemerintah sangat lamban meskipun pada akhirnya pada tahun 1911 sebuah koalisi yang terdiri dari pejabat militer dan rakyat sipil yang memberontak berhasil menjatuhkan monarki di China. Sun Yat Sen dan Partai Nasionalnya memimpin gerakan pemberontakan dan kemudian mendeklarasikan China sebagai republik di tahun 1921. Namun reformasi ini pun terlambat untuk menghindari kerusakan yang lebih lanjut. Ketiadaan figur yang dapat menyatukan China kembali dan melawan kekuatan asing di dalam negeri mengakibatkan terjadinya perang sipil dan invasi asing selama 40 tahun.³⁰ Bencana demi bencana yang dialami oleh China pada waktu itu menunjukkan ketidaksiapan sistem pemerintahan yang lama (kerajaan) dalam menghadapi gelombang modernisasi.

2.1.2 Dilema Desakan Reformasi Ekonomi dan Kekhawatiran Terhadap Instabilitas Sosial Politik.

Ian Bremmer menggambarkan dengan baik permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah China, “*When Mao Zedong died in 1976, he left behind a society in turmoil, an economy in ruins and a ruling party in real danger of irrelevance.*”³¹ Pemerintah China menghadapi dilema yang tidak terhindarkan. Di satu sisi, tidak ada alternatif lain selain pemerintah segera melakukan reformasi ekonomi. Namun, disisi lain, permasalahan yang juga menimbulkan kekhawatiran pemerintah China adalah kekacauan sosial politik yang mungkin ditimbulkan oleh proses reformasi yang radikal.

Dilema desakan reformasi ekonomi dan kekhawatiran terhadap instabilitas sosial politik membawa pemerintah China ditengah situasi bertentangan antara

²⁹ Jeffrey A. Frieden, *Global Capitalism : Its Fall and Rise In the Twentieth Century* (New York : W. W. Norton & Company Ltd, 2006), hlm. 95

³⁰ Ian Bremmer, *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations* (New York: Penguin Book, 2010), hlm. 97-98

³¹ *Ibid.*, hlm. 129

kemungkinan kekacauan dan keteraturan. Meskipun tidak dapat mengendalikan dinamika transisi tersebut, paling tidak institusi pemerintah yang ada masih cukup mampu untuk menghindari penyimpangan proses tersebut kepada kondisi anarki. Dalam hal ini, yang diharapkan terjadi oleh pemerintah China adalah, sebuah penghancuran yang berimbang dan berkelanjutan terhadap struktur yang lama sementara pada saat yang bersamaan terjadi pembentukan struktur baru dimana reformasi terhadap sektor tertentu akan menciptakan perubahan sistemik sedemikian rupa tanpa menimbulkan kekacauan sistemik.³²

2.1.3 Keberhasilan Menciptakan Stabilitas Politik dan Pertumbuhan Ekonomi

Sejak pemberlakuan kebijakan ekonomi terbuka di tahun 1978, pemerintah China mengubah paradigmanya terkait pasar dan kapitalisme. Dalam kerangka pilihan strategis jangka panjang, pemerintah China melihat bahwa pasar dan kapitalisme dapat dimanfaatkan untuk kepentingan nasionalnya, yaitu: melebarkan pengaruh politik dan ekonominya baik dalam panggung nasional maupun internasional. Pemerintah China merangkul kapitalisme, namun untuk alasannya sendiri.

Dua tokoh berpengaruh di China, Deng Xiaoping dan Zhao Yizang, mencoba melakukan eksperimen kapitalisme secara perlahan dan hati-hati. Meskipun banyak menuai pertentangan dari para senior di tubuh partai Komunis, Deng dan Zhao berhasil membuka zona ekonomi khusus (*special economic zones/SEZ*) di beberapa provinsi di sekitar pesisir Timur China—suatu laboratorium kapitalisme terisolasi yang dikelola dengan sangat cermat dan hati-hati dimana perusahaan asing diundang untuk berinvestasi dengan insentif-insentif tertentu. Keberhasilan zona ekonomi eksklusif ini menghasilkan pengusaha-pengusaha lokal dan pabrik-pabrik manufaktur di berbagai daerah serta meningkatkan kewirausahaan. Dengan prinsip kehati-hatian, eksperimen kapitalisme ini sengaja dilakukan secara perlahan untuk mencegah *shock therapy* yang diyakini berpotensi mendestabilisasi situasi sosial politik negara. Dalam hal ini, kapitalisme diusahakan secara hati-hati supaya basis industri nasional tetap

³² Andrew H. Wedeman, *From Mao to Market: Rent Seeking, Local Protectionism, and Marketization in China* (Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2003), hlm. 4-11

berada di dalam kontrol pemerintah dan supaya buruh-buruh kota yang sangat besar jumlahnya tetap bergantung pada perusahaan milik negara (BUMN) yang menjamin perihal makanan, perumahan, upah dan berbagai fasilitas tunjangan pemerintah lainnya.

Reformasi ekonomi sejak tahun 1978 bukan serta merta tanpa sama sekali masalah dan hanya berhenti sampai disitu. Dengan bekerjanya kapitalisme di China, persoalan pertumbuhan ekonomi ikut menjadi faktor yang berpengaruh bagi stabilitas sosial politik. Paling tidak terdapat tiga hal yang mengancam pertumbuhan ekonomi, termasuk reformasi yang dilakukan pemerintah China.³³ Pertama, kombinasi jumlah besar-besaran uang yang dikelola dari keberhasilan uji coba kapitalisme dan pemerintah Komunis yang sangat tertutup menciptakan ruang terbuka bagi praktek korupsi. Dalam hal ini, kekakuan dan ketertutupan pemerintah korup Komunis harus dibayar dengan peristiwa berdarah Tiananmen tahun 1989. Sekalipun demikian, peristiwa Tiananmen inilah yang membentengi peran sentral negara dari serbuan kekuatan pasar dan liberalisasinya. Alih-alih privatisasi sebagai jalan keluar, pemerintah berbenah dan membersihkan diri dari korupsi dan China cukup berhasil mengatasi permasalahan korupsi ini.

Kedua adalah persoalan perbankan, energi dan BUMN. Tidak seperti Arab dan Rusia yang berpendapatan tunggal dari sumber minyak dan gas alam, China, dalam menggerakkan perekonomiannya, harus bergantung pada diversifikasi ekonomi. Diversifikasi ekonomi dan nasionalisme ekonomi yang kuat untuk mengawasi jalannya uji coba kapitalisme membuat pemerintah dituntut cakap untuk membuat keputusan tentang seberapa banyak dana yang boleh dipinjamkan, kepada siapa, dan untuk kepentingan apa. Meskipun untuk mempertahankan kekuatan gurita BUMN-nya pemerintah harus mendukung melalui subsidi, pemberian kredit subsidi ini dilakukan secara hati-hati. Zhu Rongji, misalnya, telah berhasil melakukan terobosan di dalam mem-profesionalitas-kan BUMN dan menyelamatkan sistem perbankan dari praktek *bad loans*.

Diversifikasi ekonomi tidak serta merta menghindarkan pemerintah dari kebutuhan akan minyak dan gas alam. Sebagai salah satu pemain penting dalam rantai suplai global, pemerintah China memastikan bahwa industri-industri

³³ Ian Bremmer, *Op.Cit.*, hlm. 136

domestiknya mendapat akses suplai energi yang stabil. Untuk mengatasi hal ini, China sangat bergantung pada BUMN-nya yang bergerak dalam bisnis minyak dan gas alam, seperti: *China National Petroleum Corporations* (CNPC) dan *China National Offshore Oil Corporations* (CNOOC). Pemerintah memberikan dukungan penuh terkait dana dan politik kepada BUMN-BUMN ini untuk dapat menang dalam persaingan akses energi dengan perusahaan-perusahaan multinasional dari negara industri lain.

Permasalahan ketiga adalah persoalan rival asing dalam bisnis domestik. Seperti kebanyakan negara berkembang lainnya, China membutuhkan investasi untuk menciptakan lapangan pekerjaan dan memperoleh sumber daya modal, produk dan teknologi baru dari praktek bisnis Barat. Sejumlah perusahaan domestik China belakangan ini telah masuk pada level permainan tertentu dimana mereka mulai bersaing dengan pemain asing dalam perebutan pangsa pasar domestik China yang sangat besar. Selain memberikan dukungan melalui kemudahan mengajukan kredit relatif terhadap perusahaan asing, pemerintah China juga secara ketat melakukan manipulasi opini publik yang diarahkan untuk meningkatkan semangat nasionalisme sekaligus membendung pembelian perusahaan domestik oleh entitas bisnis asing.

Sebuah penanda tegas pada periode dimana isu pertumbuhan ekonomi telah mulai mendapat perhatian khusus dari pemerintah adalah bahwa stabilitas politik dan sosial masih merupakan faktor dominan dibalik kapitalisme yang berkembang di China. Mengutip pernyataan Bremmen, "*The Chinese leadership's fear of anarchy is not abstract; it's a powerful force that prevents China's state capitalists from fully embracing free markets.*"³⁴ Sebagai ciri khas, kepala negara China, Wen Jiabao, mendefinisikan *State Capitalism* atau kapitalisme berwatak China sebagai: "Formulasi kebijakan ekonomi menyeluruh yang memberikan keleluasaan bagi peran dasar pasar dalam mengalokasikan sumber daya dibawah pengawasan regulasi makroekonomi pemerintah ... untuk memastikan bahwa 'tangan yang kelihatan' [*visible hand*] dan 'tangan yang tidak kelihatan' [*invisible hand*] sama-sama diberikan keleluasaan untuk mengatur kekuatan pasar."³⁵

³⁴ *Ibid.*, hlm. 133

³⁵ *Ibid.*, hlm. 129

2.1.4 Rejim Ekspor-Impor China

2.1.4.1 Periode Sebelum Masuk Dalam Keanggotaan WTO³⁶

Sejak diberlakukannya kebijakan ekonomi terbuka pada tahun 1978, pemerintah China telah menghapus kebijakan lisensi ekspor dan kuota. Pemerintah China juga melakukan reformasi di sektor valuta asing dimana individu diijinkan untuk membuka rekening mata uang asing di Bank of China dan bank-bank lain yang diberi wewenang mengelola mata uang asing dan nilai tukar mata uang asing didevaluasi beberapa kali sebelum menggunakan sistem nilai tukar tetap. Kebijakan potongan pajak pertambahan nilai komoditas ekspor cukup membantu ketika terjadi krisis. Sistem pengurangan kewajiban juga diterapkan untuk mendukung program pemrosesan ekspor China. Implikasinya, reformasi yang dilakukan pemerintah China berhasil mengubah perilaku perusahaan-perusahaan China menjadi lebih responsif terhadap sinyal pasar dan hal ini mengubah pola perdagangan dimana pertumbuhan ekspor kemudian terkonsentrasi pada sektor yang bertenaga kerja intensif seperti tekstil, pakaian, sepatu dan mainan; dan yang kemudian diarahkan pada sektor manufaktur. Reformasi institusional juga dilakukan China dalam transisi dari ekonomi terpimpin ke sistem yang berorientasi pada pasar. Aturan antidumping diberlakukan pada tahun 1997 (sebelum masuk ke WTO). Pada saat yang bersamaan pembelian pemerintah juga diliberalisasi melalui sistem lelang atau negosiasi kompetitif.

Sebelum era reformasi 1978, tarif hanya sedikit mempengaruhi pola impor karena tarif hanya digunakan untuk mengurangi jarak harga barang impor dengan harga barang sejenis di pasar domestik China. Pada tahun 1980-an China mengurangi cakupan perencanaan ekspor dan pada saat yang bersamaan mengenakan tarif tinggi ke berbagai komoditas, kecuali untuk bahan mentah dan barang setengah jadi yang digunakan untuk memproduksi dan merakit barang yang akan diekspor kembali dan untuk barang modal yang digunakan dalam perusahaan patungan atau asing. Namun, China terus melakukan penurunan tarif

³⁶ Nicholas R. Lardy, *Integrating China into the Global Economy*, (Washington D.C: Brookings Institution Press, 2002), hlm. 29-62.

impor secara sistematis dari rata-rata sebesar 55,6% di tahun 1982 sampai sebesar 15,3% di tahun 2001.

Selain tarif, pemerintah China juga langkah-langkah kebijakan non-tarif untuk mengontrol dan mengatur impor dan hal ini dinilai lebih memberatkan ketimbang kebijakan tarif impor. Yang paling memberatkan adalah kebijakan lisensi impor dan kuota dan batasan terhadap hak dagang. Sementara itu penggunaan daftar pengganti impor, registrasi dan persyaratan lelang bagi impor produk pilihan, serta standar keamanan dan kualitas juga merupakan kebijakan non-tarif yang cukup membebani. Namun, beberapa perubahan telah dilakukan oleh pemerintah China: (1) menambah jumlah perusahaan domestik yang diberi wewenang untuk melakukan perdagangan dari sejumlah 12 perusahaan di tahun 1978 menjadi 35000 di tahun 2001; (2) pada tahun 1992 daftar pengganti impor dihapus; (3) otomatisasi registrasi untuk produk impor khusus. Meskipun telah melakukan perubahan, penghalang non-tarif ini masih signifikan.

2.1.4.1 Periode Setelah Masuk Dalam Keanggotaan WTO

Upaya China untuk bergabung dalam keanggotaan WTO memakan waktu selama 15 tahun dan peran AS dalam negosiasi untuk hal tersebut sangat sentral. Hal ini terbukti dengan dimasukkannya poin-poin klausul kesepakatan bilateral China-AS kedalam kesepakatan penerimaan China ke WTO. Bergabungnya China sebagai anggota yang ke-143 pada tanggal 11 Desember 2001 praktis berimplikasi signifikan dan sangat mempengaruhi perilaku kebijakan perdagangan dan investasi China. Secara garis besar, perilaku perdagangan dan investasi China terbatas dengan disetujuinya beberapa klausul berikut.³⁷

1. Membuka kesempatan hak dagang penuh dan distribusi bagi perusahaan-perusahaan asing di China.
2. Pemotongan tarif produk-produk pertanian dari kisaran rata-rata sebesar 22% menjadi 17,5% sedangkan untuk produk-produk pertanian yang diprioritaskan terhadap AS (seperti daging sapi, anggur, keju, produk peternakan dan daging babi) jatuh pda kisaran antar 31%-14%. Untuk tarif

³⁷ Wayne M. Morrison, *China and The World Trade Organization*, diakses dari: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rs20139.pdf>, pada tanggal 17 Maret 2012, pukul 17.13 WIB.

industri secara keseluruhan jatuh pada kisaran 24,6% sampai 9,4% dengan prioritas terhadap produk berteknologi informasi sebesar 13,3% sampai 0%.

3. Penetapan sistem tingkat tarif kuota untuk impor komoditas pertanian (seperti gandum, jagung, kapas, beras dan lain-lain) hingga tingkat tertentu pada kisaran tarif rendah 1-3%, sementara untuk impor produk pertanian diatas level tersebut akan diijinkan untuk dikenakan tarif yang lebih tinggi.
4. Penyesuaian kuota dan pembatasan-pembatasan lainnya diijinkan dalam tempo 2 tahun.
5. Penghapusan larangan impor produk-produk pertanian dengan alasan kebersihan dan kesehatan yang tidak ilmiah, subsidi akhir ekspor, dan pengurangan subsidi domestik.
6. Pembukaan sektor jasa, termasuk distribusi, asuransi, telekomunikasi bernilai tambah, perbankan, saham, dan jasa-jasa profesional. China juga dituntut untuk memperluas cakupan produk jasa dan secara bertahap menghapus pembatasan terhadap penyedia jasa asing.
7. Pengurangan penghalang perdagangan otomotif. Tarif otomotif akan jatuh dari kisaran 80-100% menjadi 25% sedangkan untuk suku cadang pada rata-rata 10% sebelum 2006.
8. Penghapusan penghalang-penghalang investasi di China termasuk alih teknologi, konten lokal, dan persyaratan kinerja ekspor.
9. Penerimaan terhadap penggunaan klausul mekanisme penyelamatan (*safeguard mechanism*), *countervailing* dan *antidumping* dalam periode penyesuaian terhadap pemasukan tiba-tiba dari produk-produk China yang berpotensi mengancam keberadaan pasar domestik AS.

2.1.5 Rejim Nilai Tukar Mata Uang China³⁸

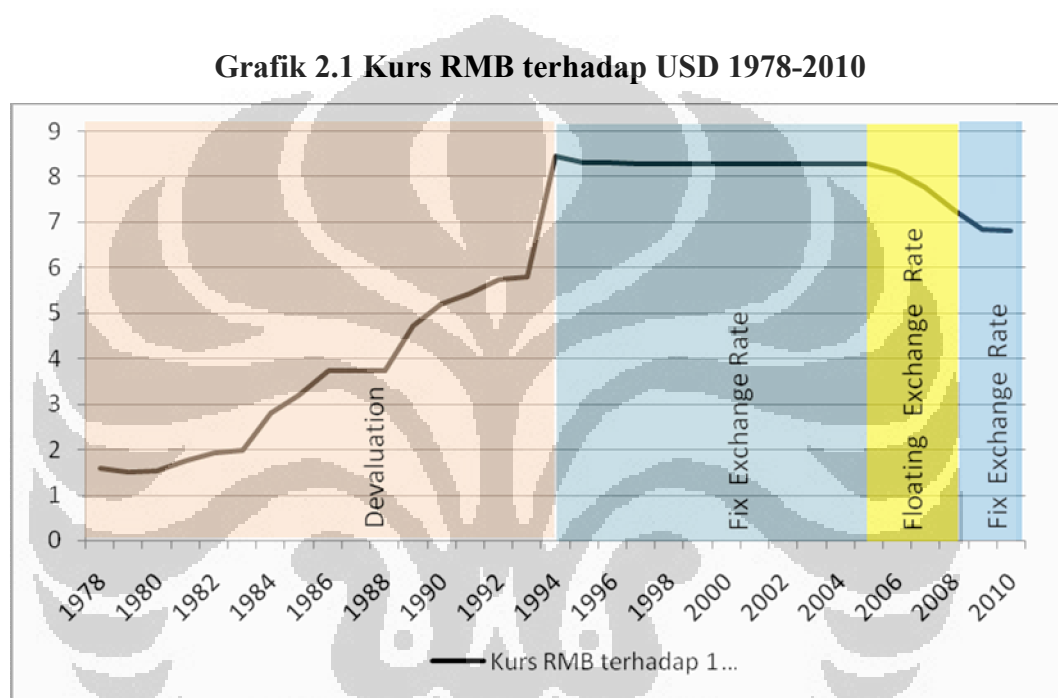
Dua tahun sejak reformasi ekonomi dan kebijakan pintu terbuka tahun 1978, pemerintah China mengeluarkan “tingkat penetapan internal” RMB (*internal settlement rate*) pada kurs 2,80 RMB per 1 USD. Angka ini didasarkan pada biaya rata-rata ekspor per USD ditambah 10% keuntungan. Namun, pada saat yang bersamaan, China juga menetapkan nilai kurs “resmi” yaitu 1,53 RMB per 1 USD. Nilai kurs “resmi” dan berdasarkan “tingkat penetapan internal” ini disebut dengan dwi sistem nilai tukar mata uang. Sistem ini berakhir pada tahun 1985 dimana China kemudian menerapkan sistem tunggal nilai tukar mata uang. Tidak lama setelah itu, China kembali menerapkan dwi sistem nilai tukar mata uang. Kali ini, disamping sistem nilai tukar tetap yang digunakan oleh pemerintah, China juga menerapkan sistem nilai tukar yang secara relatif dekat dengan basis pasar (*swap market*)—meskipun pada pelaksanaannya, akses terhadap mata uang asing dibatasi untuk mengendalikan impor dan meskipun pada prakteknya, kebijakan ini menimbulkan efek sampingan berupa maraknya fenomena pasar gelap mata uang.

Pada tahun 1994, pemerintah China memutuskan untuk mengakhiri dwi sistem nilai tukar mata uang. Nilai tukar RMB dipatok pada kisaran 8,70 per USD. Meskipun sempat terkoreksi sedikit menjadi 8,28 per USD pada tahun 1997, pada prinsipnya kisaran tersebut berhasil dipertahankan oleh China hingga tahun 2005—meskipun berbagai faktor ekonomi China telah berubah banyak sejak tahun 1994. Adapun tujuan dari kebijakan mematok nilai tukar RMB adalah untuk menciptakan iklim bisnis yang positif bagi aktivitas ekspor-impor dan investasi. Selama periode ini, posisi nilai tukar dijaga dengan cara membeli atau menjual aset-aset USD yang dimiliki China sebagai kompensasi cetak uang baru yang diperlukan untuk menyerap kelebihan permintaan atau penawaran RMB di pasar valuta.

Pada tahun 2005, pemerintah China memodifikasi kebijakan nilai tukar RMB; mengumumkan bahwa nilai tukar RMB kan disesuaikan, berdasarkan tingkat permintaan dan penawaran pasar melalui kerangka pergerakan nilai tukar

³⁸ Wayne M. Morrison dan Marc Labonte, *China's Currency: Economic Issues and Options for U.S. Trade Policy*, diakses dari www.fas.org/sgp/crs/row/RL32165.pdf, pada tanggal 13 Mei 2012, pukul 19.40 WIB.

sejumlah mata uang utama dunia. Penyesuaian ini berhasil mengapresiasi nilai kurs RMB sebesar 2,1% dan kemudian berlanjut hingga sebesar 18,7% sedemikian sehingga antara tahun 2005-2008, nilai kurs RMB berubah dari 8.28 per USD menjadi 6,83 per USD. Sementara itu, utamanya disebabkan oleh krisis keuangan dunia, China memutuskan untuk menghentikan sementara proses liberalisasi nilai tukar mata uangnya. Selama periode tahun 2008-2010, nilai tukar RMB bertengger pada kisaran 6,83 per USD. (lihat **Grafik 2.1**)



Diolah dari: IMF: *International Financial Statistics, end of period data*

2.2 Profil AS Sebagai Negara Kapitalis

2.2.1 AS, Dunia dan Sistem Bretton Woods

“As America goes, so goes the world, for our influence is so great, our strength so dominant, that our policy, once clearly adopted and followed, is likely—nay, is certain—to be the guidepost for the remainder of the globe.” Leon Frasser (1940: 56-57)

Kemenangan dalam Perang Dunia II menciptakan keleluasaan bagi AS untuk menciptakan tatanan ekonomi dunia berdasarkan tiga komponen yang menjadi kepentingan nasionalnya, yaitu: perdagangan bebas, kestabilan moneter internasional dan pemulihan terhadap investasi internasional. Preferensi terhadap tatanan ekonomi global yang lebih bebas bukan hanya didasari oleh motif untuk mencari pasar bagi komoditas dagang AS, tetapi juga kecenderungan untuk meyakini bahwa perdagangan berkorelasi dengan perdamaian sementara tarif tinggi, hambatan perdagangan, dan kompetisi ekonomi yang tidak adil berkorelasi dengan perang.³⁹

Pada bulan Juli 1944 di Bretton Woods, New Hampshire, AS, dibentuk tiga institusi ekonomi dunia yang memfasilitasi sebuah tatanan ekonomi dunia yang lebih terbuka. Ketiga institusi ekonomi dunia tersebut yaitu: Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Internasional Bagi Pembangunan dan Rekonstruksi (yang kemudian berganti nama menjadi Bank Dunia/*World Bank*) dan Organisasi Perdagangan Internasional (yang kemudian berganti nama menjadi Organisasi Perdagangan Dunia/WTO). Sistem yang menata ekonomi dunia ini kemudian disebut sistem Bretton Woods. Adapun keberhasilan dari sistem Bretton Woods ini adalah menciptakan pertumbuhan ekonomi, tingkat pengangguran yang rendah dan kestabilan harga.

Sistem yang dilahirkan oleh kapitalisme AS ini mencatat keberhasilan dalam menciptakan perdagangan dunia yang lebih bebas dan terbuka. Meskipun kesepakatan pendirian Organisasi Perdagangan Internasional tidak pernah diratifikasi oleh AS, *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) berhasil menciptakan pilar institusional sistem Bretton Woods. Banyak negara bersedia menegosiasikan penurunan tarif secara berkala dan hal ini memungkinkan terjadinya ledakan ekspor (*export boom*) sejak tahun 1950-an.

³⁹ Jeffry A Frieden, *Op.Cit*, hlm. 254

Sistem Bretton Woods juga mencatat keberhasilan dalam bidang moneter internasional. Jika sebelumnya, kecenderungan yang dilakukan oleh negara-negara pada masa krisis adalah mengambil kebijakan pembatasan impor (*beggarmy-neighbor policy*) dan devaluasi mata uang dengan tujuan untuk melindungi diri dari kemungkinan neraca pembayaran yang tidak stabil, maka dengan dibentuknya IMF persoalan ketidakseimbangan neraca pembayaran jangka pendek dapat dikoreksi melalui mekanisme pinjaman yang disediakan oleh IMF.

Selain beberapa keberhasilan, sejarah juga mencatat akhir dari sistem Bretton Woods. Kajatuhan sistem Bretton Woods bermula dari turunnya kredibilitas USD sebagai mata uang utama dalam lalu lintas pembayaran internasional. Konsekuensi dari digunakannya USD sebagai mata uang utama dalam lalu lintas pembayaran internasional adalah kewajiban AS dalam menyediakan likuiditas internasional. Dalam hal ini, AS dihadapkan pada situasi dimana AS harus mengalami defisit neraca pembayaran untuk dapat menyediakan likuiditas yang cukup besar bagi lalu lintas pembayaran internasional. Padahal, dengan semakin besarnya defisit neraca pembayaran AS maka secara inheren berdampak pada resiko menurunnya kredibilitas konvertibilitas USD terhadap emas.⁴⁰ Pada bulan Agustus 1971 AS secara resmi menghentikan konvertibilitas mata uangnya terhadap emas dan sistem ini kemudian digantikan dengan rejim nilai tukar mengambang dimana menjadi keharusan bagi setiap negara untuk menentukan nilai kurs mata uangnya sendiri.

2.2.2 Krisis dan Tren Penurunan Dominasi Peran Negara I

Ketika terjadi ledakan ekonomi berbasis industri, terjadi pula peningkatan permintaan pada komoditas pertanian dan bahan mentah yang menjadi komoditas ekspor utama negara berkembang. Hal ini menyebabkan pada 1971-1973, harga komoditas ini naik, dan kenaikannya dibebankan pada konsumen, hingga pada akhirnya harga pangan di Amerika Serikat (AS) pun naik sebesar 20% pada tahun

⁴⁰ Inilah yang disebut dengan fenomena Dilema Triffin atau Paradox Triffin di dalam sistem moneter internasional yang menggunakan satu mata uang tertentu sebagai cadangan internasional. Untuk penjelasan lebih terperinci, silakan lihat: Jan A. Kregel, *A New Triffin Paradox for the Global Economy*, diakses dari: <http://cas.umkc.edu/econ/economics/faculty/Kregel/Econ%20512/Winter2002/Readings/Triffin.pdf>, pada tanggal 14 April 2012, pukul 13.17 WIB

1973.⁴¹ Hal ini diperparah pada musim gugur 1973, saat pecahnya Perang Yom-Kippur, negara-negara Arab yang tergabung dengan OPEC menaikkan harga minyak hingga lebih dari dua kali lipat. Bagi negara-negara berkembang, terutama yang tergolong dalam *new emerging countries*, perekonomian tersandera oleh harga minyak yang melambung dan mereka terpaksa berhutang ke lembaga ekonomi internasional sementara bagi AS sendiri, *oil and commodity boom* menyebabkan tingkat inflasi yang cukup tinggi di AS.

Pada tahun 1979, Presiden AS Jimmy Carter menunjuk Paul Volcker sebagai kepala *The Federal Reserve (The Fed)*. Menghadapi penurunan kinerja perekonomian, Volcker sangat meyakini pentingnya pergerakan bebas atas barang dan modal, tetapi sangat menentang inflasi dan defisit anggaran. Volcker mengubah kebijakan ekonomi AS dengan menaikkan tingkat suku bunga jangka pendek sampai 20% dan mempertahankannya selama tiga tahun sampai tahun 1982. Hal ini menyebabkan inflasi turun ke titik terendah, tetapi berujung pada resesi yang ditandai dengan turunnya output manufaktur, turunnya pendapatan keluarga kelas menengah sampai 10%, dan naiknya pengangguran sampai 11%.⁴² Kebijakan ini merupakan kebijakan moneter terpenting setelah kegagalan *The Fed* mencegah jatuhnya moneter pada 1930-an.

Suku bunga yang semakin tinggi banyak menguntungkan kalangan investor karena meningkatkan tingkat pengembalian modal. Meski kelas menengah juga tak menyukai inflasi, namun turunnya tingkat inflasi menyebabkan perusahaan yang tadinya membebankan kenaikan harga pada konsumen, sekarang harus mencari cara lain untuk mengurangi biaya produksi, yaitu salah satunya dengan menurunkan biaya upah pekerja. Kemudian pada tahun 1980 dengan terpilihnya Ronald Reagan menjadi presiden AS, sejalan dengan kebijakan Volcker, kebijakan pelemahan kekuatan buruh pun berkembang lebih luas hingga sampai kepada deregulasi industri, pertanian, dan ekstraksi sumber daya, dan liberalisasi finansial baik secara domestik maupun internasional.

⁴¹ Jeffry A Frieden, *Op.Cit*, hlm. 364

⁴² *Ibid.*, 372

Tidak hanya pada tingkat domestik, pemasalahan tingginya tingkat suku bunga menimbulkan kekhawatiran beberapa negara maju, utamanya disebabkan karena negara maju lain tidak dapat membiarkan para investor lari ke AS karena suku bunganya yang tinggi. Meskipun sebenarnya pemerintah negara maju masih memiliki opsi untuk tetap membiarkan tingkat suku bunga rendah sehingga terhindar resesi, tetapi aliran uang jadi keluar dari negara tersebut yang menyebabkan nilai mata uang turun karena investor menjual mata uang tersebut, dan pada akhirnya inflasi berlanjut. Keadaan ini tentunya kemudian diperparah dengan *casino capitalism*⁴³ muncul sebagai respon terhadap pemberlakuan sistem nilai tukar mata uang mengambang (*floating exchange rate*) yang menggantikan sistem Bretton Woods. Adapun ketiadaan pengaturan ini seperti yang ditakutkan oleh mereka yang kontra terhadap pemberlakuan sistem nilai tukar mata uang mengambang adalah efek spekulatif dari arus finansial yang mengundang para spekulan untuk mengambil keuntungan di pasar valuta asing dan pasar keuangan. Dalam hal ini, negara berkembang sangat rawan karena seringkali sebelum pengambil kebijakan domestik dapat mengambil langkah koreksi terhadap arus cepat pergerakan modal, kondisi pasar finansial domestik dan ekonomi riil akan lebih dulu terkena dampaknya.

Negara berkembang juga mengalami kesulitan membayar hutangnya yang semakin naik akibat perhitungan hutangnya menggunakan indeks tingkat suku bunga AS yang naik. Selain itu kenaikan harga minyak menyebabkan biaya impor negara berkembang naik, sementara permintaan atas komoditas mereka turun di negara maju akibat resesi. Dengan naiknya tingkat suku bunga, naiknya harga minyak, dan resesi di negara OECD, kebutuhan akan mata uang asing meningkat sementara likuiditas internasional tengah terganggu. Sebagai solusi pintas, negara berkembang pun akhirnya berhutang lagi untuk membayar hutangnya. Sampai pada tahun 1982, Meksiko mengumumkan sudah tidak mampu membayar hutang-hutangnya. Terjadilah krisis hutang di negara-negara berkembang. Muncul kepanikan dari para kreditor yang takut negara berkembang tak membayar

⁴³ Istilah *casino capitalism* yang dipopulerkan oleh Susan Strange ini berpadanan makna dengan istilah lain seperti "*mad money*" dan "*turbo capitalism*"; yaitu: suatu keadaan dimana tidak ada pengaturan terhadap dinamika pergerakan modal dunia. Untuk penjelasan yang lebih terperinci silakan lihat: Susan Strange, *Casino Capitalism* (Oxford: Basil Blackwell, 1986), 2

hutangnya, hingga kreditor memutuskan untuk berhenti meminjamkan uang, yang berefek pada terhentinya aliran uang yang masuk ke negara berkembang. Kreditor pun bersatu untuk mempertahankan kepentingannya dengan membuat standar untuk negosiasi hutang.

2.2.3 AS, Dunia dan Neoliberalisme

Ditengah-tengah kondisi buruknya perekonomian di AS, teori neoliberal mendapatkan pamor dalam sejumlah kalangan publik di AS sejak Hayek di tahun 1974 dan Friedman di tahun 1976 memperoleh hadiah Nobel di bidang ekonomi. Neoliberal merupakan sebuah teori dari praktek ekonomi politik yang berpremis dasar bahwa kelangsungan hidup manusia akan memperoleh kemajuan ketika kebebasan wirausaha individu diberikan dalam sebuah kerangka institusional yang menjamin hak kepemilikan swasta, pasar bebas, dan perdagangan bebas.⁴⁴ Perbedaan mencolok dari ortodoksi Keynes yang dahulu menjadi tolak ukur kebijakan perekonomian domestik dan internasional AS adalah penolakan tegas terhadap campur tangan negara. Peran negara tidak lebih dari sekedar menciptakan dan melindungi kondisi bagi berlakunya kebebasan individual dan bahkan jika pasar tidak ditemukan dalam sektor pendidikan, kesehatan dan sektor-sektor publik lainnya, maka adalah tugas negara menciptakan kondisi dan memfungsikan pasar.

Perkembangan kapitalisme ke dalam ortodoksi neoliberalisme bukan hanya terjadi dalam domestik AS melainkan juga internasional. Kasus yang mencuat pertama sebagai akibat kebijakan Volcker yang bersifat deregulatif adalah bangkrutnya Meksiko di tahun 1982-1984. Dengan momentum krisis hutang yang kemudian berkembang semakin parah, fundamentalisme pasar dan ortodoksi neoliberal pun disematkan dalam klausul penyesuaian struktural—menjadi persyaratan utama untuk mendapatkan dana bantuan IMF. Poin-poin utama dari ‘resep’ penyesuaian struktural tidak lain adalah apa yang kemudian disebut “ten commandments”, yaitu: (1) disiplin fiskal, (2) perumusan ulang prioritas belanja negara, (3) reformasi pajak, (4) liberalisasi tingkat suku bunga, (5) liberalisasi investasi asing langsung, (6) liberalisasi perdagangan, (7) nilai tukar

⁴⁴ David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*. (New York: Oxford University Press, 2005) hlm. 2

yang kompetitif, (8) privatisasi, (9) deregulasi, dan (2) hak kepemilikan swasta. Pada perkembangannya, kolaborasi IMF dan Bank Dunia berkontribusi dalam penyebaran nilai-nilai neoliberal dan sekaligus mencetak banyak negara neoliberal.

2.2.4 Krisis dan Peningkatan Dominasi Peran Negara II

Krisis finansial global merupakan krisis finansial pertama di abad 21. Selain merupakan pukulan berat terhadap stabilitas ekonomi domestik AS dan internasional, krisis finansial global merefleksikan kegagalan pengaturan pasar. Krisis tersebut lebih dari sekedar krisis pada pasar kredit, pasar pinjaman dan pasar produk-produk keuangan turunan, melainkan juga krisis yang berdampak luas hingga menciptakan krisis sosial dan politik.⁴⁵ Kejatuhan pasar *subprime mortgage* di AS dan pembalikan dari ledakan kredit perumahan di negara-negara maju lainnya menimbulkan efek yang menghancurkan di seluruh dunia.

Krisis finansial global ini bermula dari tahun 2007 ketika pasar saham AS jatuh akibat pinjaman beresiko yang dilakukan oleh pelaku bursa saham di Wallstreet. Ketika lembaga keuangan tidak dapat mengembalikan pinjaman ketika pemberi pinjaman menginginkan uangnya kembali, karena tidak ada cukup jaminan untuk pinjaman tersebut, maka kepercayaan terhadap lembaga keuangan pun jatuh dan mengakibatkan kepanikan. Beberapa lembaga keuangan besar di AS jatuh dan harus menerima paket bantuan talangan (*bailout*) dari pemerintah untuk menyelamatkan kondisi keuangannya.⁴⁶ Hal ini menunjukkan bahwa pasar yang tidak diregulasi cenderung berbahaya dan berpengaruh negatif terhadap perekonomian AS dan dunia.

Dengan terjadinya krisis ekonomi di tahun 1970-1980-an dan 2008, maka hal yang dapat disimpulkan dari kapitalisme AS adalah sebagai berikut. Pertama, sekalipun kapitalisme AS berbasis pada pasar bebas, intervensi atau dominasi peran negara mungkin terjadi, khususnya pada saat kondisi perekonomian memburuk. Kedua, dominasi peran negara di AS pada saat krisis bukan berarti

⁴⁵ Kevin Rudd, *The Global Financial Crisis*, diakses dari: <http://www.themonthly.com.au/monthly-essays-kevin-rudd-global-financial-crisis--1421>, pada tanggal, 9 April 2012, pukul 06.40 WIB.

⁴⁶ Anup Shah, *Global Financial Crisis*, diakses dari: <http://www.globalissues.org/article/768/global-financial-crisis>, Pada tanggal 8 April 2012, pukul 08.17 WIB.

menghapus pasar bebas, melainkan untuk menyelamatkan pasar bebas. Ketiga, AS (sebagai *free-market capitalist*) berbeda dengan China (sebagai *state capitalist*) dalam hal keyakinan terhadap hubungan antara individu dan negara, dan peran negara dalam perekonomian.

2.2.5 Rejim Ekspor-Import AS

Sebagai sebuah negara adidaya, AS sangat aktif dalam mendorong liberalisasi perdagangan internasional. Namun, seiring dengan semakin besarnya defisit perdagangan dengan partner dagangnya di seluruh dunia, muncul paradoks dalam praktek perdagangan AS. Hal ini menarik karena (1) AS merupakan negara yang mempromosikan prinsip non-diskriminatif sejak akhir Perang Dunia II, tetapi menerapkan kebijakan diskriminatif dalam rejim perdagangannya sendiri dan (2) AS merupakan negara pelopor yang mempromosikan prinsip MFN dalam GATT, tetapi menerapkan kebijakan *voluntary export restraints* (VER) dan *orderly marketing agreements* (OMAs) kepada partner dagangnya.⁴⁷

Kebijakan perdagangan yang diskriminatif ini paling menonjol dalam hubungan dagang AS dengan Jepang dan kemudian China. Respon kebijakan AS terhadap Jepang dan China memiliki beberapa kemiripan, yaitu:⁴⁸ (1) jumlah besar ketimpangan perdagangan bilateral kedua negara berusaha dikaitkan dengan penurunan industri manufaktur dalam menyediakan lapangan pekerjaan di AS; (2) tuduhan kecurangan seperti subsidi pemerintah dan *undervaluation* kurs yang terus menerus; dan (3) penggunaan strategi diskriminasi untuk memperlambat penyesuaian terhadap pemasukan tiba-tiba produk impor dari sumber baru.

Upaya-upaya AS untuk mengurangi ketimpangan perdagangan bilateral menjadi faktor dominan dalam rejim perdagangan AS. Beberapa fitur kebijakan untuk mengurangi defisit tersebut antara lain: penerapan kebijakan *voluntary export restraints* (VER), *anti-dumping*, *countervailing duties*, *safeguards*, dan

⁴⁷ Chad P. Bown dan Rachel McCulloch, *U.S. Trade Policy towards China: Discrimination and Its Implications* diakses dari: <http://www.people.brandeis.edu/~cbown/papers/PACTAD-Bown-McCulloch.pdf>, pada tanggal 23 Maret 2012, pukul 21.13 WIB

⁴⁸ Chad P. Bown dan Rachel McCulloch. "U.S.–Japan and U.S.–China Trade Conflict: Export Growth, Reciprocity, and the International Trading System" dalam *Journal of Asian Economics*, Vol. 20, (September 2009), hlm. 669-687

pembentukan kesepakatan perdagangan preferensial dengan importir dari negara-negara lain.

Dengan pemberlakuan klausul mekanisme penyelamatan, AS dapat dengan mudah menyesuaikan volume impor produk asing—hal yang perlu dilakukan industri domestik AS adalah hanya menunjukkan bukti dampak buruk dari kenaikan impor produk yang berasal dari negara tertentu. Klausul mekanisme penyelamatan bukan hanya kebijakan pembatasan impor yang memungkinkan industri-industri di AS menciptakan hambatan-hambatan perdagangan melainkan juga memicu terjadinya negosiasi bilateral terkait VER untuk membatasi ekspor produk asing ke AS.

Selain klausul penyelamatan dan VER, *anti-dumping* merupakan kebijakan yang digunakan AS untuk melindungi industri domestiknya dari kompetisi asing dan memperlambat laju pertumbuhan ekspor asing kedalam pasar AS. Dalam periode 1990-2003, China menempati jumlah investigasi antidumping terbanyak (sebesar 91 kasus), diikuti Jepang sebesar 53 kasus.⁴⁹ Dalam periode 1979-2008 sendiri, 25% dari keseluruhan investigasi *anti-dumping* ditargetkan produsen Jepang atau China dan 33% dari seluruh langkah-langkah *anti-dumping* diberlakukan dan ditargetkan kepada ekspor dari Jepang atau China.⁵⁰ Langkah lain yang ditempuh AS adalah melalui perundingan sengketa dagang di WTO.

⁴⁹ *Ibid.*

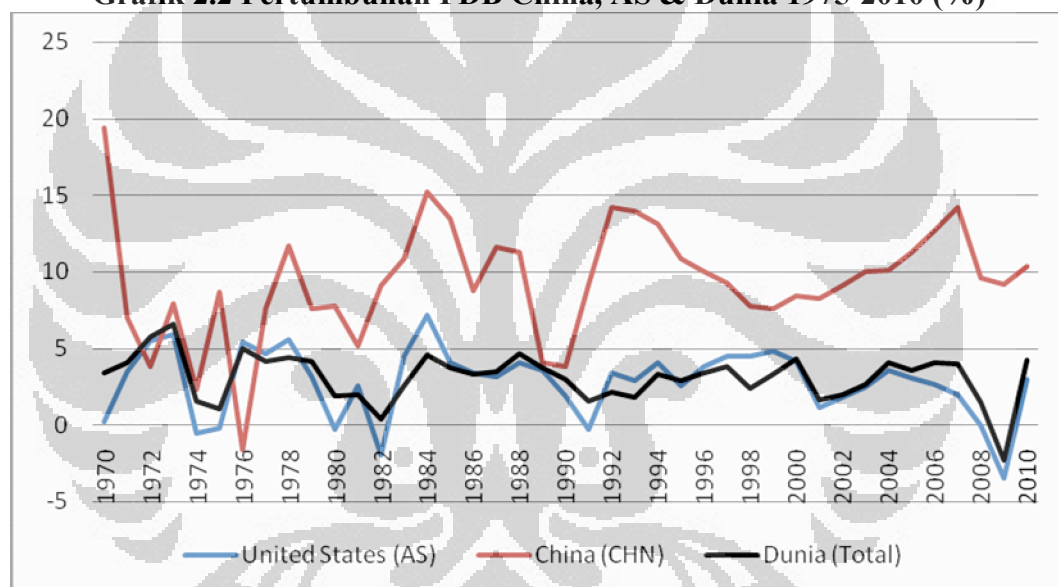
⁵⁰ *Ibid.*

2.3 Dinamika Hubungan Dagang China-AS⁵¹

2.3.1 Faktor-Faktor yang Mensituasikan Hubungan Dagang China-AS

Menurut Dong Wang ada lima faktor yang mensituasikan hubungan bilateral China-AS. Pertama, kedua negara sama-sama mengalami pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan hal ini menciptakan stimulus bagi aktivitas ekspor-impor kedua negara. (lihat **tabel 2.2**) Selama 40 tahun terakhir, peningkatan pesat terjadi baik dari segi volume, besaran maupun kompleksitas perdagangan, investasi dan alih teknologi sedemikian sehingga keduanya menjadi patner dagang paling besar dan paling penting dalam perdagangan dunia.

Grafik 2.2 Pertumbuhan PDB China, AS & Dunia 1975-2010 (%)



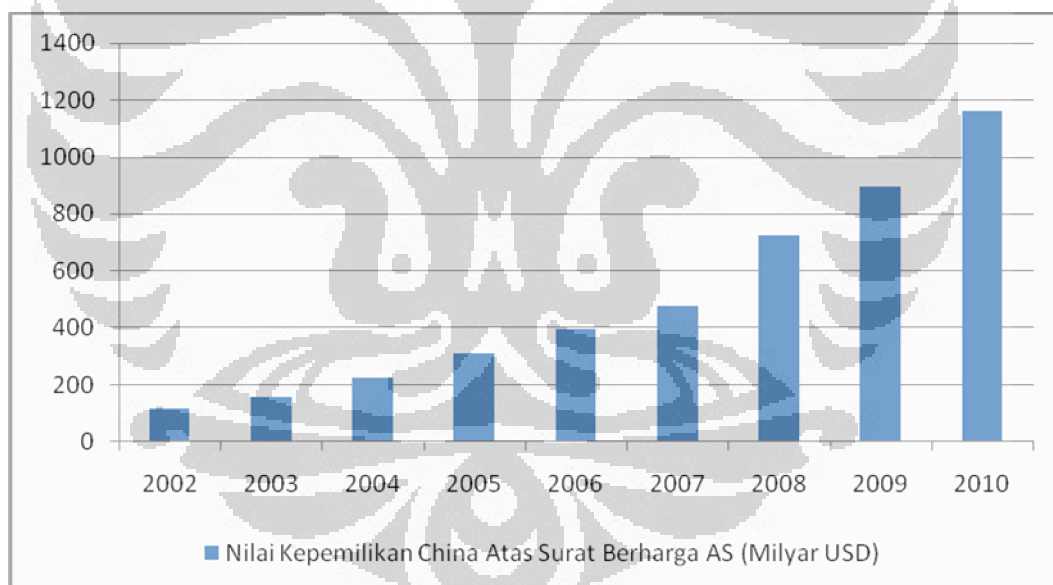
Diolah dari: *World Bank, GDP growth (annual %)*

Kedua, pertumbuhan dan perkembangan hubungan kerjasama keduanya didorong oleh faktor ekonomi dan ketergantungan geopolitik mulai dari kesamaan kepentingan China dan AS dalam geopolitik Perang Dingin (untuk mengisolasi Uni Soviet) dan Pasca Perang Dingin, memperoleh keuntungan dari perdagangan, reformasi ekonomi China, sampai pada kebangkitan ekonomi Asia dalam panggung dunia.

⁵¹ Dong Wang. "China's Trade Relations with the United States in Perspective", dalam *Journal of Current Chinese Affairs*, (2010), hlm. 165-210

Ketiga adalah faktor kebangkitan China dan kemunduran AS. Pada periode awal hubungan, AS tampil sebagai pihak yang lebih unggul dengan kemenangan terhadap Uni Soviet sebagai puncak kondisi unipolaritasnya dalam panggung dunia sementara China sendiri cenderung dalam posisi defensif terhadap berbagai kritik yang dilakukan AS. Namun, seiring dengan hubungan kedua negara yang semakin serius, China memperoleh posisi tawar yang lebih tinggi. Pada krisis finansial Asia tahun 1997-1998 dan resesi global tahun 2008 China berhasil bertahan dan menjadi penggerak perekonomian dunia. Sejak tahun 2006, China menjadi sangat instrumental dalam menjaga kestabilan nilai tukar USD dengan pembelian surat berharga AS sebesar 585 Milyar USD, penyelamat dari kesalahan manajemen perokomian AS, serta pemberi hutang bagi kondisi krisis dan tingkat konsumsi tinggi di AS. (lihat **grafik 2.3**)

Grafik 2.3 Nilai Kepemilikan China atas Surat Berharga AS 2002-2010

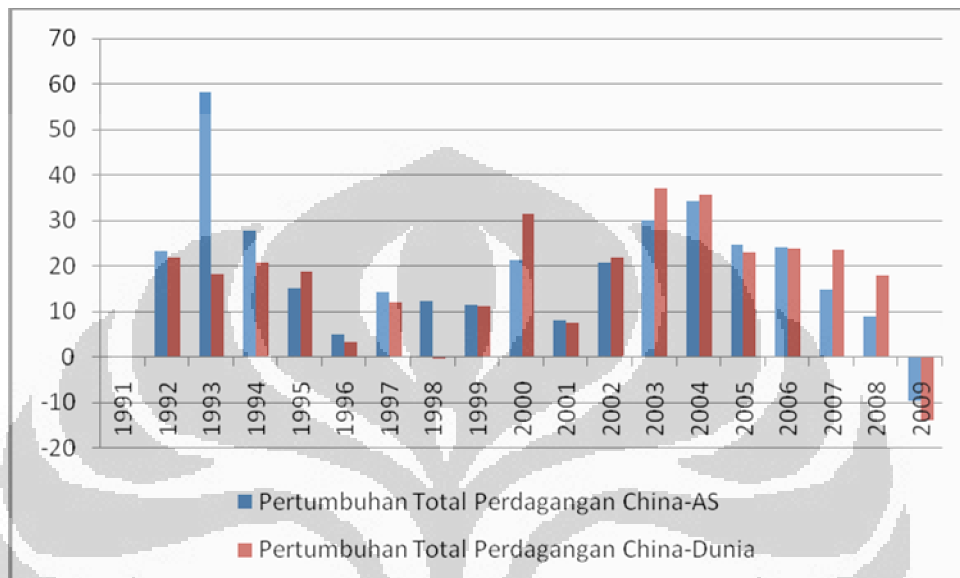


Diolah dari: *U.S. Department of the Treasury*

Keempat adalah kemajuan perekonomian China tidak terbatas oleh hubungan China-AS. Setelah bergabung dalam keanggotaan WTO, China telah meminimalisir resiko dengan mendiversifikasikan kerjasama ekonominya dengan Jepang, Korea, Eropa, dan negara-negara Asia Tenggara, Amerika Latin, dan

Afrika. Hal ini terlihat dari perbandingan pertumbuhan volume perdagangan China-AS dan China-Dunia berikut:

Grafik 2.4
Pertumbuhan Volume Perdagangan China-AS & Dunia 1975-2010 (%)



Diolah dari: *U.S. Department of the Treasury*

Kelima adalah perbedaan mencolok antara hubungan ekonomi yang semakin baik dan hubungan politik yang berubah-ubah. Sebagai contoh, muncul tantangan hubungan ekonomi kedua negara setelah peristiwa berdarah Tiananmen dimana China diberi sanksi terkait isu Hak Asasi Manusia, status MFN China ditinjau ulang dan China dipandang sebagai *strategic rival* AS; ditambah lagi dengan isu Taiwan dan Tibet. Meskipun setelah peristiwa 9/11 pandangan *strategic rival* berubah menjadi *strategic partner*, kedua negara masih belum memiliki pondasi hubungan politik yang cukup kuat selain daripada hubungan pragmatisme ekonomi.

Tabel 2.1 Kinerja Perdagangan AS-China & Dunia 1991-2010 (Angka AS)

Tahun	Impor AS dari China/ Dunia	Ekspor AS ke China/ Dunia	Total Perdagangan AS-China/ AS- Dunia	Neraca Perdagangan AS-China/ AS-Dunia	Persentase dari Total Perdagangan AS
1991	19,0 / 488,2	6,3 / 421,9	25,6 / 910,1	-12,7 / -66,3	2,8
1992	25,7 / 532,7	7,4 / 448,2	33,1 / 980,9	-18,3 / -90,5	3,4
1993	31,5 / 580,7	8,8 / 465,1	40,3 / 1.045,8	-22,8 / -115,6	3,9
1994	38,8 / 663,3	9,3 / 512,6	48,1 / 1.175,9	-29,5 / -150,6	4,1
1995	45,6 / 743,5	11,8 / 584,7	57,4 / 1.328,2	-33,8 / -158,8	4,3
1996	51,5 / 795,3	12,0 / 625,1	63,5 / 1.420,4	-39,5 / -170,2	4,5
1997	62,6 / 869,7	12,8 / 689,2	75,4 / 1.558,9	-49,8 / -180,5	4,8
1998	71,2 / 911,9	14,3 / 682,1	85,8 / 1.594	-56,9 / -229,8	5,4
1999	81,8 / 1.024,6	13,1 / 695,8	94,9 / 1.719,6	-68,7 / -328,8	5,5
2000	100,0 / 1.218,0	16,3 / 781,9	116,3 / 1.999,9	-83,7 / -436,1	5,8
2001	102,3 / 1.141	19,2 / 729,1	121,5 / 1.870,1	-83,0 / -411,9	6,5
2002	125,2 / 1.161,4	22,1 / 693,1	147,3 / 1.854,5	-103,1 / -468,3	7,9
2003	152,4 / 1.257,1	28,4 / 724,8	180,8 / 1.981,9	-124,0 / -532,4	9,1
2004	196,7 / 1.469,7	34,7 / 818,8	231,4 / 2.288,5	-162,0 / -650,9	10,1
2005	243,5 / 1.673,5	41,8 / 906	285,3 / 2.579,5	-201,6 / -767,5	11,1
2006	287,8 / 1.854	55,2 / 1.037	343 / 2.891	-232,5 / -817,3	11,9
2007	321,5 / 1.957	65,2 / 1.148,2	386,7 / 3.105,2	-256,3 / -808,7	12,5
2008	337,8 / 2.103,6	71,5 / 1.287,4	409,2 / 3.391	-266,3 / -816,2	12,1
2009	296,4 / 1.558.1	69,6 / 1.056,9	366,0 / 2.615	-226,8 / -501,3	14
2010	365,0 / 1.913,1	91,9 / 1278,3	-456,8 / -3191,4	-273,1 / -634,9	14,3

Catatan : Dalam Milyar USD, 1 Milyar = 1.000 Juta

Sumber : U.S. Census Bureau, Foreign Trade

(<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.htm>)

Tabel 2.2 Kinerja Perdagangan China-AS & Dunia 1991-2010 (Angka China)

Tahun	Ekspor China ke AS/ Dunia	Impor China dari AS/ Dunia	Total Perdagangan China-AS/ China-Dunia	Neraca Perdagangan China-AS/ China-Dunia	Persentase dari Total Perdagangan China
1991	6,2 / 71,9	8,0 / 63,8	14,2 / 135,7	-1,8 / 8,1	10,5
1992	8,6 / 84,9	8,9 / 80,6	17,5 / 165,5	-0,3 / 4,4	10,6
1993	17,0 / 91,7	10,7 / 104,0	27,7 / 195,7	6,28 / -12,2	14,2
1994	21,5 / 121,0	14,0 / 115,6	35,4 / 236,6	7,5 / 5,4	15
1995	24,7 / 148,8	16,1 / 132,1	40,8 / 280,9	8,6 / 16,7	14,5
1996	26,7 / 151,1	16,2 / 138,8	42,9 / 289,9	10,5 / 12,3	14,8
1997	32,7 / 182,7	16,3 / 142,4	49,0 / 325,2	16,4 / 40,4	15,1
1998	38,0 / 183,7	17,0 / 140,2	55,0 / 323,9	21,0 / 43,5	17
1999	41,9 / 194,9	19,5 / 165,7	61,4 / 360,6	22,4 / 29,2	17
2000	52,1 / 249,2	22,4 / 225,1	74,5 / 474,3	29,7 / 24,1	15,7
2001	54,3 / 266,2	26,2 / 243,6	80,5 / 509,8	28,1 / 22,6	15,8
2002	69,9 / 325,6	27,2 / 295,2	97,2 / 620,8	42,7 / 30,4	15,7
2003	92,5 / 438,2	33,9 / 412,8	126,3 / 851,0	58,6 / 25,4	14,8
2004	125,0 / 593,3	44,7 / 561,2	169,6 / 1.154,6	80,3 / 32,1	14,7
2005	162,9 / 762,0	48,6 / 660,0	211,5 / 1.422	114,3 / 102,0	14,8
2006	203,4 / 969,0	59,2 / 791,5	262,7 / 1.760,4	144,2 / 177,5	14,9
2007	232,7 / 1.218,0	69,4 / 955,8	302,1 / 2.173,8	163,3 / 262,2	13,9
2008	248,4 / 1.428,6	81,1 / 1.133,1	329,5 / 2.561,7	167,3 / 295,5	12,9
2009	220,8 / 1.201,7	77,4 / 1.005,6	298,2 / 2.207,3	143,4 / 196,1	13,5

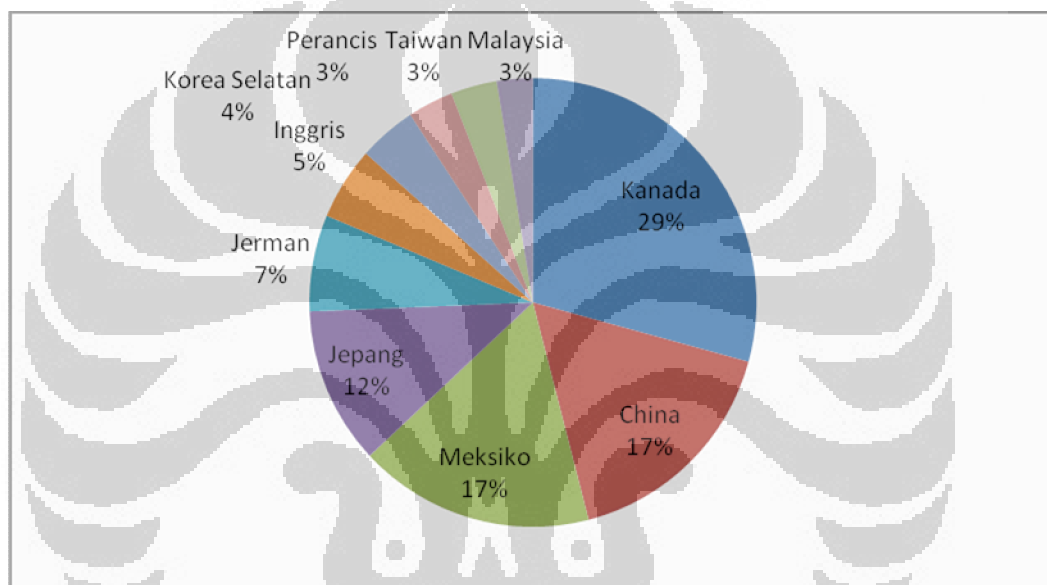
Catatan : Dalam Milyar USD, 1 Milyar = 1.000 Juta

Sumber : U.S. Census Bureau, angka statistik perdagangan 1991-2000 diambil dari Tao 2004: 339-340 dengan penyesuaian angka desimal oleh penulis. Untuk statistik Perdagangan China dengan AS tahun 2001-2006 dan dengan dunia tahun 1978-2006 secara berurutan, lihat National Bureau of Statistics of China 2001- 2007. Angka tahun 2007-2009 diambil dari *Caijing* 2008; the Ministry of Commerce of the People's Republic of China tahun 2008, 2009 dan 2010; dan the US-China Business Council 2007b.

2.3.2 Kinerja dan Tren Perdagangan China-AS

Angka kinerja perdagangan China-AS menunjukkan beberapa tren ekonomi yang signifikan. Tren pertama adalah bahwa China sedang bergerak dalam jalur menuju kekuatan ekonomi terbesar kedua setelah AS. Berdasarkan statistik perdagangan AS, China telah menyamai Meksiko sebagai mitra dagang terbesar kedua setelah Kanada pada tahun 2005 dengan perolehan total nilai perdagangan sebesar 285,3 Milyar USD. (lihat **grafik 2.5**)

Grafik 2.5 Peringkat Mitra Dagang AS 2005 (%)



Diolah dari: *U.S. Census Bureau, Foreign Trade*

Tren kedua adalah komposisi ekspor kedua negara yang bersifat komplementer. Komposisi utama ekspor AS ke China adalah gabungan bahan-bahan mentah dan barang-barang berteknologi tinggi antara lain: pesawat terbang, kapal laut, peralatan medis dan optik, plastik, bahan kimi organik dan non-organik, besi, baja dan kapas. Sementara komposisi utama ekspor China ke AS antara lain: mainan anak, furnitur, pakaian, kulit, kendaraan dan suku cadang kendaraan. (Lihat **tabel 2.3** dan **2.4**)

Tabel 2.3 Komoditas Ekspor AS ke China 2005-2010 (%)

Deskripsi Komoditas	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Biji-bijian (terutama kedelai)	2.339	2.593	4.145	7.316	9.376	11.208
Semikonduktor dan komponen elektronik lainnya	4.015	6.830	7.435	7.475	6.042	7.555
Produk dan suku cadang transportasi udara	4.535	6.309	7.447	5.471	5.344	5.766
Resin, karet sintetis, filamen dan serat sintesis	2.127	2.548	3.290	3.524	4.036	4.336
Total Ekspor AS ke China	41.837	55.224	65.238	71.457	69.576	91.878

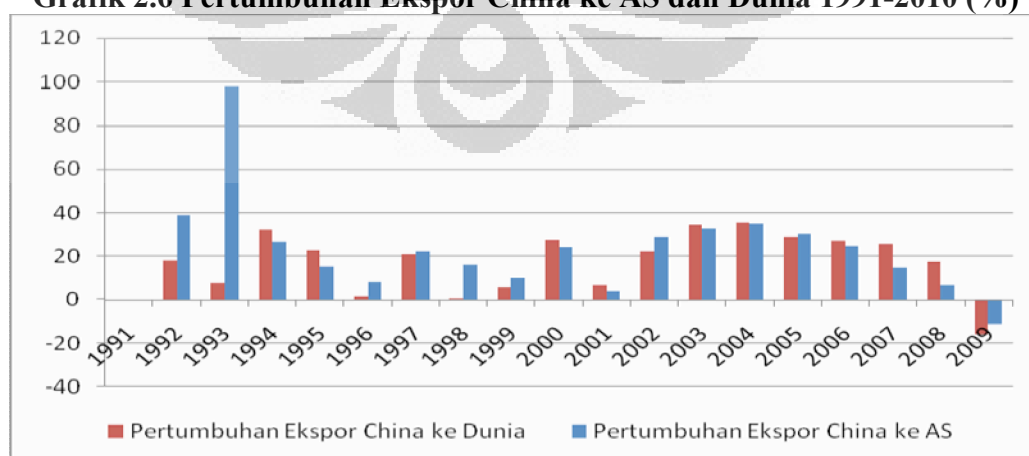
Sumber: USITC DataWeb. *Top five U.S. exports to China in 2010*

Tabel 2.4 Komoditas Impor Utama China dari AS 2005-2010 (%)

Deskripsi Komoditas	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Perlengkapan dan Suku Cadang Komputer	35.467	40.046	44.462	45.820	44.818	59.800
Komoditas Manufaktur Spesifik	26.449	28.888	34.827	35.835	30.668	34.168
Perlengkapan dan Suku Cadang Telekomunikasi	14.121	17.977	23.192	26.618	26.362	33.464
Pakaian	16.362	19.228	22.955	22.583	22.669	26.603
Perlengkapan dan Suku Cadang Audio dan Video	15.287	18.789	19.075	19.715	18.243	19.493

Sumber : USITC DataWeb. *Top five U.S. exports to China in 2010*

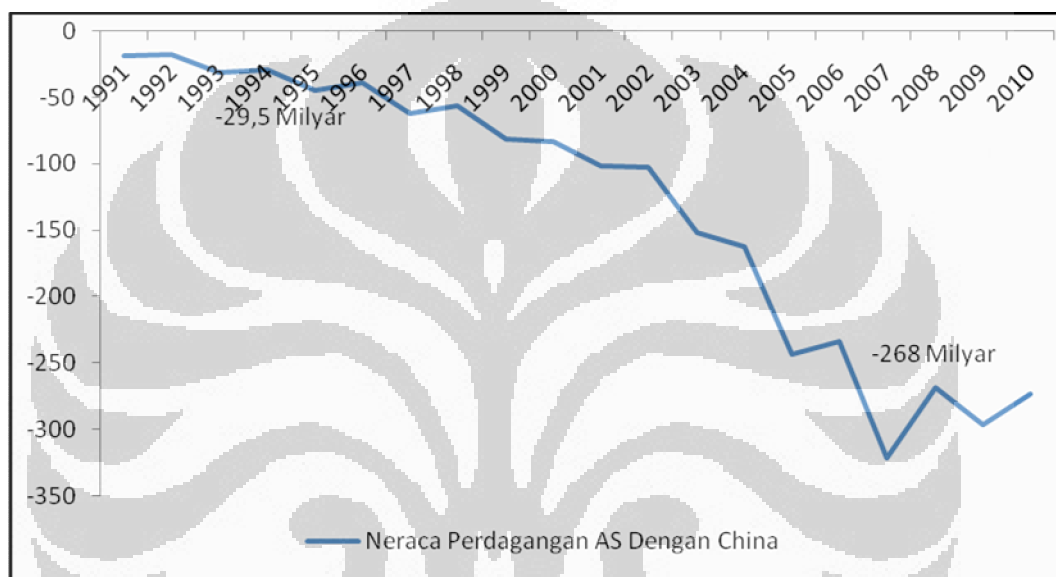
Tren ketiga adalah sejak bergabungnya China ke WTO, ekspor China ke dunia telah meningkat jauh lebih pesat daripada ekspornya ke AS, sebagian besar di Eropa, Afrika, Timur Tengah, Amerika Latin, dan kawasan Asia. Hal ini terlihat dari rata-rata pertumbuhan ekspor China ke dunia yang cenderung lebih besar dari rata-rata pertumbuhan ekspor China ke AS. (lihat **grafik 2.6**)

Grafik 2.6 Pertumbuhan Ekspor China ke AS dan Dunia 1991-2010 (%)

Diolah dari: U.S. Census Bureau, *Foreign Trade*

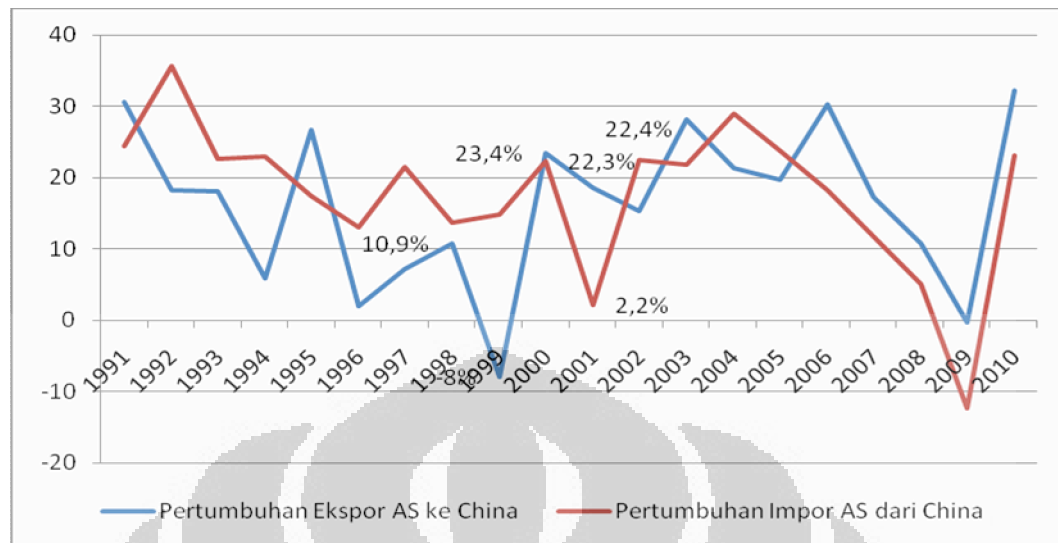
Keempat adalah kecenderungan peningkatan pertumbuhan pasar ekspor perusahaan-perusahaan AS di China. Ekspor AS ke China meningkat dari 6,3 Milyar USD di tahun 1991 menjadi 55,2 Milyar USD di tahun 2006, atau meningkat sebesar 776%. Sedangkan total ekspor AS ke seluruh dunia hanya mengalami peningkatan sebesar 146% dari 421,9 Milyar USD di tahun 1991 menjadi 1.037 Milyar USD di tahun 2006. (lihat **grafik 2.7**)

Grafik 2.7 Neraca Perdagangan AS dengan China 1991-2010 (Milyar USD)



Diolah dari: *U.S. Census Bureau, Foreign Trade*

Kelima adalah kecenderungan defisit yang dialami oleh AS yang terus membesar hingga hampir sembilan kali lipat, yaitu dari 29,5 Milyar USD pada tahun 1994 menjadi 268 Milyar USD di tahun 2008. Selain itu, berdasarkan angka statistik AS, tercermin kondisi hubungan ekonomi yang tidak stabil. Hal ini ditunjukkan dengan fenomena *sandwich*, atau naik turunnya pertumbuhan ekspor/impor AS ke/dari China, misalnya: dari pertumbuhan ekspor AS ke China sebesar 10,9% di tahun 1998 menjadi 23,4% di tahun 2000, terjadi penurunan ekspor sebesar 8% di tahun 1999 sementara dari pertumbuhan impor AS dari China sebesar 22,3% di tahun 2000 menjadi 22,4% di tahun 2002, terjadi kenaikan kecil sebesar hanya 2,2% di tahun 2001. (lihat **grafik 2.8**)

Grafik 2.8 Pertumbuhan Ekspor/Impor AS ke/dari China 1991-2010

Diolah dari: *U.S. Census Bureau, Foreign Trade*

Keenam adalah kecenderungan dimana ditengah-tengah hubungan politik yang naik turun, faktor ekonomi telah memainkan peran penting bagi kedua belah pihak. Jika pada awal dekade 90-an total volume perdagangan bilateral kedua negara setara dengan 3% dari total perdagangan AS, maka pada tahun 2009 angka tersebut bertumbuh hingga 14%. Hal ini membuktikan keduanya diuntungkan dari hubungan ekonomi tersebut.

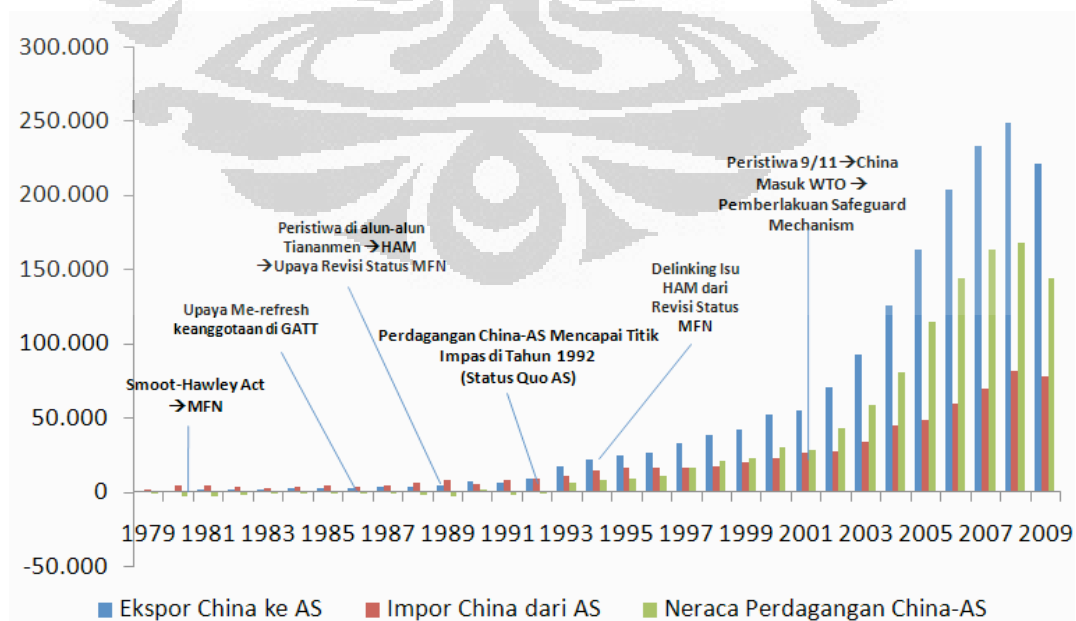
2.3.3 Lima Perkembangan Penting Dalam Hubungan Ekonomi China-AS

Dari empat presiden dan enam periode kepresidenan AS (1993-2012), paling tidak ada lima perkembangan penting dan berpengaruh dalam hubungan ekonomi China-AS. Pertama adalah peristiwa berdarah di alun-alun Tiananmen pada tahun 1989 yang menjadi stigma dan mempengaruhi pengambilan kebijakan dan persepsi bersama kedua negara sampai sekarang. Sebagai reaksi dari peristiwa tersebut, presiden Bush pada tanggal 5 Juni 1989 mengeluarkan sanksi terhadap China, termasuk penghentian beberapa kesepakatan bilateral seperti: jaminan investasi, program pengembangan perdagangan, dan sebagainya. Penting untuk digarisbawahi disini bahwa total perdagangan bilateral keduanya hanya sebesar 18 Milyar di tahun 1989 (tidak sampai setengah dari nilai total perdagangan bilateral AS-Taiwan) dan investasi asing langsung AS ke China kurang dari 1% dari total investasi asing langsung AS ke seluruh dunia. Namun, kebijakan pemberian

sanksi tersebut ditolak oleh kongres AS yang secara optimis melihat signifikansi potensi pasar dan keyakinan bahwa pertumbuhan ekonomi China akan berpengaruh pada proses demokratisasi politik di China. Kedua negara tetap menjalin komunikasi dan berupaya untuk menormalisasi hubungan berdasarkan kepentingan ikatan dagang meskipun sebenarnya tidak terdapat landasan kepentingan politis yang cukup kuat—terlihat dari model hubungan politik yang sifatnya *friend-or-foe*.

Perkembangan penting kedua adalah pemisahan penggunaan isu hak asasi manusia (HAM) terkait status perdagangan dengan China dan penggunaan isu perdagangan dengan China sebagai alat politik AS pasca Perang Dingin. Ada tiga faktor yang menyebabkan perubahan kebijakan AS terkait HAM ini, yaitu: (1) perdebatan dalam domestik AS terkait seberapa besar isu moral seperti HAM menjadi bagian pertimbangan dalam perumusan kebijakan luar negeri AS; (2) perdebatan mengenai ketentuan penggunaan hal prerogatif presiden dalam pengambilan kebijakan luar negeri AS dan peran Kongres dalam mengurus isu perdagangan dibawah Undang-Undang; dan (3) tarik-menarik antara kepentingan ekonomi dan penekanan terhadap isu HAM yang menyebabkan perubahan terus menerus dalam hubungan politik keduanya.

Skema 2.2 Perkembangan Penting dalam Hubungan China-AS 1979-2010



Kompilasi data dari: U.S. Census Bureau, Foreign Trade dan Dong Wang (2010)

Ketiga adalah respon strategis (kelompok neo-konservatif) AS yang melihat China sebagai “*both a growing military threat and an ongoing moral challenge*”. Prestasi ekonomi China mulai terlihat sejak awal dekade 1990-an, dimana China kemudian memperoleh predikat sebagai “*the world’s fastest growing economy*”. Pada tahun 1992, alarm *China Threat Theory* (*Zhongguo Wexielun*) berhasil dinyalakan oleh AS dan kemudian dijadikan dasar justifikasi atas berbagai tindakan yang ditujukan kepada China oleh AS. Herbert Yee dan Ian Storey menyebutkan ada lima faktor yang berkontribusi pada dipersepsikannya China sebagai ancaman.⁵² Pertama, dengan kecenderungan pertumbuhan ekonomi yang naik secara stabil beberapa dekade belakangan ini, China akan secara cepat menerjemahkannya di dalam anggaran militer yang meningkat. Kedua, dengan sistem politik sosialis-otoriter, satu-satunya kekuatan komunis yang tersisa pasca Perang Dingin dan secara tegas menolak nilai-nilai demokrasi Barat, ditambah dengan kecenderungan empirik teori perdamaian demokrasi liberal yang telah menjadi semacam aksioma di kalangan akademisi Hubungan Internasional, China dipandang sebagai ancaman bagi perdamaian kawasan dan internasional. Ketiga, dampak tidak langsung pertumbuhan ekonomi China terhadap perdamaian dan keamanan di kawasan, seperti peningkatan jumlah dan aktivitas sengketa wilayah dan perbatasan di kawasan seiring dengan modernisasi militer. Keempat adalah kekhawatiran terhadap meningkatnya nasionalisme China yang akan memicu perasaan dan sikap anti AS. Kelima adalah kekhawatiran bahwa kejatuhan ekonomi dan politik Republik Rakyat China akan memicu disintegrasi provinsi, perang sipil dan gelombang eksodus pengungsi yang akan menyebar dan menimbulkan instabilitas keamanan di negara-negara disekitarnya.

Perkembangan penting keempat adalah bergabungnya China dalam keanggotaan WTO dan keberlanjutan kerjasama bisnis dalam kerangka strategis pasca peristiwa serangan 9/11. Jika sebelumnya China cenderung dipandang sebagai lawan strategis (ketimbang mitra strategis) dan pesaing militer di kawasan Asia-Pasifik, maka setelah peristiwa serangan 9/11, pernyataan yang keluar dari presiden Bush adalah “*Our ties are mature, respectful and important to both our*

⁵² Herbert Yee and Ian Storey, *The China Threat: Perceptions, Myths and Reality* (London: RoutledgeCurzo, 2002), 2-6

*nations and to the world*⁵³—menjadikan China sebagai salah satu mitra utama AS dalam perang melawan terorisme.

Ada beberapa arti penting keanggotaan China kedalam WTO dan perpanjangan status perdagangan normal terhadap hubungan China-AS. Pertama adalah bahwa Kongres AS tidak lagi memberikan suara tiap tahunnya terkait status perdagangan China—sesuatu yang dapat berdampak positif bagi stabilitas dan kepastian hubungan dagang. Kedua adalah China dan AS dapat menggunakan proses penyelesaian sengketa dagang di WTO ketimbang berdasarkan keputusan pengenaan sanksi secara sepihak. Ketiga, mengorbitkan China kedalam rejim perdagangan multilateral dapat diartikan sebagai AS yang tidak lagi sendirian dalam upaya menekan China untuk membuka pasar dan anggota WTO lain yang ikut memastikan China tetap patuh terhadap peraturan WTO. Terakhir, bergabungnya China ke WTO akan meningkatkan iklim bisnis di China dan membuka ruang bagi perusahaan-perusahaan AS untuk berdagang dan berinvestasi di China.

Perkembangan penting kelima adalah ujian terhadap hubungan perdagangan China-AS ditengah-tengah berbagai isu seperti: kontroversi sumber ketimpangan perdagangan, perdagangan senjata AS-Taiwan dan pertemuan presiden Obama dengan pemimpin Dalai Lama di tahun 2010. Menurut AS, sumber ketimpangan adalah biaya tenaga kerja yang sangat murah pada barang dan jasa China, devaluasi mata uang China, hambatan terhadap akses pasar ke China, pengelolaan buruk atas Hak Kekayaan Intelektual (HKI) dan lemahnya transparansi negara. Sementara itu menurut China, defisit perdagangan total merefleksikan kelebihan pengeluaran dibandingkan tabungan nasional dan keseimbangan perdagangan bilateral merefleksikan keunggulan komparatif internasional dan preferensi konsumen.

⁵³ The White House, Office of the Press Secretary (2002a), *President Bush Meets with Chinese President Jiang Zemin*, 21 Februari 2012, diakses dari: www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/20020221-7.html (8 January 2008).

BAB 3

ANALISIS KESEIMBANGAN NASH TENTANG PERILAKU DOMINASI PERAN NEGARA: CHINA & AS (1994-2010)

Pada pembahasan bab sebelumnya telah diidentifikasi perihal profil aktor dan relasi dalam permainan.⁵⁴ Konteks yang mensituasikan kapitalisme di China dan AS telah memberikan gambaran tentang arah kecenderungan masing-masing negara terhadap fenomena tarik-menarik antara kekuatan negara dan pasar. Secara spesifik, pula telah diidentifikasi rejim ekspor-impor dan nilai tukar mata uang yang berlaku pada masing-masing negara. Selain itu, kondisi obyektif dari profil relasi keduanya juga telah diuraikan dalam konteks yang mensituasikan hubungan, bentuk kinerja, arah kecenderungan dan perkembangan-perkembangan penting. Dengan modal pemahaman aktor dan relasi dalam permainan tersebut, maka analisis dinamika dominasi peran negara dapat dilakukan.

Dinamika dominasi peran negara akan dilihat dari aksi-reaksi perilaku kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang China dan AS selama empat periode tahun, yaitu periode I (tahun 1994-2001), periode II (tahun 2001-2005), periode III (tahun 2005-2008), dan periode IV (tahun 2008-2010). Logika dibalik kategorisasi keempat periode tersebut didasarkan pada identifikasi perubahan atau pergeseran perilaku kebijakan yang merepresentasikan dominasi peran negara, yaitu baik kebijakan perdagangan, maupun kebijakan nilai tukar mata uang yang bersifat liberal atau protektif.

Penanda periode pertama adalah tahun 1994, yaitu ketika China mulai mematok nilai tukar mata uangnya terhadap Dollar AS (USD) sementara pada saat yang bersamaan AS menghentikan penggunaan isu Hak Asasi Manusia (HAM) sebagai pengkondisi status *Most Favoured Nations* (MFN) China. Periode kedua dimulai pada akhir tahun 2001 ketika AS secara efektif menerapkan kebijakan perdagangan diskriminatif terhadap China, yang merupakan bagian dari kesepakatan persyaratan keanggotaan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO).

⁵⁴ Penggunaan kata "permainan" dalam tulisan ini akan selalu merujuk pada konteks "[permainan] dominasi peran negara dalam era kapitalisme global ", dimana secara spesifik yang dibahas adalah studi kasus perilaku kebijakan perdagangan dan nilai tukar China-AS selama periode tahun 1994-2010.

Kemudian, periode ketiga dimulai pada tahun 2005 ketika China, atas desakan AS, secara perlahan mulai mengambang nilai tukar mata uangnya terhadap USD. Kemudian, periode keempat dimulai pada akhir tahun 2008 ketika China kembali mematok nilai tukar mata uangnya terhadap USD.

Tabel 3.1 Komponen Permainan

Pemain	Negara	1. China (CHN) 2. Amerika Serikat (AS)
Profil Aksi Permainan	Dominasi Peran Negara	1. Kuat 2. Lemah
Indikator Permainan	Kuat Lemah	Kebijakan Perdagangan/Nilai Tukar Bersifat Protektif (Relasi Kebijakan: Substituf) Kebijakan Perdagangan & Nilai Tukar Bersifat Liberal (Relasi Kebijakan: Komplementer)
Rules Permainan	<i>Prisoner's Dilemma</i>	Terdapat keuntungan ketika kedua pemain bekerja sama, tetapi tiap-tiap pemain juga cenderung memiliki dorongan untuk melakukan <i>free ride</i> terlepas dari apapun yang dilakukan pihak lawan. Adapun tindakan <i>free ride</i> yang dimaksud disini adalah kebijakan protektif yang mengingkari aturan main rejim ekonomi internasional yang bebas dari campur tangan negara dan terbuka satu sama lain. Karena kedua pemain diasumsikan sebagai aktor yang rasional, maka permainan akan cenderung mengikuti pilihan yang paling menguntungkan—melakukan tindakan <i>free ride</i> .
Hasil Permainan	Pengurutan Ordinal	$(Kuat, Lemah) = 4$; $(Lemah, Lemah) = 3$; $(Kuat, Kuat) = 2$; $(Lemah, Kuat) = 1$
Preferensi Permainan	Terbaik-Terburuk	$(Kuat, Lemah) > (Lemah, Lemah) > (Kuat, Kuat) > (Lemah, Kuat)$

3.1 Analisis Komponen Keseimbangan Nash

Sebelum melakukan analisis dominasi peran negara yang dilihat dari aksi-reaksi perilaku kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang China dan AS selama empat periode tahun, maka penting untuk terlebih dahulu mengidentifikasi dan mengkonfirmasi kembali keberadaan komponen-komponen pembentuk keseimbangan Nash dalam permainan. Komponen pertama adalah perihal yang menjadi “*social norm*”⁵⁵ dalam era kapitalisme global. Komponen kedua adalah

⁵⁵ Setiap keseimbangan Nash selalu memiliki paling tidak sebuah *social norm*, yaitu: keyakinan setiap pemain terhadap sebuah kombinasi pilihan strategi tertentu; yang membuat tidak satupun

perihal “*prisoner’s dilemma*”⁵⁶ yang menjadi pengkondisi keseimbangan Nash dalam era kapitalisme global. Komponen ketiga adalah perihal paradoks “*mutual defection*”⁵⁷ yang menggantikan *social norm* dalam era kapitalisme global. Identifikasi dan konfirmasi unsur-unsur keseimbangan Nash ini penting memahami alur logika permainan khususnya dalam analisis perubahan perilaku dari satu periode tahun ke periode tahun lainnya.

3.1.1 Fitur LIEO Sebagai *Social Norm* Dalam Permainan

Dalam studi kasus perilaku kebijakan perdagangan dan nilai tukar China-AS selama periode tahun 1994-2010, pilihan-pilihan strategis yang tersedia adalah antara dominasi peran negara yang kuat—direfleksikan oleh kebijakan-kebijakan protektif (relasi kebijakan: substitutif)—dan dominasi lemah peran negara yang lemah—direfleksikan oleh kebijakan-kebijakan yang bersifat liberal (relasi kebijakan: komplementer). Dalam daftar pilihan kebijakan ini, permainan “dominasi negara dalam era kapitalisme global” mengisyaratkan bahwa kombinasi kebijakan kedua negara yang paling mungkin menghasilkan hasil permainan terbaik bagi kedua negara adalah ketika dominasi peran negara kedua negara sama-sama lemah. Dalam kondisi ini, bentuk relasi kebijakan yang terjadi adalah komplementer *versus* komplementer. Jika China cenderung meyakini bahwa perdagangan bebas dan sistem mata uang mengambang menguntungkan dirinya dan kemudian menyamakan diri dengan AS, yang juga berpikir bahwa perdagangan bebas dan sistem mata uang mengambang akan menguntungkan dirinya, maka inilah yang disebut dengan *social norm* dalam permainan.

dari pemain berkeinginan untuk menyimpang dari pilihan strategi tersebut. Untuk penjelasan yang lebih terperinci silakan lihat: Martin J. Osborne. *An Introduction to Game Theory: Nash Equilibrium*, diakses dari: <http://www.economics.utoronto.ca/osborne>

⁵⁶ *Prisoner’s Dilemma* merupakan model permainan yang mensituasikan bahwa terdapat keuntungan jika setiap pemain bekerja sama, tetapi disamping itu terdapat pula insentif untuk menjadi “penumpang gelap” (*free rider*) terlepas dari apapun yang dilakukan pemain lain.

⁵⁷ Adakalanya keseimbangan Nash menghasilkan inefisiensi permainan, dalam artian bahwa sebetulnya terdapat kombinasi pilihan kebijakan dengan hasil permainan yang lebih baik, tetapi justru tidak termaterialisasi karena terdapat insentif yang lebih besar untuk mengingkari. Alih-alih, terciptalah sebuah kondisi *mutual defection*, yaitu: sebuah hasil permainan yang lebih buruk ketimbang kedua pemain bekerja sama. Untuk penjelasan yang lebih terperinci mengenai keseimbangan Nash dan *mutual defection* silakan lihat: William A. Darity, *International Encyclopedia of Social Sciences* (Detroit: Macmillan Reference USA, 2008), hlm. 540-541

Keyakinan yang menuntun kepada *social norm* ini didasarkan pada pemikiran liberal Adam Smith dan David Ricardo tentang manfaat-manfaat perdagangan bebas yang sifatnya *positive sum-game*—tidak ada pihak yang dirugikan dan terdapat harmoni kepentingan antar pemain-pemainnya—dan preferensi terhadap sistem moneter internasional (sistem mata uang mengambang).

Dibandingkan dengan kebijakan ekonomi yang tertutup atau tanpa perdagangan, perdagangan bebas diklaim jauh lebih bermanfaat. Adam Smith dan David Ricardo mendasarkan argumen manfaat perdagangan bebas tersebut pada dua konsep, yaitu: pembagian kerja (*division of labor*) dan keunggulan komparatif.⁵⁸ Dalam artian pembagian kerja dan kaitannya dengan perdagangan internasional, negara tidak perlu, jika bukan tidak harus, memproduksi semua komoditas yang dibutuhkannya. Negara cukup memproduksi komoditas-komoditas tertentu dan kemudian memperdagangkannya untuk mendapatkan komoditas-komoditas yang diperlukannya. Dengan demikian menurut mereka, pembagian kerja dalam produksi internasional akan berdampak pada efisiensi produksi internasional yang jauh lebih tinggi dan efek dari efisiensi produksi internasional memberikan manfaat bagi setiap negara yang melakukan perdagangan internasional.

Pembagian kerja dalam produksi internasional memberikan justifikasi terhadap perlunya perdagangan internasional dan logika ini bersambungan dengan teori keunggulan komparatif. Dalam artian keunggulan komparatif dan kaitannya dengan perdagangan bebas, setiap negara cukup berspesialiasi di dalam memproduksi komoditas-komoditas yang dapat dihasilkan secara paling efisien dan paling murah, relatif dari komoditas-komoditas sama yang mungkin diproduksi negara lain. Logika ini berbicara tentang perdagangan internasional seperti apa yang paling baik—perdagangan bebas. Dalam hal ini, perbedaan antara produsen dan konsumen adalah semu karena secara bersamaan setiap negara adalah produsen sekaligus konsumen. Persoalan asal usul dimana suatu komoditas diproduksi tidak lebih penting dari kondisi dimana negara-negara

⁵⁸ Keith L. Shimko, *International Relations: Perspectives and Controversies* (New York: Houghton Mifflin Company, 2008), hlm. 160-163

memperoleh komoditas-komoditas dengan harga paling murah dan kualitas yang paling sesuai dengan kebutuhan. Kondisi ini akan tercapai jika dan hanya jika perdagangan bebas diberlakukan.

Demikian pula dengan preferensi terhadap sistem nilai tukar mata uang mengambang. Dalam sistem mengambang, nilai tukar mata uang ditentukan oleh mekanisme pasar, yaitu: keseimbangan antara kekuatan permintaan dan penawaran. Karena adanya mekanisme pasar, maka hal tersebut akan meminimalisasi perlunya intervensi pemerintah di pasar valuta asing. Bukan hanya karena kehadiran kekuatan pasar meminimalisasi perlunya intervensi pemerintah, sistem nilai tukar mengambang memiliki beberapa kelebihan yang membuatnya unggul. Pertama, sistem nilai tukar mata uang yang ditentukan pasar memiliki keunggulan dalam hal menyerap atau meredam guncangan baik yang berasal dari domestik, maupun eksternal. Nilai tukar mata uang akan secara otomatis terkoreksi naik (terapresiasi) atau turun (terdepresiasi) mengikuti pola perubahan kondisi perekonomian. Akibatnya, neraca pembayaran pada gilirannya juga akan secara otomatis terseimbangkan. Kedua, sistem nilai tukar mata uang mengambang memiliki kemungkinan yang lebih kecil untuk terjadinya krisis mata uang. Karena keseimbangan dibentuk oleh kekuatan permintaan dan penawaran, bukan oleh bank sentral, maka tidak akan ada peluang bagi spekulator untuk mengambil keuntungan di pasar valuta asing di atas kerugian yang ditanggung oleh bank sentral untuk sebuah keseimbangan tertentu.

3.1.2 Fitur *Prisoner's Dilemma* Sebagai Pengkondisi Dalam Permainan

Jika mengikuti argumen Adam Smith dan David Ricardo dan mengikuti sistem moneter internasional secara ketat, maka sebetulnya berdasarkan keyakinan terhadap *social norm*, perdagangan bebas menawarkan keuntungan dan manfaat bagi kedua negara dan menyediakan hasil permainan yang paling baik sementara itu, intervensi dalam menentukan nilai tukar mata uang cenderung merugikan. Segala bentuk proteksi perdagangan bukanlah pilihan strategi yang terbaik bagi kedua negara dan proteksi nilai tukar mata uang cenderung memunculkan insentif bagi tindakan-tindakan spekulatif yang merugikan negara.

Namun pada kenyataannya, *social norm* tidak pernah terjadi. China mematok nilai mata uangnya terhadap Dollar dan bahkan sempat melakukan devaluasi beberapa kali sebelum tahun 1994. Demikian halnya dengan AS yang mengubah kebijakannya, yaitu dari perdagangan bebas (kebijakan perdagangan bebas tanpa praktek-praktek proteksionisme) ke intervensi dalam bentuk proteksionisme perdagangan dengan China. Pertanyaannya kemudian adalah mengapa baik AS, maupun China cenderung untuk memilih untuk mengingkari *social norm* yang terbentuk.

Penjelasan yang paling mungkin adalah ketika permasalahan *social norm* ini didekonstruksi kembali melalui perjalanan sejarahnya. Ketika karya tulis ilmiah berjudul *The Wealth of Nations* pertama kali dipublikasikan oleh Adam Smith di tahun 1776, Inggris berada dalam kondisi dimana praktek sistem merkantilisme sedang mencapai puncaknya. Disini Smith berargumen bahwa praktek proteksi, subsidi dan pemberian hak monopoli berdampak buruk bagi perekonomian Inggris pada waktu itu. Namun, baru setelah 84 tahun kemudian argumen-argumen Smith menjadi pemikiran yang berpengaruh di Inggris.

Kebijakan yang barangkali paling signifikan dalam sejarah Inggris terkait perdagangan bebas adalah penghapusan Undang-Undang Jagung (*Corn Law*) yang mengatur jaminan harga produk makanan pokok kepada produsen lokal dan tarif impor produk sejenis. Keberhasilan penghapusan Undang-Undang Jagung kemudian menjadi jargon perdagangan bebas berbasis keunggulan komparatif yang dikemukakan oleh David Ricardo, dimana Inggris memperoleh manfaat dari berspesialisasi pada produksi barang-barang manufaktur dan menggunakan uang hasil ekspor produk manufaktur untuk membeli produk makanan pokok yang lebih murah dari negara lain.⁵⁹

Sementara itu, jika ditarik kembali kepada masa 50 tahun sebelumnya, maka akan didapati nuasa kebijakan yang berkebalikan dari praktek perdagangan

⁵⁹ Terkait penghapusan Undang-Undang tersebut, beberapa ahli sejarah mengatakan bahwa membuat masyarakat Inggris memperoleh makanan pokok dengan harga yang lebih murah bukan merupakan tujuan satu-satunya. Motif lainnya adalah imperialisme perdagangan bebas dimana Inggris ingin menghambat proses industrialisasi negara-negara Eropa lain. Dengan membuka pasar produk pertanian dan bahan baku pokok, maka hal ini akan memberi insentif bagi pesaing untuk kembali pada sektor pertanian saja. Silakan lihat: C. Kindleberger, *Economic Response: Comparative Studies in Trade, Finance, and Growth* (Massachusetts: Harvard University Press, 1978), hlm. 196.

bebas. Pada tahun 1721, Walpole, seorang Perdana Menteri Inggris, mengeluarkan kebijakan yang bertujuan untuk melindungi industri manufaktur Inggris dari persaingan asing dengan memberikan subsidi dan insentif untuk ekspor. Pada saat yang bersamaan, tarif impor untuk produk manufaktur dinaikkan secara signifikan sementara tarif untuk bahan mentah kebutuhan industri manufaktur domestik diturunkan. Kebijakan ini sangat mirip dengan kebijakan Jepang, Korea dan Taiwan pasca Perang Dunia II—tetapi bagaimanapun kebijakan ini adalah hasil penemuan Inggris. Kebijakan proteksionis Walpole ini terus berlanjut ke abad berikutnya hingga industri manufaktur Inggris mampu mengejar dan mengalahkan industri manufaktur dari negara-negara lain di daratan Eropa. Inggris tetap menjadi negara yang sangat proteksionis hingga pertengahan abad ke-19 dengan rata-rata pengenaan tarif impor manufaktur sebesar 45-55%, dibandingkan dengan 8-12% di Jerman dan Switzerland serta 20% di Perancis. (lihat tabel 3.2)

Pola peristiwa yang serupa juga terjadi di AS. “Tujuan utama kebijakan ekonomi luar negeri AS pasca Perang Dunia II,” seperti yang dijelaskan Stephen Krasner, “adalah untuk menciptakan sebuah rejim dimana hambatan-hambatan terhadap pergerakan modal dan barang diminimalisasi.”⁶⁰ Dibandingkan dengan Inggris, proyek AS ini jauh lebih ambisius karena orientasinya terhadap tatanan ekonomi liberal pada tingkat internasional—*Liberal International Economic Order* (LIEO). Beberapa ahli cenderung meyakini bahwa nasionalisme ekonomi/merkantilisme merupakan sumber penyebab dibalik terjadinya *Great Depression* pada tahun 1930-an atau bahkan Perang Dunia II dan jika kejadian buruk tersebut tidak diinginkan kembali terjadi di masa mendatang, maka tatanan ekonomi dunia berdasarkan merkantilisme harus digantikan dengan LIEO. Namun, penulis cenderung lebih melihat serangkaian kejadian buruk tersebut sebagai momentum—motivasi yang bersumber dari ambisi atau preferensi mula-mula terhadap perdagangan bebas dan terbuka—ketimbang alasan mendasar yang muncul sebagai respon dari situasi tersebut. Preferensi muncul terlebih dahulu baru kemudian realisasinya hanya mungkin terjadi jika telah menemukan momentum yang tepat.

⁶⁰ Keith L. Shimko, *Op.Cit.*, 159

Sementara itu, jika ditarik kembali dari masa satu dekade lebih sebelumnya, maka juga akan didapati nuansa kebijakan yang berkebalikan dari praktek perdagangan bebas. Pada tahun 1791 Alexander Hamilton, selaku sekretaris keuangan negara, menyampaikan *Report on the Subject of Manufactures* kepada Konggres AS, yang berisi pandangannya bahwa sebagai sebuah negara yang masih terbelakang (pada waktu itu) AS harus melindungi industrinya yang masih muda (*infant industry*) dari persaingan asing dan mengasuh mereka hingga pada suatu titik dimana mereka dapat berdiri sendiri secara mandiri.⁶¹ Sejak saat itu, AS secara bertahap mengenakan tarif impor bagi produk impor manufaktur mulai dari 2-12,5% di tahun 1791, 12,5-25% di tahun 1812, 40% di tahun 1820, sampai 40-50% di tahun 1913. Baru kemudian setelah Perang Dunia II ketika industri tampil tidak tertandingi—sebagian karena keberhasilan pengasuhan industri muda yang dilakukan AS dan sebagian lain karena industri di Eropa hancur akibat perang, AS meliberalisasikan perdagangannya.

Tabel 3.2 Tarif Rata-Rata Produk Manufaktur Dari Beberapa Negara Maju Pada Tahap Awal Pembangunannya (%)

	1820	1875	1913	1925	1931	1950
AS	35-45	40-50	44	37	48	14
Inggris	45-55	0	0	5	N/A	23
Jerman	8-12	4-6	9	14	19	N/A
Perancis	R	12-15	20	21	30	18

Sumber: Chang (2002), hlm. 17, tabel 2.1

Jika demikian, kesimpulan apa yang dapat diambil dari dua negara yang menerapkan kebijakan proteksionisme dan liberalisasi perdagangan pada masa, tujuan dan kepentingan yang berbeda? Setiap negara menggunakan campuran kebijakan proteksi, subsidi dan regulasi untuk kepentingan, tujuan dan orientasi perekonomiannya masing-masing. Ada korelasi, namun tidak cukup kuat, bahwa

⁶¹ Ha-Joon Chang, *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and The Secret History of Capitalism*. (New York: Bloomsbury Press, 2007), hlm. 33

perdagangan yang lebih terbuka menyebabkan pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat, tetapi dalam realitanya, teori dan statistik tersebut tidak lebih dari sebuah hubungan kausalitas terbalik. “Di bawah skenario hubungan kausalitas terbalik, pertumbuhan [ekonomi] lebih cepat dan peningkatan produktivitas [-lah] yang memungkinkan negara membuka pintu perdagangan lebih cepat.”⁶² Dengan demikian kebalikannya, jika pertumbuhan ekonomi melambat dan produktivitas menurun, maka tidak tertutup kemungkinan pula negara yang sudah maju perekonomiannya juga mengambil kebijakan perdagangan yang bersifat proteksionis.

Selain itu, dalam perkembangan yang lebih muktahir, perdagangan bebas juga memiliki beberapa persoalan. Pertama, terdapat inkonsistensi antara komitmen terhadap perdagangan bebas dan prakteknya. Banyak negara, meskipun tampil sebagai negara yang paling berkomitmen terhadap perdagangan bebas, terbukti lebih cerdik dalam mencari celah untuk tujuan menghindari tuduhan praktek proteksionisme atau sebaliknya membuktikan patner dagangnya melakukan praktek proteksionisme. Sebagai salah satu contoh, pada tahun 2002, presiden Bush mengambil kebijakan mengenakan tarif impor produk baja pada kisaran sebesar 8-30% dan menginstruksikan produsen baja domestik untuk memanfaatkan masa “*temporary safeguard*” tersebut untuk restrukturisasi.⁶³ Kedua, perdagangan bebas dan terbuka cenderung untuk mengabaikan perbedaan mendasar antara bagaimana negara berelasi satu sama lain dan bagaimana masyarakat berbeda negara berinteraksi satu sama lain. Perdagangan bebas berpotensi meningkatkan ketergantungan sebuah negara terhadap yang lain, khususnya jika produk-produk yang diperdagangkan merupakan kebutuhan pokok masyarakat.⁶⁴ Ketiga, karena sumber daya alam dan manusia dianggap sebagai sesuatu yang sudah ada dari sananya (*given*), perdagangan bebas cenderung menutup kemungkinan bagi industri muda untuk dapat masuk ke pasar

⁶² Ha-Joon Chang dan Illene Grabel, *Membongkar Mitos Neolib: Upaya Merebut Kembali Makna Pembangunan* (Yogyakarta: INSISTTPress, 2008), 62

⁶³ Sebuah harian ekonomi terkemuka, *The Economist*, menamai judul artikelnya: “*George Bush, Protectionist, The president's decision to place high tariffs on imports of steel is disgraceful*”, diakses dari: <http://www.economist.com/node/1021395>, pada tanggal 24 April 2012, pukul 16.47 WIB

⁶⁴ Keith L. Shimko, *Op.Cit.*, 165

internasional. Keempat, “asumsi kosmopolitan” yang melekat dalam ide perdagangan bebas sebetulnya tidak sah. Dunia terdiri dari negara dengan tingkat posisi, pengaruh dan tingkat perekonomian yang berbeda-beda sehingga manfaat dari perdagangan bebas tidak dapat dinikmati secara merata.

Kecenderungan untuk mengingkari *social norm* juga terjadi di bidang moneter internasional. Peningkaran ini terjadi karena beberapa alasan. Pertama, dalam sistem nilai tukar mengambang, pasar jarang beroperasi dengan efisien dan sempurna. Dengan tingkat volatilitas yang tinggi, resiko kesalahan nilai tukar mata uang juga semakin besar dan terkadang mengakibatkan nilai tukar tersebut berada pada level yang tidak dijamin dengan landasan ekonomi yang cukup. Kedua, volatilitas nilai tukar mata uang cenderung menyediakan insentif bagi para spekulasi untuk mengambil keuntungan dari perdagangan valuta asing. Alih-alih berfungsi sebagai alat penyeimbang, sistem nilai tukar mengambang justru lebih menjadi sumber dari ketidakseimbangan ekonomi eksternal. Ketiga, volatilitas juga mengakibatkan ketidakpastian nilai tukar mata uang yang berakibat pada sulitnya melakukan perencanaan bisnis dan penetapan harga. Dalam kondisi tertentu, pelaku bisnis memilih untuk meminimalisasi resiko dengan melakukan *hedging* seperti membeli produk-produk derivatif di pasar modal—meskipun tindakan ini pun juga mengandung resiko. Keempat adalah keterbatasan dalam mengendalikan kebijakan moneter domestik. Dalam hal ini, negara berkembang sangat rawan karena seringkali sebelum pengambil kebijakan domestik dapat mengambil langkah koreksi terhadap arus cepat pergerakan modal, kondisi pasar finansial domestik dan ekonomi riil akan lebih dulu terkena dampaknya. Artinya adalah bahwa di satu sisi, jika arus modal yang masuk secara cepat akan menciptakan *bubble economy* di pasar properti dan surat berharga sementara di sisi lain, jika arus modal yang keluar secara cepat akan melemahkan nilai tukar mata uang domestik, pasar modal dan aset riil.⁶⁵

Dengan kecenderungan tingginya dorongan kepada setiap negara untuk mengingkari *social norm*, maka dapat ditarik kesimpulan logis bahwa di dalam permainan dominasi peran negara dalam era kapitalisme global, hasil permainan yang lebih tinggi didapatkan oleh pemain yang mengingkari *social nor*

⁶⁵ John Ravenhill, *Global Political Economy* (New York: Oxford University Press, 2008), hlm. 28

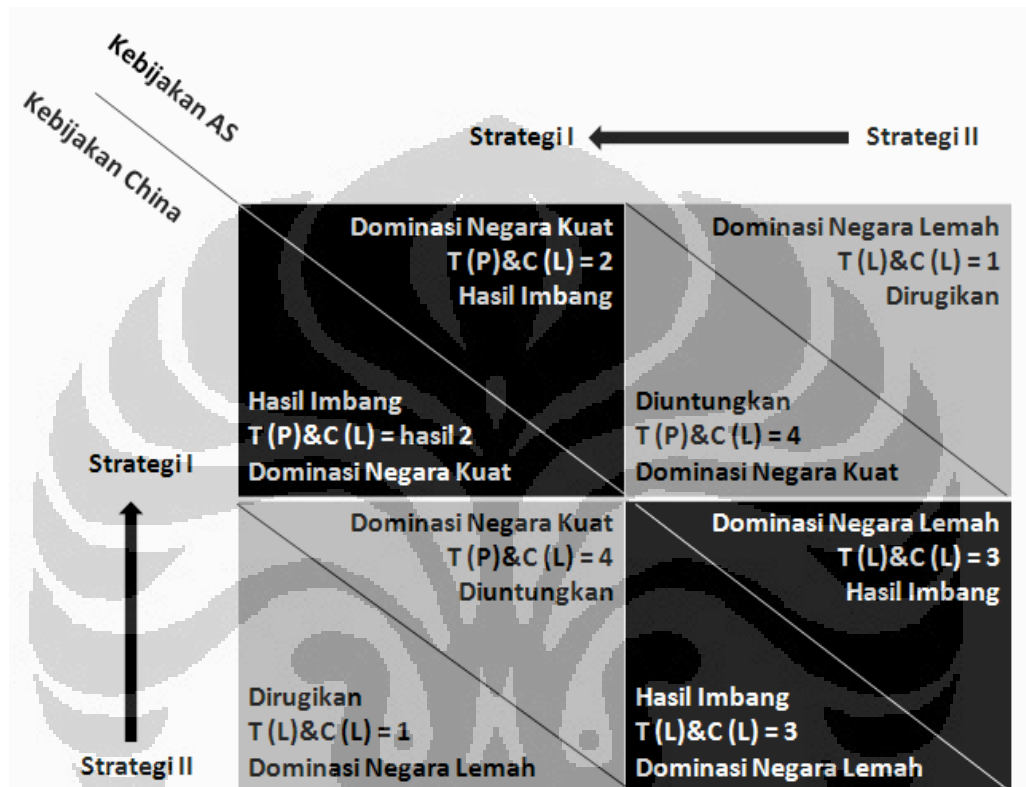
3.1.3 Fitur *Mutual Defection* Sebagai Paradoks Dalam Permainan

Secara mendasar, keseimbangan Nash berbicara tentang kondisi dimana tidak ada pilihan strategis salah satu pemain yang secara relatif lebih unggul atau mendominasi pilihan strategis pemain lainnya karena setiap perubahan pilihan strategis yang diambil salah satu pemain akan selalu diikuti oleh pemain lainnya—sehingga membentuk suatu keseimbangan tertentu. Secara unik, perubahan strategi kebijakan perdagangan AS dari perdagangan bebas ke proteksionisme saling berkorelasi dengan kecenderungan China untuk mematok nilai mata uangnya terhadap Dollar di bawah nilai berdasarkan mekanisme pasar yang seharusnya. Secara lebih terperinci, fitur *mutual defection* sebagai paradoks permainan dominasi negara dalam era kapitalisme global dijelaskan berdasarkan alur logika dibawah ini: (lihat visualisasi **skema 3.1**)

1. Jika AS memilih untuk menggunakan strategi (I) kebijakan proteksionisme sedangkan China tetap menggunakan strategi (II) membiarkan RMB mengambang, maka kerugian relatif lebih besar diderita oleh China dan akibatnya, desakan domestik China akan menuntut dominasi peran negara dalam perekonomian—China harus mengambil (bentuk relasi) kebijakan substitutif berupa kebijakan protektif terhadap nilai tukar atau menekan AS untuk mengambil (bentuk relasi) kebijakan komplementer berupa kebijakan perdagangan yang lebih liberal dengan China.
2. Jika China memilih untuk menggunakan strategi (I) mematok nilai mata uangnya terhadap Dollar, sedangkan AS tetap menggunakan strategi (II) perdagangan bebas, maka kerugian relatif lebih besar diderita oleh AS dan akibatnya, desakan domestik AS akan menuntut dominasi peran negara dalam perekonomian—AS harus mengambil (bentuk relasi) kebijakan substitutif berupa kebijakan protektif terhadap perdagangannya dengan China atau menekan China untuk mengambil (bentuk relasi) kebijakan komplementer berupa kebijakan nilai tukar yang lebih liberal.
3. Sebagai implikasi dari tipe permainan yang mengikuti alur logika *prisoner's dilemma*, maka muncul sebuah paradoks inefisiensi dimana tidak satupun dari kedua negara mau membiarkan kerugian relatif diderita oleh dirinya sendiri akibat keuntungan relatif yang dicuri oleh pihak lawan

(*free ride*), maka mau tidak mau, akan terbentuk keseimbangan Nash yang paling masuk akal yaitu: ketika kedua negara sama-sama menempuh strategi (I) dimana dominasi peran negara terjadi di kedua belah pihak.

Skema 3.1 Matriks (b)
Perilaku Kebijakan Perdagangan dan Nilai Tukar China-AS



Keterangan:

T = Kebijakan Perdagangan C = Kebijakan Nilai Kurs
(P) = Protektif (L) = Liberal

- ⊙ Dominasi negara kuat merupakan kondisi dimana terdapat satu kebijakan (kebijakan perdagangan/nilai tukar) yang bersifat protektif (relasi kebijakan substitutif).
- ⊙ Dominasi negara lemah merupakan kondisi dimana terdapat dua kebijakan yang bersifat liberal (relasi kebijakan komplementer).

Catatan:

- ⊙ Fitur *mutual defection*/keseimbangan Nash berada pada kolom kiri atas, dengan hasil imbang bernilai 2
- ⊙ Fitur *free ride* berada pada kolom kiri bawah dan kanan atas, dengan hasil tidak berimbang 1-4 atau 4-1.
- ⊙ Fitur *social norm* berada pada kolom kanan bawah, dengan hasil berimbang 3, lebih tinggi dari nilai kolom fitur *mutual defection*

Jika diamati dengan cermat, maka akan muncul pertanyaan mengapa China cenderung lebih memilih strategi kebijakan proteksi dibidang nilai tukar mata uang ketimbang perdagangan dan mengapa AS cenderung lebih memilih strategi kebijakan proteksionisme di bidang perdagangan ketimbang nilai tukar mata uang. (lihat skema 3.2)

**Skema 3.2 Matriks Kontrafaktual (c)
Perilaku Kebijakan Perdagangan dan Nilai Tukar China-AS**

	Kebijakan AS	
Kebijakan China	<p>Dominasi Negara Kuat T (L)&C (P) = 2 Hasil Imbang</p> <p>Hasil Imbang T (L)&C (P) = hasil 2 Dominasi Negara Kuat</p>	<p>Dominasi Negara Lemah T (L)&C (L) = 1 Dirugikan</p> <p>Diuntungkan T (L)&C (P) = 4 Dominasi Negara Kuat</p>
	<p>Dominasi Negara Kuat T (L)&C (P) = 4 Diuntungkan</p> <p>Dirugikan T (L)&C (L) = 1 Dominasi Negara Lemah</p>	<p>Dominasi Negara Lemah T (L)&C (L) = 3 Hasil Imbang</p> <p>Hasil Imbang T (L)&C (L) = 3 Dominasi Negara Lemah</p>

Keterangan:

T = Kebijakan Perdagangan C = Kebijakan Nilai Kurs
(P) = Protektif (L) = Liberal

- ⊖ Dominasi negara kuat merupakan kondisi dimana terdapat satu kebijakan (kebijakan perdagangan/nilai tukar) yang bersifat protektif (relasi kebijakan substitutif).
- ⊖ Dominasi negara lemah merupakan kondisi dimana terdapat dua kebijakan yang bersifat liberal (relasi kebijakan komplementer).

Catatan:

- ⊖ China terbatas untuk dapat mengambil pilihan kebijakan perdagangan protektif.
- ⊖ AS terbatas untuk dapat mengambil pilihan kebijakan nilai tukar protektif.

Untuk menjawab fenomena tersebut, penulis berargumen bahwa tindakan mengadopsi bentuk strategi lawan cenderung kontraproduktif terhadap kepentingan masing-masing. Dalam hal ini, kecil kemungkinan bagi AS untuk dapat melakukan strategi mematok nilai mata uangnya terhadap RMB (strategi yang diambil China) dan kecil kemungkinan bagi China untuk dapat melakukan strategi proteksionisme (strategi yang diambil AS). Ada dua alasan mengapa China cenderung sulit untuk melakukan kebijakan proteksionisme sejak tahun 1994. Pertama, setelah melakukan serangkaian praktek proteksionisme dari 1978 dan karena hal ini industrinya berkembang, kebijakan proteksionisme sejak tahun 1994 akan kontraproduktif terhadap upaya China untuk meningkatkan nilai ekspornya ke pasar global. Kedua adalah bahwa dengan statusnya sebagai salah satu anggota WTO sejak tahun 2001, China terbatas ruang geraknya untuk melakukan kebijakan proteksionisme. Ketiga, sekalipun China melakukan bentuk-bentuk proteksionisme yang diijinkan oleh WTO (seperti: mekanisme penyelamatan dan *anti-dumping*), prinsip non-diskriminatif dan resiprokal yang melekat dalam perijinan tersebut justru tidak tepat sasaran dan hanya akan memicu retaliasi balik terhadap ekspor komoditas China dengan negara lain. Sementara itu, strategi mematok nilai mata uang terhadap Dollar yang telah dilakukan sejak tahun 1994 dan kembali dilakukan sejak krisis finansial global tahun 2008 cenderung lebih mungkin dilakukan karena negara-negara lain cenderung lebih terbiasa dengan keadaan ini dan kebalikannya, (mengembangkan nilai mata uangnya) justru mengakibatkan negara-negara lain harus melakukan penyesuaian.

Kemudian, alasan yang masuk akal mengapa AS cenderung sulit untuk mendevaluasi mata uangnya ketimbang melakukan proteksi adalah karena kebijakan tersebut terlalu beresiko memperburuk keadaan, yaitu: memicu terjadinya retaliasi dalam bentuk perang kurs, seperti yang telah terjadi pada tahun 1930-an, *Great Depression—competitive devaluation*. Dan tentunya, karena USD merupakan alat pembayaran utama internasional, devaluasi terhadap USD sedikit banyak akan mengganggu lalu lintas pembayaran internasional.

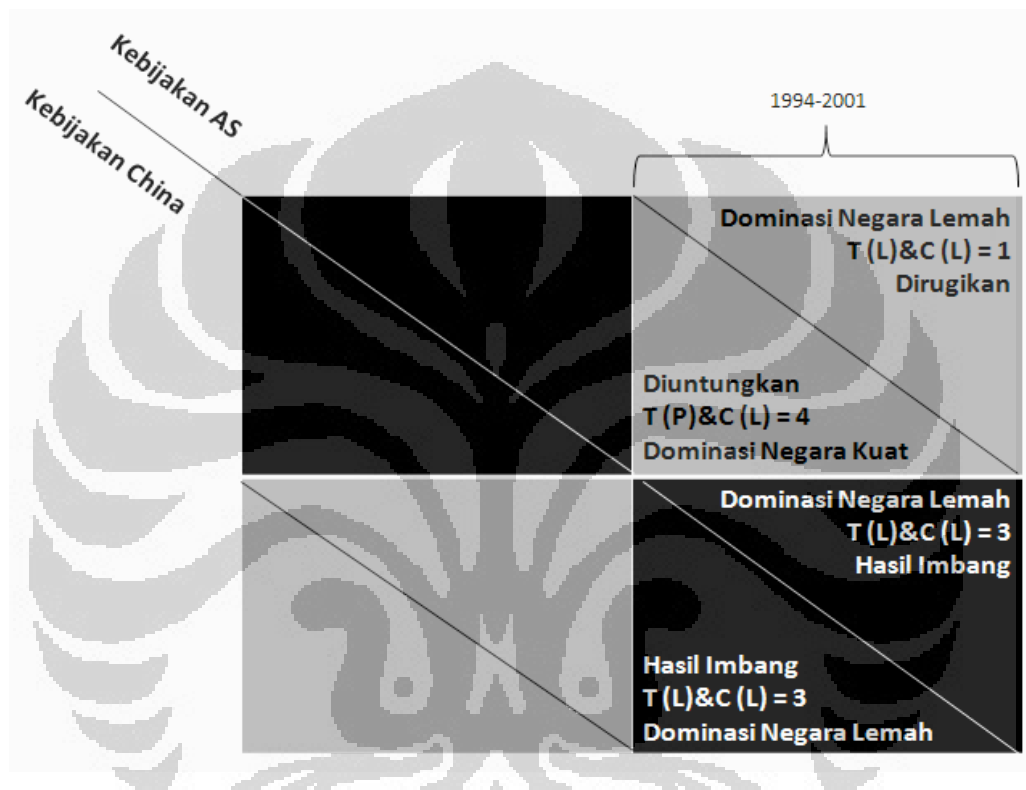
3.2 Analisis Dinamika Dominasi Peran Negara Antar Periode

3.2.1 Dominasi Peran Negara Dalam Periode I (1994-2001)

3.2.1.1 Kekinian Postur, Posisi dan Relasi Kedua Pemain

Skema 3.3 Matriks

Perilaku Kebijakan Perdagangan dan Nilai Tukar China-AS Periode I



Keterangan:

T = Kebijakan Perdagangan C = Kebijakan Nilai Kurs
 (P) = Protektif (L) = Liberal

- ⊙ Dominasi negara kuat merupakan kondisi dimana terdapat satu kebijakan (kebijakan perdagangan/nilai tukar) yang bersifat protektif (relasi kebijakan substitutif).
- ⊙ Dominasi negara lemah merupakan kondisi dimana terdapat dua kebijakan yang bersifat liberal (relasi kebijakan komplementer).

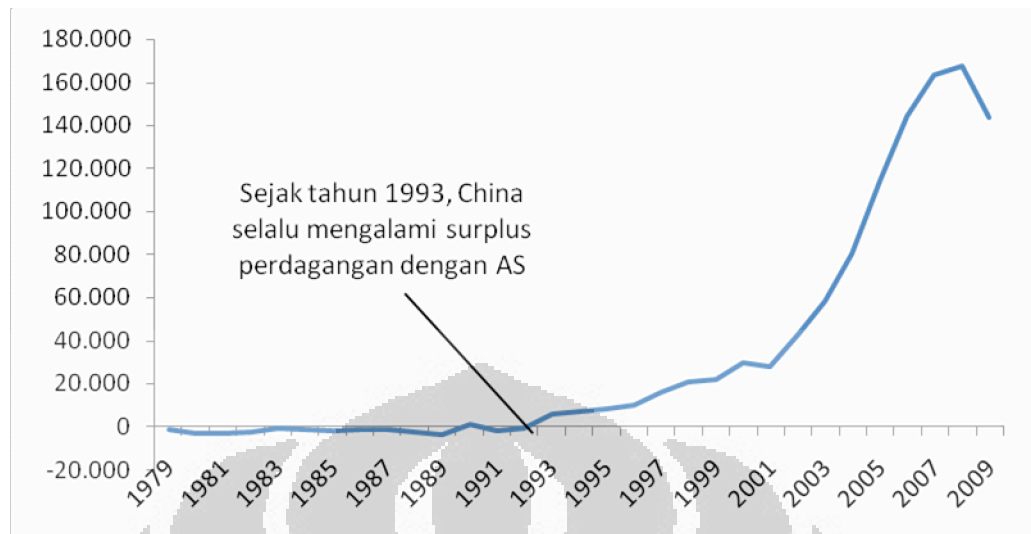
Catatan:

- ⊙ Pada tahun 1994, China secara unilateral mengingkari *social norm*.
- ⊙ Periode 1994-2001 merefleksikan fitur *free ride*, dengan hasil permainan yang tidak imbang.

Sejak kebijakan Pintu Terbuka tahun 1979, China memposisikan perekonomiannya kedalam pasar dunia. Alih-alih dilakukan secara tiba-tiba, langsung dan serentak, proses pengalihan kebijakan terdahulu (substitusi impor) kepada kebijakan yang berorientasi pada ekspor ditempuh melalui beberapa tahapan transisi, yaitu: (1) substitusi impor dan permulaan orientasi ekspor (1980-1983), perimbangan substitusi impor dengan promosi ekspor (1984-1990), promosi ekspor dan permulaan liberalisasi perdagangan (1990-1994) dan liberalisasi perdagangan yang lebih serius (setelah 1994).⁶⁶ Dengan perlahan dan hati-hati, pada tahun 1994 reformasi perdagangan telah menyentuh empat dimensi, yaitu: desentralisasi rejim perdagangan dengan memperluas kepemilikan hak dagang dari perusahaan-perusahaan besar milik negara kepada perusahaan-perusahaan menengah, kelonggaran persyaratan lisensi ekspor dan impor, reformasi nilai tukar mata uang dan investasi asing langsung. Tarif impor turun signifikan dengan rata-rata pada sebagian besar komoditas sebesar 7,3%. Demikian pula halnya, per tanggal 1 Januari 1994, dualisme nilai tukar (*swap rate* dan *official rate*) dihapus dan digantikan dengan satu patokan resmi dari pemerintah yang dipatok mendekati nilai daripada keseimbangan mekanisme pasar pada waktu itu.

Dengan prinsip kehati-hatian dalam melakukan proses reformasi, postur ekonomi China menjadi semakin besar. Hal ini ditunjukkan oleh peningkatan pertumbuhan ekonomi China dari sebesar 5,2% di tahun 1981 hingga mencapai 13,1% di tahun 1994, meskipun pada tahun 1990, akibat peristiwa Tiananmen 1989, hanya sebesar 3,8%. Demikian pula halnya dengan posisi China di dalam trajektori integrasi ke pasar dunia, sejak tahun 1993 China selalu mengalami surplus perdagangan dengan AS. (lihat **grafik 3.1**)

⁶⁶ Hui Feng, *The Politics of China's Accession to the World Trade Organization: The Dragon Goes Global* (New York: Routledge, 2006), hlm. 49

Grafik 3.1 Neraca Perdagangan China-AS 1979-2010

Diolah dari: *U.S. Census Bureau, Foreign Trade*

Sejak peristiwa berdarah di alun-alun Tiananmen tahun 1989, hubungan ekonomi China-AS selalu diwarnai oleh perdebatan mengenai pembaruan status MFN China. Jika dikaji secara mendalam, tercermin dari berbagai legislasi yang dikeluarkan Kongres AS setiap tahunnya dari tahun 1990 sampai tahun 1994, maka sebuah ancaman untuk mencabut status MFN China berkorelasi terhadap kepentingan AS untuk mendapatkan konsesi unilateral pada berbagai isu terkait China, diantaranya: Hak Asasi Manusia (HAM), perdagangan, dan proliferasi senjata. Dalam hal ini, menurut Zhang Ruizhuang, hubungan kedua negara sangat ditentukan oleh AS yang sebagai hegemon memutuskan sendiri bagaimana bentuk dan kerangka hubungan yang ingin dijalin dengan China termasuk perilaku-perilaku “patuh” apa yang harus ditunjukkan oleh China kepada AS.⁶⁷ Dengan kata lain, AS menjadi pihak yang lebih aktif melakukan inisiatif dalam menetapkan agenda, mengangkat isu, mengajukan tuntutan sementara China biasanya mengambil peran pasif dengan mengikuti, meresponi dan mengakomodasinya.

⁶⁷ Zhang Ruizhuang, “Would There be Two Tigers Living in the Same Mountain? Geostrategic Implication of China’s Rise for U.S.-China Relations” dalam *Global Giant: Is China Changing the Rules of the Game?* (Eva Paus dan Penelope B. Prime eds.) (New York; Palgrave Macmillan, 2009) hlm. 220

Dengan posisi tawar AS yang lebih tinggi daripada China, bukan berarti setiap agenda, isu dan tuntutan yang diangkat oleh AS selalu menambah keuntungan bagi kepentingan AS terhadap China. Pada tahun 1994 sebuah keputusan kontroversial diambil oleh AS—menghapus atribut isu HAM dari isu pembaruan status MFN China. Keputusan ini mendapat pertentangan dari kelompok koalisi politik domestik yang menolak, yang terdiri dari para advokat HAM, kelompok yang mengkhawatirkan praktek proteksionisme perdagangan China, industri berbasis teknologi yang merasa dirugikan oleh pelanggaran Hak Kekayaan Intelektual (HKI) oleh China. Pertanyaannya adalah mengapa pemerintah AS tetap bersikukuh mengembalikan status MFN China?

Ada beberapa alasan mengapa ancaman sanksi pencabutan status MFN China cenderung tidak efektif dan merugikan AS.⁶⁸ Pertama adalah karena AS bukan lagi merupakan produsen utama beberapa komoditas seperti pakaian, mainan, sepatu dan barang-barang elektronik rumah tangga sementara banyak penduduk AS (kebanyakan konsumen berpenghasilan rendah) yang sangat bergantung pada impor beberapa komoditas tersebut. Para pengguna produk impor ini jelas menolak kondisionalitas atau pencabutan status MFN China, karena hal tersebut akan sangat merugikan pengecer dan konsumen AS secara luas. Kekhawatiran dalam bentuk yang berbeda juga muncul dimana, kedua, pencabutan status MFN China akan memicu perang dagang, yang akan mengakibatkan hilangnya kesempatan eksportir AS terhadap potensi pasar yang sangat besar di China. Padahal, kompetisi ekonomi dunia yang ketat membuka ruang cukup besar bagi kompetitor AS seperti Jepang, Jerman dan Perancis untuk mengisi kekosongan seandainya status MFN China dicabut.⁶⁹ Ketiga adalah karena terdapat pertentangan preferensi kebijakan yang cukup besar antara lembaga legislatif dan eksekutif AS. Misalnya, presiden Bush telah berulang kali menolak penerapan kondisionalitas terhadap pembaruan status MFN China⁷⁰,

⁶⁸ Ka Zeng, *Trade Threats, Trade Wars: Bargaining, Retaliation and American Coercive Diplomacy* (Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press, 2004), hlm. 95

⁶⁹ Robert G. Sutter, *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War* (New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.) hlm. 163

⁷⁰ Penolakan ini dilatarbelakangi oleh keyakinan para pemegang kekuasaan eksekutif yang cenderung melihat bahwa China tidak akan mampu menandingi industri AS yang berbasis pada teknologi tinggi sehingga prioritas hubungan AS dengan China cenderung dimaknai dalam konteks hubungan ekonomi dan strategis secara keseluruhan.

tetapi hal ini selalu mendapat veto dari Kongres AS. Akibatnya, efektifitas kebijakan lembaga legislatif cenderung bersifat simbolik ketimbang substantif.

3.3.1.2 Dinamika Relasi dan Arah Kecenderungannya

Ada beberapa metafora yang digunakan pengamat Hubungan Internasional untuk menggambarkan dinamika hubungan China-AS selama periode tahun 1994-2001. Robert M. Hathaway, misalnya, memetaforakan naik turunnya hubungan China-AS dengan karakter “roller-coaster”.⁷¹ (lihat **tabel 3.4**) Sementara itu, dengan lebih detil lagi, Robert Ross memetaforakan bahwa dalam tata kelola hubungan China-AS, AS cenderung memainkan strategi kebijakan “dua tangan”, yaitu: satu tangan lembut yang cenderung merangkul dan melibatkan China dan satu tangan lain, keras yang cenderung membatasi dan membendung China.⁷²

⁷¹ Hathaway menjelaskan beberapa faktor yang menyebabkan ketidakstabilan hubungan China-AS. Diantaranya adalah konteks politik domestik AS seperti: karakter sistem dwi partai di AS, watak pembagian kekuasaan legislatif dan eksekutif di AS dan keberadaan kelompok bisnis yang kuat di AS. Untuk penjelasan yang lebih terperinci silakan lihat: Robert M. Hathaway, “U.S. Domestic Politics and The China Policy Rollercoaster” dalam *China and the United States: Cooperation and Competition in Northeast Asia* (Suisheng Zhao ed.) (New York: Palgrave Macmillan, 2008)

⁷² Metafora ini mengisyaratkan bahwa AS akan mengulurkan tangan lembutnya kepada China ketika kepentingan AS terakomodir dan tangan kerasnya ketika perilaku kebangkitan China bertentangan dengan kepentingan AS. Untuk penjelasan yang lebih terperinci silakan lihat: Robert Ross, “The Strategic and Bilateral Context of Policy-Making in China and the United States” dalam *After the Cold War* (Robert Ross ed.) (New York: Sharpe, 1998) hlm. 3-39

Tabel 3.4
Peristiwa-Peristiwa Penting Dalam
Dinamika Hubungan China-AS 1994-2001

Tahun	Kinerja Relasi	Peristiwa
April 1994	<i>Negatif</i>	Kunjungan Sekretaris Negara AS, Warren Christopher ke Beijing, mendiskusikan perselisihan tentang HAM dan rencana pencabutan status MFN China
Mei 1994	<i>Positif</i>	Presiden Clinton mengubah kebijakan sebelumnya dengan memperbarui status MFN China
Juni 1995	<i>Negatif</i>	Kunjungan Presiden Taiwan, Lee Teng Hui, ke AS dan memberikan pidato di depan almamaternya Cornell University. China bereaksi keras dengan mengadakan uji coba misil balistik dan latihan militer di Selat Taiwan. Setahun kemudian, AS merespon dengan mengirimkan kapal induknya ke Selat Taiwan.
Oktober 1997	<i>Positif</i>	Normalisasi hubungan ketika Presiden China, Jiang Zemin berkunjung ke AS untuk menghadiri pertemuan tingkat tinggi kedua negara dengan Presiden Clinton. China menandatangani kesepakatan internasional di bidang hak ekonomi, sosial dan budaya.
Mei 1999	<i>Negatif</i>	Bom AS jatuh di kedutaan besar China di Belgrade, membunuh tiga orang dan melukai 20 orang dan menimbulkan aksi demonstrasi besar-besaran di China hingga terjadi perusakan di kedutaan AS.
September 2000	<i>Positif</i>	Kongres AS meloloskan legislasi yang memberikan status perdagangan normal permanen dengan China yang mengakhiri evaluasi tahunan terhadap status perdagangan dengan China.
April 2001	<i>Negatif</i>	Sebuah pesawat pengintai bertabrakan dengan pesawat tempur China dan mendarat darurat di provinsi Hainan.
Desember 2001	<i>Positif</i>	China secara resmi bergabung dalam keanggotaan WTO

Dikompilasi dari: Robert Sutter, *Historical Dictionary of United States-China Relations* (Lanham, Maryland: Scarecrow Press, Inc., 2006)

Namun, sekalipun muncul dialektika lembut/keras dan naik/turun, dinamika hubungan China-AS secara keseluruhan cenderung bergerak positif ketimbang negatif. Dengan AS tetap sebagai satu-satunya negara adidaya, konfrontasi dengan AS akan cenderung melemahkan posisi China dan menghancurkan proses perubahan politik dan ekonomi di China. Lagipula, AS dengan pasar, teknologi dan investasinya dibutuhkan bagi modernisasi di China.

Selain itu, kerjasama dengan AS dibutuhkan China karena kedekatannya dengan kekuatan Barat dan kekuatan-kekuatan dunia lainnya. Oleh karena itu, dalam kalkulasinya, kepentingan China sangat terakomodasi jika dan hanya jika China sejalan dengan manuver-manuver AS.⁷³

Kemudian untuk dapat menjelaskan arah kecenderungan dinamika permainan selama periode I, maka penting untuk diidentifikasi terlebih dahulu kepentingan dan fokus perhatian kedua negara.

Dengan postur ekonomi yang semakin besar, China mulai diperhitungkan dan memperhitungkan dirinya dalam arena pasar global. China cenderung melihat partisipasinya di dalam WTO sebagai batu penjur yang akan memuluskan trajektorinya kepada pasar global. WTO menyediakan wadah negosiasi liberalisasi perdagangan yang dapat membantu China untuk mengurangi hambatan-hambatan perdagangan bagi ekspornya dan dengan daya ungkit potensi pasar domestiknya yang cukup besar, China merasa cukup yakin akan memperoleh konsesi dari partner dagangnya itu. Dalam hal ini, mengingat karakter WTO yang keputusan-keputusannya sangat dipengaruhi oleh konsensus empat negara besar (Uni Eropa, Kanada, Jepang dan utamanya AS), tentunya merawat hubungan baik dengan AS menjadi prioritas China untuk meraih tiket keanggotaan WTO.

Sementara itu, AS juga memiliki kepentingan politik dan ekonomi terhadap perkembangan China. Di satu sisi, China merupakan pemasok utama kebutuhan konsumen AS dan sekaligus penyedia pasar yang signifikan bagi produk komoditas barang, jasa dan investasi AS. Dalam hal ini, bagaimana perilaku China dalam berhubungan dengan dunia secara keseluruhan akan berdampak signifikan terhadap ekonomi dunia. Di sisi lain, China sebagai negara berpenduduk terbanyak dunia ditengah-tengah pertumbuhan ekonomi yang pesat berada dibawah kontrol ketat Partai Komunis yang secara administratif lebih menentukan ketimbang peraturan perundang-undangan. Baik HAM maupun HKI sama-sama kurang mendapat pengakuan dan penghargaan. Hal ini menyulitkan perusahaan-perusahaan AS yang beroperasi di China dan serikat buruh AS

⁷³ Robert G. Sutter, *Op.Cit.*, 160

seringkali menyampaikan ketidaknyamanannya berkompetisi dengan buruh China yang dieksploitasi secara kurang manusiawi.

3.3.1.3 Kalkulasi Hasil Permainan

Selama periode I (tahun 1994-2001), penulis menemukan bahwa sangat terbuka kemungkinan untuk mendebat hasil penghitungan keseluruhan permainan dan khususnya ketika dalam tahap awal, permainan yang sedang dibicarakan sebetulnya merupakan bagian dari permainan lain yang lebih besar. Pertama, perjalanan mula-mula dari peristiwa pembaruan status MFN setiap tahunnya hingga rencana pemberian status hubungan perdagangan normal permanen (*Permanent Normal Trade Relations/PNTR*) dengan China selalu memunculkan hasil menang-kalah pada masing-masing pemain. Liberalisasi perdagangan yang lebih lanjut tentunya akan menguntungkan mereka yang terlibat dengan aktivitas ekspor dan merugikan mereka yang terlibat dengan aktivitas impor sebuah negara, khususnya perusahaan-perusahaan pemula atau yang masih rapuh dan harus berjuang dengan kompetisi asing melalui impor. Kedua, karena setiap anggota WTO bekerja dalam sebuah sistem yang berbasis pada konsesi resiprokal, maka signifikansi dari potensi pasar di China akan meningkatkan posisi tawar China bukan hanya ketika berhadapan dengan AS saja, melainkan juga dengan negara-negara maju dan berkembang anggota WTO. Dua poin penting diatas akan dianalisis lebih lanjut sekarang.

Jika mengikuti teori pembagian kerja dan keunggulan komparatif secara ketat, maka sebetulnya tercermin bahwa perdagangan China-AS mengikuti pola sektoral. Pertama, dengan karakter teknologi tinggi, lahan pertanian yang luas, tenaga kerja yang mahal dan modal yang berperan sangat besar, maka kekuatan ekspor AS akan terletak pada komoditas-komoditas berteknologi tinggi, produk-produk makanan, produk-produk yang menyerap modal yang besar. Sementara itu, dengan tenaga kerja yang murah dan berjumlah besar, modal yang tidak terlalu besar, dan campuran antara teknologi tinggi, menengah, dan rendah dalam manufaktur dan agrikultur, kekuatan ekspor China akan terletak pada produk-produk manufaktur yang menyerap banyak tenaga kerja (seperti: tekstil dan pakaian, sepatu, dan mainan anak-anak) dan komoditas-komoditas yang

diproduksi dibawah pengelolaan perusahaan asing yang telah berinvestasi di China (seperti: peralatan rumah tangga, elektronik, peralatan pertukangan, atau komponen kendaraan). Dalam hal ini, misalnya, AS akan memperoleh surplus perdagangan dengan China dalam perdagangan pesawat terbang dan China akan memperoleh surplus perdagangan dengan AS dalam perdagangan tekstil dan pakaian. Namun permasalahannya adalah secara agregat, siapa dan seberapa besar surplus atau defisit perdagangan yang dinikmati atau diderita oleh salah satu dari kedua negara tersebut?

Beberapa pihak yang mengklaim dirugikan oleh liberalisasi perdagangan lebih lanjut dengan China antara lain: (1) produsen manufaktur domestik (terutama pakaian, mainan, sepatu, dan kulit), (2) perusahaan multinasional AS di China, dan (3) buruh AS. Produsen manufaktur domestik tersebut merupakan mereka yang terlibat dalam persaingan langsung dengan produk impor produk sejenis di pasar domestik AS. Dengan tingginya konsentrasi defisit perdagangan AS dengan China pada sektor produk manufaktur tersebut, maka pangsa pasar mereka praktis berkurang dan mengancam kelangsungan hidup perusahaan mereka. Beberapa perusahaan multinasional yang dirugikan antara lain adalah yang pesimis dan kecewa terhadap implementasi HKI, akses pasar dan persaingan tidak adil dan tidak manusiawi akibat penggunaan pekerja tahanan (*laogai*) di China. Industri piranti lunak AS menyebutkan telah mengalami kerugian sebesar 11 Milyar USD di tahun 1998 dan jumlah ini terus mengalami peningkatan. Kemudian, serikat buruh juga dirugikan karena sebagian kecil buruh yang diberhentikan akibat penutupan perusahaan yang terimbas oleh persaingan dengan produk impor China dan sebagian besar yang kehilangan lapangan pekerjaan akibat relokasi industri ke China. Dari tahun 1989-2001, tercatat sebesar 984.000 kesempatan kerja hilang dimana antara tahun 1989-1997 rata-rata angka tersebut pertahun sebesar 70.000 dan antara tahun 1997-2001 tiap tahunnya angka kesempatan kerja yang hilang mencapai 105.000.⁷⁴

Dengan mempertimbangkan nilai perdagangan keseluruhan AS yang defisit, kesimpulan paling sederhana yang dapat ditarik dari kinerja dan tren

⁷⁴ Robert E. Scott, "US-China Trade 1989-2003: Impact on Jobs and Industries, Nationally and State-by-State", dalam Economic Policy Institute (EPI) Working Paper #270, (January 2005)

perdagangan AS-China tahun 1994-2001 adalah AS memperoleh hasil permainan yang buruk. Sementara itu, jika diperbandingkan dengan kinerja dan perdagangan dengan dunia, maka kesimpulan sederhana yang serupa dari kasus perdagangan AS-China ini dapat ditarik kembali untuk kasus perdagangan AS-dunia. Namun kenyataannya, persoalan liberalisasi perdagangan tidak sesederhana itu—di lain pihak, komunitas bisnis AS sangat diuntungkan dengan semakin intensnya liberalisasi perdagangan kedua negara.

Paling tidak ada dua sumber alasan mengapa AS cenderung memperkuat komitmennya terhadap perdagangan bebas, yaitu: keyakinan terhadap realitas dan signifikansi politik dari Ekonomi Baru berbasis teknologi informasi (*information-based New Economy*) dan peningkatan aktivitas politik pada sektor berteknologi tinggi sebagai inti dari perekonomian AS.⁷⁵ Sementara itu, geliat pertumbuhan ekonomi China yang pesat selama periode tahun 1994-2001, yang artinya peningkatan daya beli masyarakat China, telah menjadikan pasar China tidak hanya besar tetapi juga semakin menarik bagi komunitas bisnis AS, khususnya yang terkait langsung dengan aktivitas ekspor AS. Dengan demikian, maka sebetulnya terdapat komparabilitas antara Ekonomi Baru di AS dan geliat pasar di China.

Berikut adalah beberapa produsen AS yang menguasai pangsa pasar di China akibat proses liberalisasi yang berjalan di China.⁷⁶ General Electric (GE) mengalami peningkatan perolehan penjualan pada berbagai produk seperti: mesin pesawat terbang, peralatan pembangkit listrik, lokomotif, peralatan medis, plastik dan peralatan listrik. Pada tahun 2000, 335 dari 503 pesawat terbang yang beroperasi di China merupakan produk Boeing AS. 10% dari total penjualan produk telekomunikasi AS, Motorola, didunia berasal dari China dan Hongkong dan diperkirakan bahwa pertumbuhan tingkat penjualan ini akan terus tumbuh 20-30%. AT&T, perusahaan yang bergerak dibidang sistem telekomunikasi, menikmati pertumbuhan pasar telekomunikasi hingga sepuluh kali lipat sejak tahun 1993. Pada tahun 1997, Coca-Cola menguasai 26% pangsa pasar minuman

⁷⁵James Soch. *Party Competition and U.S. Trade Policy in a Globalizing Era* (Chapel Hill: Univeristy of North Crolina Press, 2001), hlm. 226

⁷⁶Ka Zeng. *Op.Cit.*, hlm. 108-109 dan David M. Lampton, *Same Bed, Different Dream: Managing U.S.-China Relations 1989-2000* (California: University of California Press, 2001) hlm. 144

berkarbonasi China. Demikian pula halnya dengan IBM, General Motors (GM), Proctor and Gamble, S.C. Johnson and Company, Gillette yang menguasai pasar produk sejenis di China.

Tidak hanya produsen, buruh AS juga menerima dampak positif dari proses liberalisasi perdagangan yang sedang berjalan di China. Pada awal pemerintahan presiden Bush senior, 100.000 buruh AS bergantung pada aktivitas ekspor barang (tanpa menghitung ekspor jasa) ke China dan pada periode kedua masa jabatan presiden Clinton, jumlah ini terus tumbuh hingga 50%.

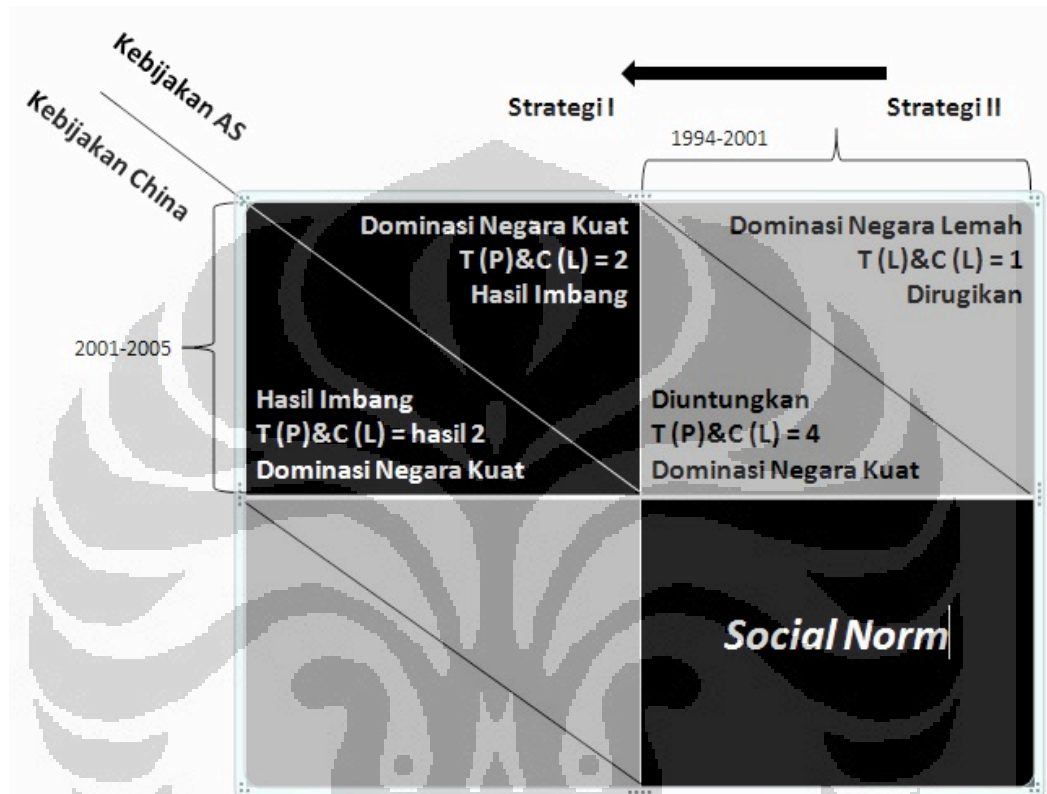
Secara keseluruhan, ada dua hal yang tidak dapat dipungkiri dari realitas perdagangan AS dengan China. Pertama, terdapat sebuah realitas hasil permainan yang buruk—ditunjukkan dari besarnya defisit perdagangan yang juga berimbas buruk pada produsen manufaktur dan buruh AS. Kedua, pula terdapat sebuah realitas lain yang menggambarkan bahwa hasil permainan buruk tersebut tidak telak—ditunjukkan dari penguasaan pangsa pasar di China oleh produsen produk AS yang berbasis pada teknologi tinggi. Dengan mempertimbangkan keuntungan dan kerugian yang dialami oleh AS, maka penulis cenderung menyimpulkan bahwa hasil permainan AS yang buruk dengan China selama periode tahun 1994-2001 masih berada dalam batas-batas yang dapat ditanggung oleh AS—geliat pertumbuhan dan postur ekonomi China yang besar terlampaui menjanjikan ketimbang kerugian yang diderita AS.⁷⁷

⁷⁷ Hal ini juga didukung oleh kenyataan bahwa meskipun tren sejak tahun 1970 neraca anggaran pemerintah federal AS selalu mengalami defisit, terdapat perkecualian antara tahun 1998-2001 dimana posisi fiskal AS berhasil menciptakan surplus sebesar 236 Milyar USD, yang setara dengan 2,4% dari PDB. Untuk penjelasan lebih lanjut silakan lihat: Richard A. Iley dan Mervyn K. Lewis, *Untangling the US Deficit: Evaluating Causes, Cures and Global Imbalances* (Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2007) hlm. 1-11

3.2.2 Dominasi Peran Negara Dalam Periode II (2001-2005)

3.2.2.1 Analisis Aksi-Reaksi

**Skema 3.4 Aksi-Reaksi Perilaku Kebijakan Perdagangan dan Nilai Tukar
China-AS dari Periode I ke Periode II**



Keterangan:

T = Kebijakan Perdagangan C = Kebijakan Nilai Kurs
(P) = Protektif (L) = Liberal

- ⊙ Dominasi negara kuat merupakan kondisi dimana terdapat satu kebijakan (kebijakan perdagangan/nilai tukar) yang bersifat protektif (relasi kebijakan substitutif).
- ⊙ Dominasi negara lemah merupakan kondisi dimana terdapat dua kebijakan yang bersifat liberal (relasi kebijakan komplementer).

Catatan:

- ⊙ Setelah sebelumnya pada tahun 1994 China secara unilateral mengingkari *social norm*, AS mengambil tindakan serupa.
- ⊙ Periode 2001-2005 merefleksikan fitur *mutual defection*, dengan hasil permainan yang imbang.

Analisis keseimbangan Nash dalam permainan dominasi peran negara dalam era kapitalisme global menyoroti aksi-reaksi perilaku kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang China dan AS antar periode. Dalam memahami aksi-reaksi perilaku tersebut, logika permainan dalam periode I mengatakan bahwa jika China memilih untuk menggunakan strategi (I) mematok nilai mata uangnya terhadap USD, sedangkan AS tetap menggunakan strategi (II) perdagangan bebas, maka kerugian relatif lebih besar diderita oleh AS dan akibatnya, desakan domestik AS akan menuntut dominasi peran negara dalam perekonomian—AS harus mengambil (bentuk relasi) kebijakan substitutif berupa kebijakan protektif terhadap perdagangannya dengan China. Dalam hal ini, aksi-reaksi perilaku tersebut dimaknai berdasarkan pengamatan terhadap dua aspek: (1) dinamika relasi dan arah kecenderungannya serta (2) kalkulasi hasil permainan periode sebelumnya (tahun 1994-2001).

Dari hasil pengamatan, kedua aspek tersebut cenderung tidak merepresentasikan alur logika permainan periode I. Paling tidak hal tersebut disebabkan oleh dua hal. Pertama, secara garis besar berdasarkan pengamatan dinamika relasi China-AS dan arah kecenderungannya, liberalisasi perdagangan yang lebih lanjut merupakan kepentingan kedua belah pihak dan pengajuan agenda ini terbukti berhasil “lulus ujian”. Meskipun ketika menghadapi kebijakan “dua tangan” AS (*engagement* dan *containment*) sempat terjadi fluktuasi hubungan (positif dan negatif), secara keseluruhan China cukup konsisten dalam mengambil peran pasif dengan mengikuti, meresponi dan mengakomodasi AS yang cenderung lebih aktif melakukan inisiatif dalam menetapkan agenda, mengangkat isu, dan mengajukan tuntutan berdampak negatif terhadap prosesnya. Kedua, berdasarkan pengamatan aspek kedua, hasil permainan AS yang buruk dengan China selama periode tahun 1994-2001 masih berada dalam batas-batas yang dapat ditanggung oleh AS—geliat pertumbuhan dan postur ekonomi China yang besar terlampaui menjanjikan ketimbang kerugian yang diderita AS. Dengan demikian, kedua aspek tersebut justru memperlihatkan perihal yang seolah-olah kontra terhadap kebijakan AS yang seharusnya bersifat protektif.

Sementara itu, meskipun kedua aspek yang diamati tidak merepresentasikan alur logika permainan pada periode I, perilaku dominasi negara

AS mengkonfirmasi keberadaan relasi kebijakan substitutif. Di satu sisi pada tanggal 24 Mei 2000, Konggres pada dasarnya memang meloloskan status PNTR yang diajukan oleh presiden Clinton berdasarkan hasil voting 237 banding 197. Keberhasilan legislasi status PNTR ini tidak terlepas dari lobi-lobi yang dilakukan oleh China dan tentunya juga lobi dan pendanaan yang kuat dari komunitas bisnis AS di dalam dan di luar konggres. Adapun kepentingan utama dibalik pemberian status PNTR ini adalah pembukaan akses pasar China, khususnya pada sektor pasar produk berteknologi tinggi. Di sisi lain, sekalipun gagal, di dalam proses negosiasi yang berlangsung, koalisi anti-PNTR berhasil memasukkan agenda perlindungan terhadap pasar domestik AS.⁷⁸ Jadi, sebetulnya dapat dikatakan bahwa di dalam pemberian status PNTR, AS menerapkan standar ganda, yaitu: satu standar liberalisasi perdagangan dan investasi terhadap China dan satu standar proteksi perdagangan terhadap dirinya sendiri. (lihat **tabel 3.6**)

⁷⁸ Untuk perincian agenda perlindungan tersebut silakan melihat kembali pembahasan 2.1.4.1 (Bab II) tentang poin-poin klausul kesepakatan bilateral China-AS kedalam kesepakatan penerimaan China ke WTO.

Tabel 3.6
Peta Politik Domestik AS dalam Pembuatan Kebijakan Status Perdagangan China

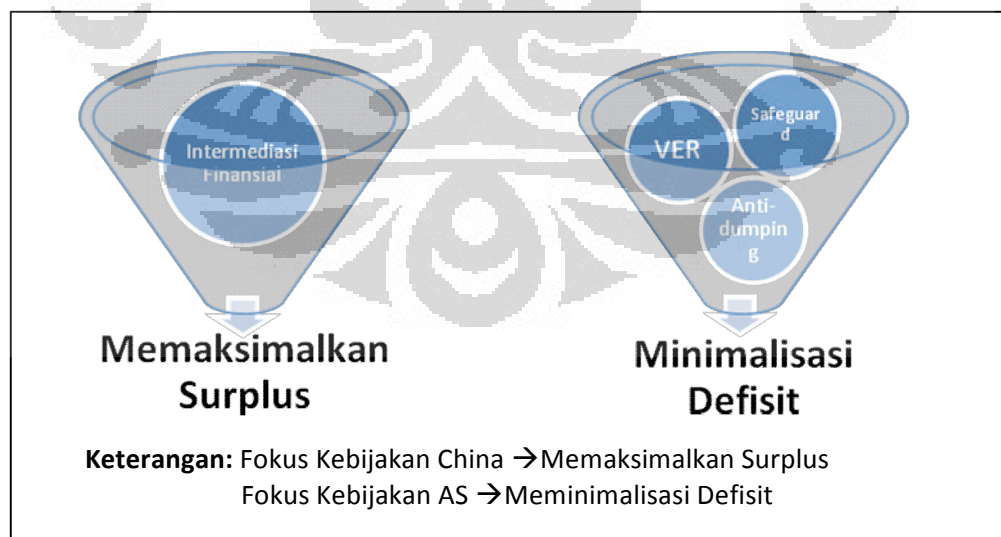
Posisi	Perusahaan dan Asosiasi	Profil Kekuatan	Backing Politik	Basis Dukungan	Argumen	Pengaruh
Pro-PTNR	Komunitas bisnis yang terdiri dari: <i>High-Tech Coalition on China</i> , <i>American Electronics Association</i> , <i>the Semiconductor Industry Association</i> , AT&T, Microsoft, dan Motorola	Komunitas bisnis memiliki pendanaan yang kuat, mampu melakukan <i>lobby</i> dan memobilisasi massa untuk mendukung PTNR.	Partai Republik	75%	Pasar ekspor China yang besar harus dimenangkan. Peningkatan ekspor berarti peningkatan lapangan kerja dengan tingkat upah yang tinggi. Jika PTNR tidak diloloskan maka perusahaan-perusahaan AS akan kehilangan pasar di China dan hal ini justru menguntungkan kompetitor AS.	Komunitas bisnis AS melalui <i>backing</i> politiknya berhasil menekan China pada sebuah konsesi: penurunan tarif dari 24% menjadi 9% di tahun 2005, penghapusan lisensi dan kuota impor, pengurangan penghalang akses pasar China di sektor <i>hi-tech</i> , penurunan pajak impor mobil dan perijinan untuk melakukan penjualan langsung di China, pembukaan pasar retail, dan penghapusan diskriminasi terhadap bank asing.
			Partai Demokrat	35%	Ekspor penting bagi "Ekonomi Baru" karena dengan memperbesar pasar, perusahaan-perusahaan berbasis teknologi tinggi memperoleh (1) skala ekonomi yang diperlukan untuk menutup tingginya biaya riset dan pengembangan (R&D) dan biaya tetap lainnya, dan (2) keuntungan "efek jaringan" yang didapatkan dari peningkatan nilai produk akibat penggunaan produk tersebut oleh jaringan besar orang.	

Kontra-PTNR	Perusahaan tekstil, organisasi keagamaan, kelompok konservatif, aktivis HAM dan lingkungan, akademisi yang melihat ancaman militer China, dan serikat buruh	Koalisi kontra-PTNR terpecah, pendanaan tidak sekuat komunitas bisnis, memiliki kontribusi tidak cukup besar dalam "Ekonomi Baru"	Partai Republik	25%	Kebijakan represif dan pelanggaran HAM oleh China kepada buruh akan memicu pelarian modal manufaktur ke China untuk memanfaatkan buruh murah disana dan mengorbankan hilangnya kesempatan kerja di AS. Defisit perdagangan yang semakin besar akan diikuti dengan hilangnya lapangan pekerjaan besar-besaran dan mengakibatkan turunnya upah dan daya tawar buruh AS.	Meskipun terpecah, kekuatan buruh dan kelompok konservatif berhasil menekan China pada sebuah konsensi: MFA pada produk tekstil dan pakaian selama 10 tahun, penggunaan aturan anti-dumping terhadap produk impor yang dicurigai dijual di bawah harga pasar, aturan pengaman perdagangan (<i>safeguard trade</i>) dan <i>voluntary export restriction</i> , dan aturan perlindungan HKI.
			Partai Demokrat	65%		

Dikompilasi dari: James Soch, *Op.Cit.* hlm. 227-255

Berbeda dengan AS yang melakukan berbagai cara untuk memproteksi pasar domestiknya dari serbuan komoditas-komoditas impor China, strategi yang ditempuh China adalah melalui intermediasi finansial untuk memaksimalkan surplus perdagangannya, yaitu: dengan mematok nilai mata uangnya relatif lebih rendah terhadap USD. Jika AS berusaha mengatasi defisit neraca perdagangannya secara eksogen dengan berbagai kebijakan proteksinya, maka China cenderung mengantisipasi kemungkinan defisit neraca perdagangannya secara endogen dengan berbagai kebijakan makroekonominya. Dalam hal ini, pengamatan John Whalley, Jun Yu, dan Shunming Zhang cenderung mengkonfirmasi pola friksi perdagangan yang dipetakan penulis dalam matriks permainan tentang kebijakan proteksionisme Amerika (eksogen) dan kebijakan makroekonomi China (endogen).⁷⁹ (lihat **skema 3.1**) Sementara itu, pengamatan Chad P. Bown dan Rachel McCulloch juga memperkuat adanya pola friksi demikian, yaitu: bahwa jika perilaku kebijakan *anti-dumping* AS terhadap Jepang mulai menurun ketika nilai mata uang Yen naik relatif terhadap USD, maka lebih dari itu, perilaku kebijakan *anti-dumping* AS tidak kunjung mereda, sekalipun pada tahun 2005, China sempat mengapresiasi nilai mata uang Yuan relatif terhadap USD.⁸⁰

Skema 3.2 Fokus Kebijakan China dan AS



⁷⁹ John Whalley, Jun Yu, dan Shunming Zhang, *Trade Retaliation in a Monetary-Trade Model*, diakses dari: http://www.cesifo.de/DocCIDL/cesifo_wp2526.pdf, pada tanggal 22 Mei 2011, pukul 21.44 WIB

⁸⁰ Bown dan McCulloch, *Loc.Cit*

3.2.2.2 Dinamika Relasi dan Arah Kecenderungannya

Robert G. Sutter cenderung menandai tahun 2001-2005 sebagai periode yang penuh ambiguitas dan ketidakpastian. China sedang bangkit dan pengaruhnya semakin besar di Asia dan dalam berbagai isu internasional, tetapi AS kebingungan dalam mengidentifikasi China sebagai kawan atau lawan. Fenomena hubungan yang demikian juga dikonfirmasi lagi oleh Sinolog Bates Gill yang menyatakan bahwa “*never in the post-World War II era has the United States had such an important economic partner that was not a close friend or ally.*”⁸¹ Jika pada era administrasi Clinton muncul perdebatan yang ramai mengenai arah kebijakan AS terhadap China, maka kebalikannya pada era administrasi Bush, China tidak lagi berada dalam prioritas para pembuat kebijakan di AS—bahkan perhatian terhadap China jauh lebih rendah dari sekutu AS di Asia, Rusia dan India.⁸²

Meskipun demikian, terdapat beberapa isu yang cukup menonjol dalam periode tahun 2001-2005. Pertama, isu Taiwan beberapa kali masih muncul ke permukaan. Pada tahun 2003, China memprotes keras penerimaan kunjungan presiden Taiwan, Chen Shui-bian ke AS, namun AS langsung memberikan jaminan kepada China bahwa AS akan mencegah Chen untuk menggunakan “kartu referendum”—sebuah kerangka plebisit untuk diadakan pada hari yang sama bertepatan pada pemilihan umum tahun 2004—untuk memisahkan diri dari China.⁸³ Kedua adalah isu keamanan di Asia Timur Laut, utamanya krisis nuklir Korea Utara. Pada tahun 2002, krisis nuklir Korea Utara terus berkembang dan menanggapi hal ini, AS meminta China untuk semakin mengambil peran aktif. Pada tahun 2003, China merespon positif dengan inisiatif *Six-Party Talk* untuk meredam krisis nuklir Korea Utara. Dalam kedua isu ini, terlihat kecenderungan bahwa baik China, maupun AS sama-sama menghindari terjadinya konflik—satu hal karena AS sendiri tengah disibukkan oleh Perang Melawan Terorisme, Irak, dan Korea Utara dan lain hal karena China juga mulai aktif dalam hubungannya dengan negara-negara dunia ketiga.

⁸¹ Chi Wang, *George W. Bush and China: Policies, Problems and Partnership* (New York:Lexington Books, 2009) hlm. 103

⁸² Robert G. Sutter., *Op.Cit.*, 171-172

⁸³ Willy Wo-Lap Lam, *Chinese Politics in the Hu Jintao Era : New Leaders, New Challenges* (New York: An East Gate Book, 2006), 186

Ketiga, beberapa hal yang terkait hubungan ekonomi kedua negara antara lain: perdagangan, investasi asing langsung dan mata uang RMB. Dalam periode ini, sengketa perdagangan terus bermunculan, baik yang kemudian diselesaikan secara bilateral, maupun melalui forum WTO. Pada saat yang bersamaan, para pembuat kebijakan di AS mulai mengkhawatirkan peningkatan investasi China ke luar negeri (seperti di kawasan Amerika Latin dan Afrika), termasuk di AS sendiri (ketika perusahaan minyak China, *China National Offshore Oil Corporation's* menyampaikan tawarannya untuk mengambil alih sebuah perusahaan minyak AS, Unocal seharga 18,5 Milyar USD).⁸⁴ Di akhir periode ini, banyak politikus AS yang mulai mengkaitkan rejim nilai tukar mata uang China dengan isu defisit perdagangan dan defisit perdagangan dengan akumulasi cadangan devisa China.

3.2.2.3 Kalkulasi Hasil Permainan

Selama periode II (tahun 2001-2005), penulis menemukan bahwa dengan bentuk relasi kebijakan substitusi pada masing-masing negara, keduanya mengalami hasil permainan relatif berimbang. Adapun hal ini terjadi karena tidak ada satupun dari kedua negara mau membiarkan kerugian relatif diderita oleh dirinya sendiri akibat keuntungan relatif yang dicuri oleh pihak lawan (*free ride*). Di satu sisi, dengan standar ganda yang berhasil disematkan kedalam syarat keanggotaan China di WTO, AS telah berhasil membatasi gerak perilaku dominasi peran negara China di sektor perdagangan sekaligus membuka ruang yang semakin besar bagi AS untuk menembus pasar domestik China. Namun di sisi lain, China berhasil memutar masalah tersebut dengan kebijakan mematok nilai tukar mata uangnya terhadap USD. Dengan perilaku dominasi negara yang kuat di sektor moneter, China berhasil mempertahankan surplus perdagangannya dengan AS.

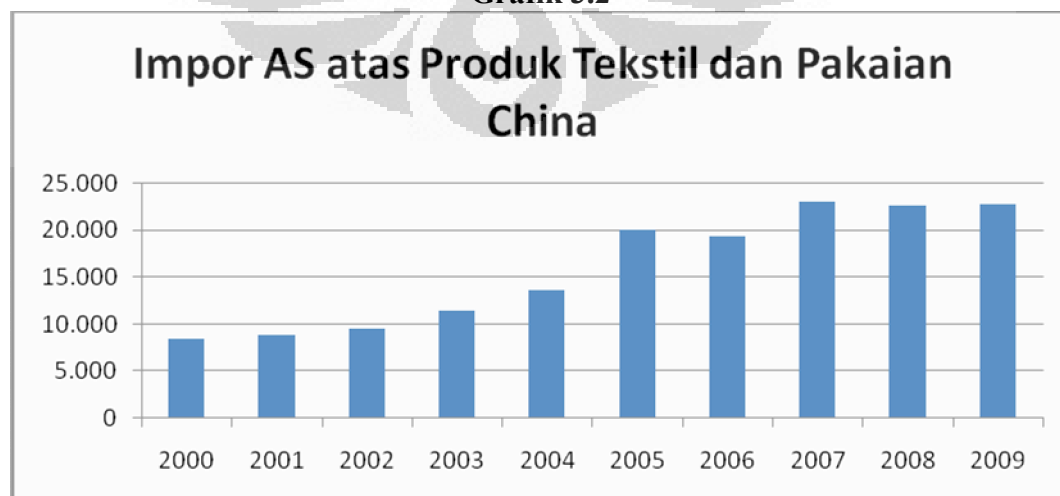
Dalam proses perjalanan negosiasi keanggotaan WTO yang telah dijelaskan sebelumnya, China sepakat untuk secara penuh tunduk di dalam ketentuan akses pasar. Di satu sisi, komitmen tersebut memiliki terjemahan bahwa

⁸⁴ Pada tahun 2005, tawaran China untuk membeli Unocal ditolak oleh pemerintah AS. Meskipun kinerja Unocal hanya berkontribusi 1% terhadap konsumsi minyak domestik AS, akibat tekanan publik, dengan hasil voting 398:15 Konggres memutuskan Chevron Texaco berhak atas pembelian Unocal (dengan tawaran yang lebih rendah, yaitu: 17,6 Milyar USD). Untuk penjelasan lebih terperinci terkait hal ini, silakan lihat: Chi Wang, *Op.Cit.*, hlm. 105-108

China harus mengurangi penghalang tarif dan non tarif dan membuka pasar domestiknya kepada persaingan asing. Di sisi lain, bersamaan dengan kesepakatan tersebut, China juga harus menerima perlakuan diskriminatif “sementara” AS berupa keleluasaan untuk mengenakan mekanisme penyelamatan (*safeguard*) dan investigasi *anti-dumping* terhadap China.

Argumen yang mendukung mekanisme penyelamatan ini mengatakan bahwa terhadap negara lain yang mulai (tiba-tiba) meliberalisasikan perdagangannya, penurunan tarif dan penghalang perdagangan yang diwajibkan kepada suatu negara akan menyebabkan industri domestik negara tersebut menjadi rentan (kerusakan parah) dan akibatnya langkah-langkah penyesuaian dapat dibenarkan melalui mekanisme penyelamatan transisional secara temporer. Adapun masa transisi ini berlaku selama 12 tahun sejak keanggotaan China di WTO. Namun permasalahannya di dalam WTO, kerusakan parah seperti apa, berapa lama mekanisme penyelamatan boleh berlaku tidak pernah didefinisikan secara jelas dan karena prinsipnya non-diskriminatif, maka seringkali menuai pertentangan dari negara-negara lain. Salah satu contoh yang paling nyata dari tindakan tersebut adalah ketika *Office for Textiles and Apparel* (OTEXA)—salah satu bagian dari Departemen Perdagangan AS—memberlakukan klausul penyelamatan terhadap produk tekstil dan pakaian dari China. Pemberlakuan kebijakan ini terjadi setelah impor produk tersebut meningkat secara tajam dari tahun 2004 ke tahun 2005 (lihat: **grafik 3.2**).

Grafik 3.2



Diolah dan dikompilasi dari: *Major U.S. Imports From China*, <http://www.usitc.gov>

Selain mekanisme penyelamatan, berdasarkan kesepakatan dengan China terkait syarat menjadi anggota WTO, pula AS diberi keleluasaan untuk mengadakan langkah-langkah anti-dumping.⁸⁵ Menurut Jason Z. Yin, ada tiga alasan mengapa metodologi ekonomi non-pasar cenderung bersifat diskriminatif.⁸⁶ Pertama adalah karena patokan standar biaya upah buruh yang digunakan jauh melampaui biaya upah buruh sebenarnya di China—pengenaan standar tersebut cenderung memungkirkan kenyataan keunggulan komparatif produsen China dibandingkan dengan para pesaingnya. Kedua, perbedaan harga produk serupa di China dan AS tidak selalu menunjukkan bahwa produk tersebut diekspor di bawah harga normal, apalagi ketika patokan harga produk di AS memasukkan laba dalam penghitungan. Ketiga adalah aturan WTO tidak mendefinisikan kondisi ekonomi pasar dan sangat terbuka bagi setiap negara untuk menetapkan dan bahkan mengubah kondisi yang melibatkan penggunaan ketentuan ekonomi non-pasar didalam kasus *anti-dumping* dengan China. Jika diperbandingkan secara keseluruhan, maka China menempati posisi pertama target kebijakan anti-dumping AS setelah Jepang. Dalam periode 1979-2008 sendiri, 25% dari keseluruhan investigasi *anti-dumping* ditargetkan produsen Jepang atau China dan 33% dari seluruh langkah-langkah anti-dumping diberlakukan dan ditargetkan kepada ekspor dari Jepang atau China.⁸⁷

Tidak hanya China dalam hubungan ekonominya terhadap AS, beberapa kajian mencoba untuk menjelaskan betapa AS juga dirugikan dalam hubungan ekonominya dengan China. Robert E. Scott yang mengkaji perihal ini misalnya menemukan sebuah fenomena dimana terjadi peningkatan jumlah kesempatan

⁸⁵ Anti-dumping didefinisikan sebagai suatu bentuk kebijakan perdagangan yang ditujukan sebagai tindak lanjut atas dugaan praktik-praktik *dumping* yang merugikan negara yang dikenainya. Pada umumnya, metodologi yang digunakan untuk menentukan apakah negara pengeskor melakukan praktek *dumping* atau tidak adalah *home market* (HM), tetapi ketika itu ditujukan dalam kasus China, yang digunakan adalah metodologi ekonomi non-pasar (*non-market economy* NME). Dalam hal ini, China sepakat didalam protokol keanggotaan WTO untuk mengizinkan AS dan anggota WTO lainnya untuk menggunakan metodologi NME terhadap kasus dumping China selama 15 tahun sejak China bergabung ke WTO.

⁸⁶ Jason Z. Yin. "China in the Antidumping War Against China" dalam *The Chinese Economy After WTO Accession* (Shuming Bao, Shuanlin Lin dan Changwen Zhao) (Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2006), hlm. 215

⁸⁷ Chad P. Bown dan Rachel McCulloch, *U.S.–Japan and U.S.–China Trade Conflict: Export Growth, Reciprocity, and the International Trading System*, didkses dari: <http://www.people.brandeis.edu/rmcullo/wp/JAE%201209.pdf>, pada tanggal 12 Februari 2012, pukul 19.12 WIB.

kerja yang hilang di AS sejak tahun 1990-an dan laju tersebut terus meningkat hingga mencapai dua kali lipat sejak China masuk kedalam keanggotaan WTO.⁸⁸ Jika antara tahun 1989-1997 jumlah rata-rata kesempatan kerja yang hilang tiap tahunnya diperkirakan mencapai 70.000 dan antara tahun 1997-2001 mencapai 105.000, maka antara tahun 2001-2003 sendiri jumlah ini telah mencapai 234.000 sehingga diperkirakan dari tahun 1989-2003 terdapat 1,5 juta kesempatan kerja yang hilang di AS. Kemudian, jika dahulu produk ekspor utama China ke AS adalah produk manufaktur berteknologi rendah (seperti: pakaian, sepatu dan plastik), maka kecenderungan terakhir mengisyaratkan bahwa China telah mulai masuk di dalam pasar produk berteknologi tinggi. Belakangan, laju pertumbuhan ekspor produk berteknologi tinggi dari China (seperti: alat-alat elektronik, komunikasi dan komputer) telah melampaui laju pertumbuhan ekspor produk berteknologi rendah.

Secara objektif, fenomena hilangnya kesempatan kerja sektor produk berteknologi rendah dan peningkatan laju pertumbuhan ekspor produk berteknologi tinggi dari China disebabkan oleh dua hal. Pertama adalah karena ekspor China pada sektor produk berteknologi rendah terbatas oleh ketentuan mekanisme penyelamatan dan investigasi *anti-dumping*. Hal ini menyebabkan China mau tidak mau harus mendiversifikasikan produk ekspornya dari yang sebelumnya berkonsentrasi pada sektor produk berteknologi rendah, kepada sektor produk berteknologi tinggi. Kedua adalah karena memang hilangnya kesempatan kerja di sektor manufaktur merupakan bagian dari tren yang lebih besar bahwa AS tengah berada dalam proses transformasi menjadi perekonomian yang berbasis pada sektor jasa. Jika dilihat secara lebih detil, maka proporsi lapangan kerja di bidang manufaktur menunjukkan tren menurun dari 31% di tahun 1950 menjadi 12%, meskipun meskipun memang jumlah ini mengalami peningkatan pesat antara tahun 2000-2005.⁸⁹

Berbeda dengan dominasi peran negara AS yang hadir dalam rejim perdagangannya dengan China, dominasi peran negara China hadir rejim nilai

⁸⁸ Robert E. Scott. "U.S.-China Trade 1989-2003: Impact on Jobs and Industries, Nationally and State-by-State" dalam Economic Policy Institute Working Paper Vol.270 (January 2005)

⁸⁹ Gary Clyde Hufbauer, Yee Wong, and Ketki Sheth, "US-China Trade Disputes, Rising Tide, Rising Stakes" dalam *Policy Analyses in International Economics* Vol.78 (Agustus 2006)

tukar mata uang RMB. Dalam skenario normal rejim nilai tukar mata uang mengambang, jika AS lebih banyak membeli produk China (yang berakibat pada semakin banyaknya aset USD yang dimiliki China), maka peningkatan kepemilikan aset USD oleh China akan menurunkan nilai USD relatif terhadap mata uang lainnya. Akibatnya, nilai tukar RMB akan terapresiasi sehingga harga barang-barang China akan menjadi lebih mahal bagi AS dan neraca perdagangan akan berangsur-angsur kembali seimbang.⁹⁰ Namun, pola perdagangan yang mengikuti pola fluktuasi nilai tukar RMB tidak sesuai dengan kepentingan China.

Dengan pertumbuhan ekonomi yang berkonsentrasi pada industri manufaktur, khususnya ketika pasar domestik sudah jenuh dan tidak dapat lagi menyerap produk manufakturnya, maka China membutuhkan pasar yang cukup besar untuk dapat menerima kelebihan produksi domestiknya. Oleh karena itu, ketika dihadapkan pada potensi pasar AS yang cukup besar, maka surplus perdagangan harus dipertahankan. Hal ini dimungkinkan jika China mematok nilai tukar mata uangnya terhadap USD (ketimbang membiarkannya secara otomatis terapresiasi oleh pasar). Dengan mematok nilai tukarnya dibawah harga yang dibentuk oleh mekanisme pasar valuta asing, maka harga-harga barang China akan tetap lebih rendah bahkan ketika surplus perdagangan terjadi.

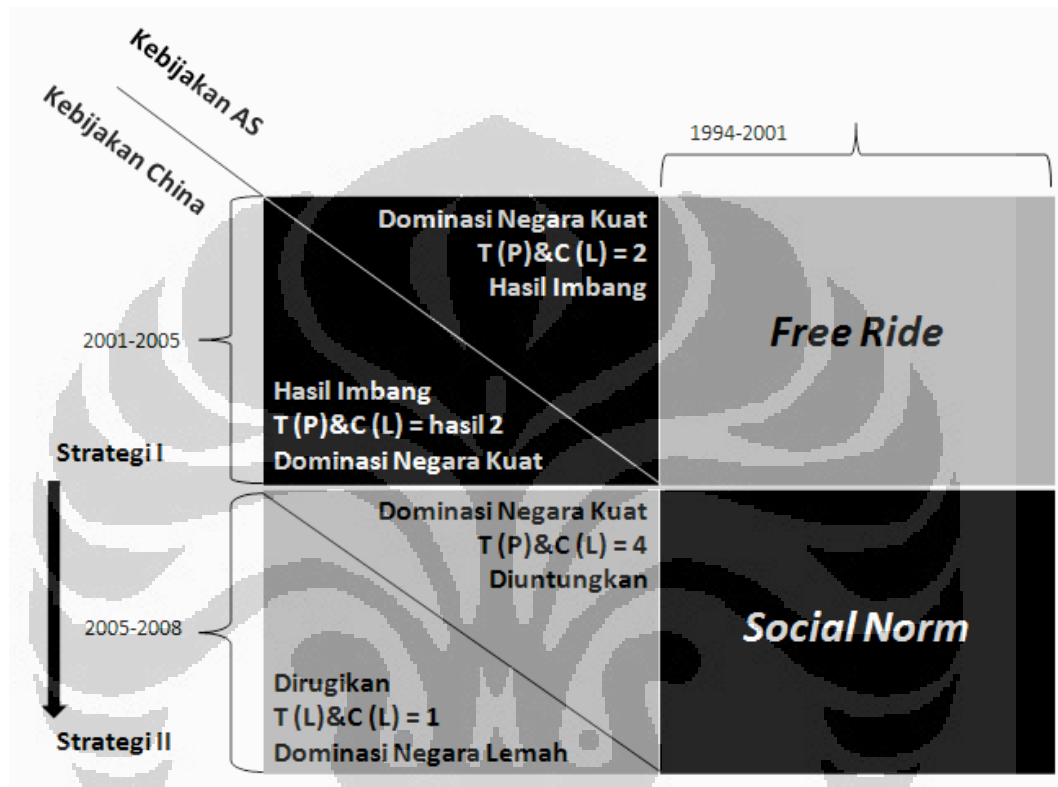
Sementara ekonomi China tumbuh terus, Bank Sentral China menggunakan cadangan devisa untuk memuluskan arus transaksi pembayaran internasional dan untuk mengisolasi ekonomi China dari volatilitas keuangan. Berefek spiral, penggunaan cadangan devisa untuk memuluskan aktivitas ekspor China pada akhirnya memungkinkan China untuk mengakumulasi cadangan devisa lebih besar karena surplus perdagangan berusaha dipertahankan. Sementara itu, AS, sebagai sumber dari cadangan devisa China, justru menikmati untuk mengimpor daripada mengekspor dan mengkonsumsi daripada memproduksi.

⁹⁰ Di dalam rejim nilai tukar mengambang, peningkatan produktivitas sebuah negara akan menyebabkan peningkatan produksi, peningkatan produksi akan menyebabkan peningkatan surplus perdagangan dan peningkatan surplus perdagangan akan menyebabkan apresiasi nilai tukar mata uang negara yang bersangkutan.

3.2.3 Dominasi Peran Negara Dalam Periode III (2005-2008)

3.2.3.1 Analisis Aksi-Reaksi

Skema 3.5 Aksi-Reaksi Perilaku Kebijakan Perdagangan dan Nilai Tukar China-AS dari Periode II ke Periode III



Keterangan:

T = Kebijakan Perdagangan C = Kebijakan Nilai Kurs
(P) = Protektif (L) = Liberal

- ⊖ Dominasi negara kuat merupakan kondisi dimana terdapat satu kebijakan (kebijakan perdagangan/nilai tukar) yang bersifat protektif (relasi kebijakan substitutif).
- ⊖ Dominasi negara lemah merupakan kondisi dimana terdapat dua kebijakan yang bersifat liberal (relasi kebijakan komplementer).

Catatan:

- ⊖ Periode 2001-2005 menghasilkan permainan yang imbang.
- ⊖ Namun, AS berhasil menekan China untuk kembali mengikuti *social norm*
- ⊖ Periode 2005-2008 merefleksikan hasil permainan yang tidak imbang.

Tipe permainan yang mengikuti alur logika *prisoner's dilemma* cenderung menghasilkan sebuah paradoks inefisiensi. Paradoks inefisiensi ini muncul karena tidak satupun dari kedua negara mau membiarkan kerugian relatif diderita oleh dirinya sendiri akibat keuntungan relatif yang dicuri oleh pihak lawan (*free ride*). Hal demikian dalam permainan memicu perilaku pemain bergeser ke keseimbangan Nash yang paling masuk akal yaitu: ketika kedua negara sama-sama menempuh strategi (I) dimana kuat dominasi peran negara terjadi di kedua belah pihak. Kemudian, menurut logika permainan pula, meskipun menghasilkan paradoks inefisiensi, keseimbangan Nash ini bersifat *self enforcing*, yaitu: ketika pemain berada pada keseimbangan Nash, masing-masing pemain tidak memiliki keinginan untuk bergerak keluar posisi keseimbangan karena hal tersebut akan membuat hasil permainan mereka semakin buruk. Sama seperti pada periode sebelumnya, analisis aksi-reaksi pada periode III (2005-2008) ini juga akan didasarkan pada pengamatan dua aspek, yaitu: (1) dinamika relasi dan arah kecenderungannya serta (2) kalkulasi hasil permainan periode sebelumnya (2001-2005).

Kalkulasi pada periode tahun II (2001-2005) mengkonfirmasi posisi permainan pada keseimbangan Nash. Kedua pemain mengalami hasil permainan yang berimbang ketika kuat dominasi peran negara hadir di masing-masing pemain dalam bentuk relasi kebijakan substitutif. Di satu sisi, dengan standar ganda yang berhasil disematkan kedalam syarat keanggotaan China di WTO, AS telah berhasil membatasi gerak perilaku dominasi peran negara China di sektor perdagangan sementara membuka ruang yang semakin besar bagi AS untuk menembus pasar domestik China. Namun di sisi lain, China berhasil memutar masalah tersebut dengan kebijakan mematok nilai tukar mata uangnya terhadap USD. Dengan perilaku dominasi negara yang kuat di sektor moneter, China berhasil mempertahankan surplus perdagangannya dengan AS.

Sementara itu berdasarkan hasil pengamatan dinamika relasi dan arah kecenderungan periode sebelumnya (2001-2005), terdapat kecenderungan tata kelola yang berbeda terhadap isu-isu yang muncul dalam dinamika relasi kedua pemain dan hal ini memunculkan dua arah kecenderungan yang berkebalikan. Di satu sisi terkait isu politik dan keamanan, arah hubungan kedua negara cenderung

berkembang positif—baik China, maupun AS sama-sama cenderung menghindari terjadinya konflik. Namun disisi lain terkait isu ekonomi, arah hubungan kedua negara cenderung berkembang negatif—tercermin dari akumulasi sengketa perdagangan, ketidaknyamanan terhadap investasi asing langsung dan rejim nilai tukar mata uang China.

Meskipun aspek hasil permainan yang dikalkulasikan cenderung merepresentasikan posisi permainan pada keseimbangan Nash, pergeseran perilaku dominasi negara China pada periode III (2001-2005) membuktikan bahwa permainan telah berkembang lebih jauh ketimbang sekedar mengikuti alur logika permainan sebelumnya.⁹¹ Tidak ada yang keliru dengan alur logika permainan, tetapi ketika logika tersebut dibawa kedalam analisis hubungan ekonomi politik antar-negara, maka hasil aksi-reaksi-nya dapat berkembang lebih rumit.⁹² Pada tanggal 21 Juli 2005, China secara resmi mengumumkan bahwa nilai tukar RMB diubah dari sistem nilai tukar tetap menjadi “sistem nilai tukar yang disesuaikan, berdasarkan keseimbangan kekuatan permintaan dan penawaran di pasar yang mengacu pada rata-rata pergerakan nilai tukar sejumlah mata uang tertentu (*currency basket*)”.⁹³ Sebagai tindak lanjut dari keputusan tersebut, China melakukan revaluasi sebesar 2,1% sehingga nilai tukar RMB menjadi 8,11 per 1 USD (dari sebelumnya 8,28 per 1 USD) dan menghubungkan nilai tukar mata uangnya kedalam “keranjang mata uang” (*currency basket*).⁹⁴

⁹¹ Pada permainan periode sebelumnya (2001-2005), pergeseran perilaku kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang cenderung dilakukan oleh pihak pemain yang terkait langsung dengan kerugian yang diderita, tetapi pada permainan periode 2005-2008, pergeseran perilaku kebijakan perdagangan dan nilai tukar cenderung dilakukan secara tidak langsung oleh salah satu pihak pemain atas tekanan atau desakan pihak pemain lain.

⁹² Perlu dipahami bahwa di dalam realitas hubungan internasional yang terdiri dari negara-negara dengan berbagai tingkat kekuatan dan pengaruhnya masing-masing, maka negara yang memiliki kekuatan dan pengaruh lebih tinggi berkapasitas untuk menekan negara yang memiliki kekuatan dan pengaruh lebih rendah agar mengubah perilakunya—meskipun perubahan kebijakan tersebut tidak menguntungkan pihak negara yang ditekan.

⁹³ Berbeda dengan sistem nilai tukar mengambang, pemerintah China dalam hal sistem nilai tukar yang disesuaikan menetapkan marjin toleransi fluktuasi harian sebesar 0,3% terhadap keranjang mata uang.

⁹⁴ Keranjang mata uang terdiri dari 11 mata uang, yaitu: USD, Yen Jepang, Euro, Won Korea, Dollar Singapura, Ringgit Malaysia, Pound Sterling Inggris, Rouble Russia, Dollar Australia, Baht Thailand dan Dollar Kanada.

3.2.3.2 Dinamika Relasi dan Arah Kecenderungannya

Arah hubungan ekonomi kedua negara yang cenderung berkembang semakin negatif hingga akhir periode II (2001-2005) terus berlanjut hingga periode III (2005-2008). Dengan kekhawatiran terhadap defisit perdagangan dan akumulasi cadangan devisa yang semakin besar jumlahnya, yang kemudian dikaitkan dengan isu keamanan nasional AS, maka China dengan mudah menjadi target kritikan para politikus, kalangan bisnis dan perwakilan buruh di AS. Nilai tukar RMB dianggap terlalu rendah sebesar 40% terhadap USD; membuat ekspor China ke AS menjadi lebih murah dan ekspor AS ke China menjadi lebih mahal; sedemikian sehingga defisit perdagangan AS semakin besar.

Untuk mendesak China meliberalisasikan sistem nilai tukarnya, AS melakukan beberapa upaya seperti:⁹⁵ (1) diplomasi; (2) pengenaan sanksi perdagangan; (3) pemanfaatan mekanisme penyelesaian sengketa dagang di WTO; (4) pemanfaatan mekanisme penyelamatan khusus (*special safeguard measure*); dan (5) legislasi Undang-Undang. Dalam jalur diplomasi, pemerintah AS telah melakukan negosiasi baik secara bilateral dengan China, maupun dalam forum multilateral. Presiden Bush dan para pejabat administrasi AS berulang kali membujuk China bahwa kebijakan nilai tukar China sejak tahun 1994 berdampak buruk tidak hanya bagi perekonomian China dan mitra dagangnya, tetapi juga bagi pertumbuhan ekonomi dunia. Selain itu, AS juga mendesak Dana Moneter Internasional (IMF) lebih aktif memastikan bahwa China memahami resiko jangka panjang dari mengandalkan ekspor dan investasi sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi. Beberapa skenario juga sudah dipersiapkan, misalnya, (1) jika praktek kebijakan nilai tukar China terbukti melanggar ketentuan WTO, maka AS akan membawa kasus tersebut ke perundingan di WTO, tetapi (1) jika tidak terbukti melanggar ketentuan WTO, maka AS akan mengenakan sanksi perdagangan sepihak berdasarkan ketentuan *Section 301* Undang-Undang AS. Secara simultan, AS juga memanfaatkan mekanisme penyelamatan khusus kepada China, seperti: pada kasus impor tekstil dan pakaian. Beberapa legislasi Undang-Undang juga telah dipersiapkan seandainya China gagal mengapresiasi nilai

⁹⁵ Wayne M. Morrison dan Marc Labonte, *China's Currency: Economic Issues and Options for U.S. Trade Policy*, diakses dari www.fas.org/sgp/crs/row/RL32165.pdf, pada tanggal 13 Mei 2012, pukul 19.40 WIB.

tukarnya secara signifikan, yaitu seperti: pengenaan tarif sebesar 27,5% kepada produk impor China dan penunjukkan kepada Departemen Keuangan AS untuk mendefinisikan praktek manipulasi mata uang China.

Berbagai cara telah ditempuh oleh AS, namun kenyataannya cara-cara tersebut cenderung kurang efektif dalam mendesak China untuk meliberalisasi sistem nilai tukar mata uangnya. Dasar berpikir para pengambil kebijakan AS, bahwa kebijakan nilai tukar China sebagai penyebab defisit perdagangan, tidak cukup kuat mengingat beberapa alasan.⁹⁶ Pertama, ketika China mengalami surplus perdagangan dengan AS, sebetulnya AS tengah mengalami defisit perdagangan dengan dunia. Kedua, peningkatan ekspor China ke AS sebagian besar merupakan faktor kontribusi dari perusahaan-perusahaan asing, termasuk AS yang terutama, yang merelokasi aktivitas usahanya untuk memanfaatkan keunggulan tenaga kerja murah di China. Ketiga, defisit perdagangan cenderung menutupi fakta bahwa China telah berkembang pesat sedemikian sehingga menjadi pasar ekspor AS yang signifikan. Keempat, defisit perdagangan dengan China sebesar 25% dari total perdagangan bilateral AS dengan semua negara sebetulnya lebih merefleksikan keadaan rendahnya tingkat tabungan dan investasi di AS, ketimbang persoalan nilai tukar RMB.

3.2.3.3 Kalkulasi Hasil Permainan

Paling tidak ada tiga hal penting yang tidak dapat dilepaskan dari kalkulasi hasil permainan selama periode III (2005-2008). Pertama adalah perihal tuntutan perubahan kebijakan nilai tukar mata uang secara cepat dan mendadak yang bertentangan dengan kepentingan China. Kedua adalah perihal sejauh mana China bersedia mengambangkan nilai tukar mata uangnya. Ketiga adalah perihal tren defisit perdagangan AS yang mengalami kenaikan paling pesat dibandingkan periode-periode tahun sebelumnya. Berdasarkan kombinasi perilaku kebijakan kedua negara pada periode ini, maka hasil permainan yang diharapkan adalah tren penurunan defisit perdagangan AS dengan pemetaan keuntungan relatif diperoleh oleh AS dan kerugian relatif diderita oleh China—tentunya dengan batasan sejauh mana China bersedia mengambangkan nilai tukar mata uangnya.

⁹⁶ Wayne M. Morrison dan Marc Labonte, *Loc.Cit.*

Seperti yang telah dijelaskan pada bagian 2.1.1 bab sebelumnya, pemerintah China di dalam melakukan reformasi tertentu cenderung mengadopsi pendekatan bertahap atau gradualis. Dengan pendekatan bertahap, pemerintah China meyakini sebuah penghancuran yang berimbang dan berkelanjutan terhadap struktur yang lama sementara pada saat yang bersamaan terjadi pembentukan struktur baru, dimana reformasi terhadap sektor tertentu akan menciptakan perubahan sistemik sedemikian rupa tanpa menimbulkan kekacauan sistemik.⁹⁷ Kecenderungan demikian juga berlaku ketika China dihadapkan pada tuntutan mereformasi rejim nilai tukar mata uangnya secara mendadak tanpa tahapan-tahapan tertentu yang harus dilampaui terlebih dahulu. Dalam hal ini, pemerintah China cenderung meyakini bahwa sistem perbankan China masih terlalu lemah untuk dapat menangani tekanan spekulatif pada saat nilai tukar diserahkan pada kekuatan pasar.

Lebih dari sekedar persoalan keyakinan China terhadap salah satu pendekatan reformasi dan terlepas dari kemungkinan apakah apresiasi atau revaluasi RMB akan efektif dalam mengurangi ketidakseimbangan neraca perdagangan atau tidak, faktanya, tuntutan perubahan kebijakan tersebut mengandung resiko yang terlalu besar bagi pertumbuhan ekonomi, tingkat pengangguran dan stabilitas sosial China.⁹⁸ Pertama, menurut Robert Mundell, apresiasi RMB yang terlampau drastis tidak akan menyelesaikan ketimpangan neraca perdagangan dunia, tetapi justru akan berdampak buruk bagi China—menyebabkan deflasi yang drastis, semakin memperburuk kondisi perekonomian di sektor pedesaan, dan mengurangi laju pertumbuhan ekonomi China. Kedua, perubahan kebijakan nilai tukar mata uang secara tiba-tiba akan memicu pelarian modal besar-besaran mengingat banyaknya aset-aset dalam bentuk Dollar yang dimiliki pemerintah China. Ketiga, perubahan tersebut akan menghadirkan pihak-pihak yang berspekulasi terhadap apresiasi RMB sedangkan China baik secara

⁹⁷ Andrew H. Wedeman, *From Mao to Market: Rent Seeking, Local Protectionism, and Marketization in China* (Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2003), hlm. 4-11

⁹⁸ Richard A. Iley dan Mervyn K. Lewis, *Untagling the US Deficit: Evaluating Causes, Cures and Global Imbalances* (Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2007), hlm. 22-227 dan Morris Goldstein dan Nicholas Lardy, *China's Exchange Rate Policy: An Overview of Some Key Issues*, diakses dari: <http://www.iie.com/publications/papers/goldstein-lardy1007.pdf>, pada tanggal 19 April 2012, pukul 12:19 WIB

ekonomi, politik dan budaya sangat anti terhadap keberadaan pihak-pihak yang berspekulasi terhadap kebijakan China. Keempat, revaluasi RMB secara cepat akan merugikan posisi eksportir China, memukul para petani dan pekerja imigran sekaligus menghilangkan kesempatan kerja di sektor berupah rendah. Perubahan kebijakan tersebut secara simultan akan merugikan penduduk desa yang miskin sementara pada saat yang bersamaan menguntungkan para spekulator yang kaya sehingga berpotensi besar mengganggu stabilitas sosial.

Kemudian, masih dalam kalkulasinya, perhatian pemerintah China tidak berhenti hanya sebatas pada persoalan kebijakan nilai tukar. Dengan kebijakan nilai tukar tetap yang telah diimplementasikan sejak tahun 1994, pemerintah China berhasil mempertahankan surplus perdagangannya dengan AS. Kemudian dengan perolehan surplus perdagangan yang terus menerus dengan AS, pemerintah China berhasil mengakumulasi cadangan devisa. Bagi China, keberhasilan dalam mengakumulasi cadangan devisa dalam jumlah besar bukan hanya merupakan tolak ukur atau indikator keberhasilan ekonomi di mata domestik dan internasional, melainkan juga merupakan *bargaining chip* ketika berhadapan dengan AS. Dengan kondisi dimana akumulasi cadangan devisa tersebut telah mencapai 1,2 Triliun USD (dengan 75% dari komposisinya berbentuk Dollar AS), maka China menciptakan sebuah kondisi ketergantungan ekonomi bagi AS.⁹⁹

Kemudian, perihal kedua yang juga tidak dapat dilepaskan dari kalkulasi hasil permainan pada periode III adalah perihal tren laju peningkatan surplus perdagangan China-AS yang sangat pesat antara tahun 2005-2008 yang terjadi bersamaan ketika China sedang memulai untuk reformasi rejim nilai tukar mata uangnya. Terkait perihal ini, paling tidak ada empat penjelasan:¹⁰⁰

1. Penjelasan pertama berkaitan dengan ekspektasi pasar terhadap apresiasi nilai tukar RMB. Ketika harga produk komoditas diperkirakan naik akibat

⁹⁹ Seandainya jika China memutuskan untuk menjual kembali surat-surat berharga AS secara masif, maka hal tersebut akan memicu devaluasi nilai USD dan menciptakan instabilitas ekonomi terhadap AS. Untuk penjelasan lebih lanjut silakan lihat: Daniel Chow, "China's Response to the Global Financial Crisis: Implications For U.S.-China Economic Relations" dalam *Global Business Law Review*, Vol. 1:47 (2011)

¹⁰⁰ Yiping Huang, "What Caused China's Current Account Surplus?" dalam *The US-Sino Currency Dispute: New Insights from Economics, Politics and Law*, (Simon J. Evenett ed.) (London: Centre for Economic Policy Research, 2010) hlm. 24

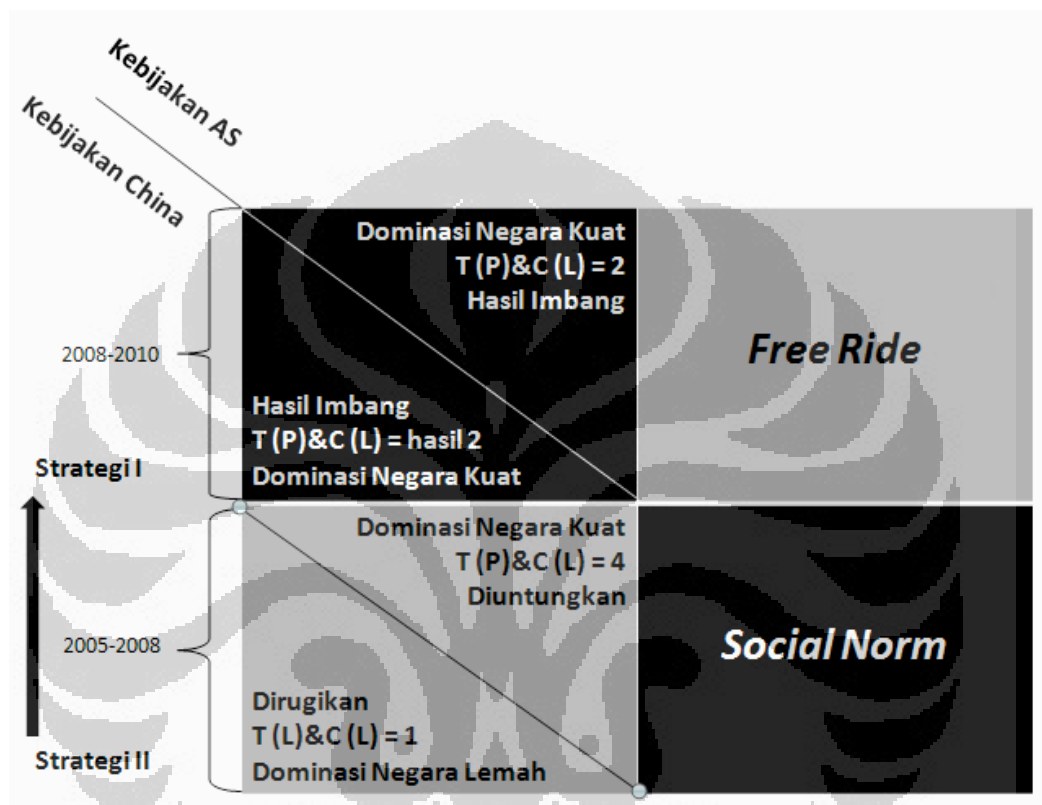
apresiasi, hal ini memicu pelaku pasar untuk melakukan aksi beli produk China secara besar-besaran.

2. Penjelasan kedua berkaitan dengan perilaku menabung China yang khas. Beberapa ekonom merujuk fenomena tingginya tingkat tabungan rumah tangga di China sebagai faktor budaya, tetapi belakangan kecenderungannya adalah bahwa tingkat tabungan tersebut mulai didominasi oleh korporasi dimana jumlahnya mencapai 22,9% dari PDB China pada tahun 2007 atau meningkat dua kali lipat sejak tahun 1992. Oleh karena itu, China harus meningkatkan tingkat investasi domestiknya, selain mengurangi tingkat tabungan domestiknya, supaya dapat mengurangi surplus neraca pembayarannya.
3. Penjelasan ketiga berkaitan dengan perubahan demografi penduduk China sejak implementasi kebijakan keluarga berencana tahun 1970-an. Setelah 20 tahun, rasio ketergantungan angkatan muda berkurang dan pengurangan rasio tersebut sebesar 20% berkontribusi terhadap kenaikan kepemilikan aset asing oleh China sebesar 90% dari PDB.
4. Penjelasan keempat berkaitan dengan tren relokasi pabrik-pabrik manufaktur dari Asia (termasuk AS) ke China. Sejak diterimanya sebagai anggota WTO, China dengan cepat menjadi pusat manufaktur dunia dan hal ini sedikit banyak berkontribusi terhadap peningkatan surplus perdagangan China-AS.

3.3.4 Dominasi Peran Negara Dalam Periode IV (2008-2010)

3.3.4.1 Analisis Aksi-Reaksi

**Skema 3.6 Aksi-Reaksi Perilaku Kebijakan Perdagangan dan Nilai Tukar
China-AS dari Periode III ke Periode IV**



Keterangan:

T = Kebijakan Perdagangan C = Kebijakan Nilai Kurs
(P) = Protektif (L) = Liberal

- ⊙ Dominasi negara kuat merupakan kondisi dimana terdapat satu kebijakan (kebijakan perdagangan/nilai tukar) yang bersifat protektif (relasi kebijakan substitutif).
- ⊙ Dominasi negara lemah merupakan kondisi dimana terdapat dua kebijakan yang bersifat liberal (relasi kebijakan komplementer).

Catatan:

- ⊙ Periode 2005-2008 menghasilkan permainan yang tidak imbang.
- ⊙ Faktor kegagalan AS dalam menekan China secara unilateral dan krisis keuangan dunia memicu reaksi China untuk kembali mengingkari *social norm*.
- ⊙ Periode 2008-2010 merefleksikan hasil permainan yang imbang

Berdasarkan logika permainan, jika AS memilih untuk menggunakan strategi (I) kebijakan proteksionisme sedangkan China tetap menggunakan strategi (II) membiarkan RMB mengambang, maka kerugian relatif lebih besar diderita oleh China dan akibatnya, desakan domestik China akan menuntut dominasi peran negara dalam perekonomian—China harus mengambil (bentuk relasi) kebijakan substitutif berupa kebijakan protektif terhadap nilai tukar atau menekan AS untuk mengambil (bentuk relasi) kebijakan komplementer berupa kebijakan perdagangan yang lebih liberal dengan China.¹⁰¹ Sama seperti pada periode sebelumnya, analisis aksi-reaksi pada periode IV (2008-2010) ini juga akan didasarkan pada pengamatan dua aspek, yaitu: (1) aspek dinamika relasi dan arah kecenderungannya serta (2) aspek kalkulasi hasil permainan periode sebelumnya (2005-2008).

Dinamika relasi dan arah kecenderungan periode III menunjukkan satu hal yang pasti, yaitu perihal tuntutan AS kepada China untuk segera meliberalisasikan rejim nilai tukar yang telah dipertahankannya sejak tahun 1994. Namun, serangkaian strategi kebijakan untuk menekan China tidak semuanya berhasil. Meskipun China kemudian telah bersedia untuk mengapresiasi nilai tukar RMB sebesar 20% antara tahun 2005-2008, diluar periode tahun tersebut ternyata, RMB kembali lagi dipatok tetap terhadap USD.¹⁰² Di satu sisi, AS telah melakukan pendekatan yang sifatnya unilateral, seperti: rencana pemberian label “manipulator mata uang” kepada China dan rencana pengenaan tarif sebesar 27,5% terhadap produk-produk impor dari China seandainya jika tekanan WTO dan IMF tidak berhasil membuat China meliberalisasikan rejim nilai tukar mata uangnya. Namun, AS belakangan mendapati bahwa penggunaan strategi unilateral mengandung tiga resiko: (1) terbuka kemungkinan kekosongan yang ditimbulkan dari pengenaan tarif oleh AS akan segera diisi oleh kompetitor China

¹⁰¹ Dalam hal ini, kecil kemungkinan China untuk menekan AS supaya mengambil kebijakan yang lebih liberal dengan China mengingat: (1) China masih terikat klausul WTO terkait penerimaan China sebagai anggota, yang memberi keleluasaan bagi AS untuk mengambil beberapa kebijakan perdagangan yang bersifat protektif; dan (2) dengan melihat sejarah dinamika tarik-menarik peran negara dan pasar, AS yang tengah menghadapi krisis cenderung tidak mungkin untuk mengambil kebijakan perdagangan liberal.

¹⁰² Philip I. Levy, “US Policy Approaches to Chinese Currency”, dalam *The US-Sino Currency Dispute: New Insights from Economics, Politics and Law*, (Simon J. Evenett ed.) (London: Centre for Economic Policy Research, 2010), hlm. 165

dengan harga yang relatif lebih mahal dan jelas merugikan AS (efek bumerang); (2) kebijakan unilateral akan memicu ketegangan hubungan kedua negara yang lebih lanjut; dan sekaligus (3) merusak tatanan dunia yang dibangun atas konsensus multilateral. Di sisi lain, AS juga telah melakukan pendekatan multilateral, seperti: negosiasi ketentuan nilai tukar mata uang di bawah WTO, menekan IMF untuk lebih tegas terhadap China dalam hal rejim nilai tukar mata uang, dan mengangkat agenda tuntutan terhadap China ke G7 dan G20. Namun, tidak satupun dari pendekatan multilateral ini yang mampu menyediakan hasil yang cepat dan segera, meskipun lebih memungkinkan membuat China untuk patuh kepada peraturan yang baru.

Arah kecenderungan yang kemudian berkembang di awal periode IV adalah AS yang lebih kompromi dan membiarkan domestik China yang memberikan tekanan kepada pemerintah untuk meliberalisasikan rejim nilai tukar mata uangnya. Dalam hal ini, pemerintahan Obama cenderung menunda keputusan pengenaan tarif dan laporan manipulasi nilai tukar mata uang China. Jika taruhan pendekatan multilateral berhasil, maka China akan meliberalisasikan rejim nilai tukar mata uangnya dan dengan demikian tekanan terhadap China akan berangsur-angsur menghilang. Namun, jika kemudian China memutuskan untuk menunda proses liberalisasi nilai tukar mata uangnya, maka tekanan AS terhadap China akan semakin besar.

Selanjutnya, kalkulasi hasil permainan pada periode III paling tidak menunjukkan tiga hal. Pertama adalah kebijakan liberalisasi rejim nilai tukar mata uang cenderung bertentangan dan merugikan kepentingan nasional China. Kedua adalah fakta bahwa apresiasi nilai tukar yang diberikan oleh China masih jauh dari ekspektasi—toleransi fluktuasi RMB hanya diijinkan pada batas atas dan bawah sebesar 0,3% per harinya. Ketiga adalah tuntutan kepada China untuk meliberalisasikan nilai tukar mata uangnya yang bertepatan dengan tren peningkatan pesat defisit perdagangan AS dengan China menimbulkan konsekuensi yang tidak diinginkan dan kemudian mendistorsi kalkulasi hasil permainan. Dari hasil kalkulasi permainan pada periode III, dengan mempertimbangkan posisi permainan China dan AS, maka sebetulnya kecil kemungkinan bagi China untuk kembali kepada kebijakan nilai tukarnya yang

dahulu—kerugian yang dialami masih dalam batas-batas yang dapat ditoleransi China dan defisit perdagangan AS dengan China mengalami peningkatan yang sangat pesat.

Pada pertengahan Juli 2008, dominasi peran negara kembali hadir ketika China menghentikan sementara proses liberalisasi rejim nilai tukar mata uangnya. Pergerakan nilai tukar RMB dari 8,28 per USD terus merangkak dan kemudian berhenti pada level 6,84 per USD. Pergeseran kebijakan ini paling tidak disebabkan oleh dua faktor. Pertama adalah faktor kegagalan AS dalam menekan China pada tuntutan untuk meliberalisasikan rejim perdagangannya. Kedua, meskipun hasil kalkulasi permainan periode III cenderung tidak menyediakan insentif yang cukup, fenomena krisis keuangan global yang diikuti dengan penurunan permintaan terhadap produk-produk China berhasil mendorong China untuk kembali kepada kebijakan nilai tukar protektif. Penjelasan lebih lanjut mengenai dampak krisis keuangan dunia terhadap hubungan China-AS akan dibahas lebih rinci di sub-bab berikut ini.

3.3.4.2 Dinamika Relasi dan Arah Kecenderungannya

Selama kurang lebih tiga dekade, hubungan China-AS telah berkembang dan meluas ke berbagai bidang seperti ekonomi, politik, keamanan, hubungan internasional.¹⁰³ Di satu sisi, dengan pola interdependensi yang semakin rumit dan dalam, maka semakin sulit bagi keduanya untuk melakukan upaya-upaya tertentu secara unilateral tanpa efek samping. Di sisi lain, meskipun cenderung saling bergantung sama lain, tidak dapat dipungkiri bahwa dengan postur ekonomi dan militer kedua negara saat ini, kedua negara terlibat dalam persaingan yang semakin sengit dan dalam mandala yang semakin luas. Ketegangan ini terlihat di dalam beberapa kasus yang mencuat seperti: komplain penjualan senjata AS kepada Taiwan, pertemuan presiden Obama dengan pemimpin spiritual Tibet, latihan militer bersama AS-Korea Selatan, dukungan AS terhadap Jepang pada saat insiden tabrakan kapal di pulau sengketa di Laut China Timur, dan komplain keengganan China untuk mengutuk provokasi Korea Utara. Namun demikian,

¹⁰³ Kerry Dumbaugh, *China-U.S. Relations: Current Issues and Implications for U.S. Policy*, diakses dari: www.fas.org/sgp/crs/row/RL32804.pdf, pada tanggal 15 Mei 2012, pukul 13.11 WIB.

kedua negara terus mengupayakan komunikasi yang baik. Pada tanggal 1 April 2009, kedua pemimpin negara mengumumkan inisiatif untuk membuat pertemuan dialog tingkat tinggi tahunan. Inisiatif yang kemudian diberi nama US-China Strategic and Economic Dialogue (S&ED) ini dirancang untuk fokus pada isu ekonomi, keamanan dan isu-isu strategis lainnya.

Pada akhir tahun 2008, AS mengalami krisis keuangan. Dengan masalah di dalam sistem keuangannya, posisi peran China menjadi sangat krusial bagi AS. Selain memiliki cadangan devisa dalam jumlah yang sangat besar (hingga mencapai 1,9 Triliun USD pada Desember 2008), China merupakan pembeli utama surat-surat berharga dan surat-surat hutang AS. Upaya-upaya yang dilakukan AS untuk meredam krisis, seperti: program *bail out* dan pemberian stimulus ekonomi, membutuhkan dana yang sangat besar dan perekonomian AS sangat riskan jika seandainya terjadi perubahan pola atau tren pembelian surat berharga dan surat hutang oleh China.

Selain berdampak bagi AS, fenomena krisis keuangan dunia juga menimbulkan kekhawatiran bagi China perihal keberlanjutan pertumbuhan ekonominya.¹⁰⁴ Pertama adalah krisis keuangan dunia menimbulkan pertanyaan tentang sejauh mana pertumbuhan ekonomi China dapat terus bergantung pada pertumbuhan ekspor dan kenaikan surplus perdagangannya. Pertumbuhan ekspor yang kuat dan peningkatan surplus perdagangan menimbulkan efek samping berupa tekanan struktural yang besar kepada mitra dagangnya. Dalam hal ini, pembelian surat berharga dan surat hutang AS oleh China memang dapat menunda kebutuhan penyesuaian neraca pembayaran AS, namun hal tersebut hanya bersifat sementara dan pada akhirnya penyesuaian berupa pengetatan anggaran belanja negara tetap harus dilakukan. Tidak hanya akan menimbulkan gejolak domestik AS, penyesuaian tersebut pasti juga akan diikuti dengan penurunan permintaan produk ekspor China. Kedua, krisis keuangan dunia menimbulkan pertanyaan tentang sejauh mana pertumbuhan ekonomi China akan terus mengabaikan masalah lingkungan yang ditimbulkannya pada tingkat lokal, kawasan dan dunia. Pada suatu titik puncaknya, komunitas dunia harus merespon

¹⁰⁴ Ross Garnaut, "China's Place in a World in Crisis" dalam *China's New Place in a World in Crisis* (Ross Garnaut, Ligang Song dan Wing Thye Woo Eds.), (Canberra: The Australian National University Electronic Press, 2009), hlm. 3-5

dan solusinya pasti akan melibatkan perubahan besar-besaran pada perekonomian China. Ketiga adalah pola pertumbuhan ekonomi China yang cenderung tidak diikuti dengan pemerataan hasil pembangunan. Pada suatu titik puncaknya, keadaan tersebut akan menimbulkan ketegangan sosial domestik China.

3.3.4.3 Kalkulasi Hasil Permainan

Tidak hanya mempengaruhi dinamika relasi dan arah kecenderungan pada periode tahun IV (2008-2010), krisis keuangan dunia juga merupakan fitur dominan yang mempengaruhi kalkulasi hasil permainan. Dengan cadangan devisa dalam jumlah besar, China memiliki kapasitas tidak hanya untuk menyediakan sejumlah dana yang diperlukan untuk menstimulasi pertumbuhan dan produktivitas dalam negerinya, tetapi juga untuk membeli surat berharga dan surat hutang AS yang diperlukan untuk pemulihan ekonomi AS. Jika sebelumnya pertumbuhan ekonomi China bergantung pada perekonomian yang digerakkan dari aktivitas ekspor¹⁰⁵ dan investasi asing langsung¹⁰⁶, maka ditengah kondisi krisis keuangan dunia yang menyebabkan kemunduran ekspor dan pemasukan investasi asing langsung, China berusaha untuk mengadakan perimbangan dengan menggiring perekonomian kepada aktivitas konsumsi domestik. Hal ini dimungkinkan dengan penggunaan cadangan devisa China dalam bentuk paket stimulus ekonomi melalui kebijakan fiskal (sebesar 586 Milyar USD), kebijakan relaksasi moneter (memberi kelonggaran bagi bank dalam hal pemberian pinjaman kepada perusahaan dan rumah tangga), dan program-program sosial (sebesar 124 Milyar USD selama tiga tahun sejak tahun 2009).¹⁰⁷ Pada saat yang bersamaan, untuk memulihkan diri dari krisis, pemerintah AS juga melakukan kebijakan fiskal yang signifikan dimana paket stimulus ekonomi di satu sisi digunakan untuk menambah kapasitas anggaran belanja negara dan disisi lain

¹⁰⁵ Pada tahun 1995, persentase kontribusi aktivitas ekspor terhadap PDB China adalah 19,5%, meningkat menjadi 23,4% pada tahun 2000, dan mencapai rekor 38,5% pada tahun 2005. Pada tahun 2008, angka ini telah mencapai 37,8% sementara pada saat yang sama, persentase kontribusi aktivitas ekspor AS terhadap PDB-nya hanya sebesar 12,7%. Untuk detil pergerakan presentase kontribusi aktivitas ekspor China terhadap PDB-nya silakan lihat: Economist Intelligence Unit.

¹⁰⁶ Dimulai pada tahun 1980, total investasi asing langsung ke China terus meningkat dari 0 USD, terus naik menjadi 50 Milyar USD di tahun 1999, dan mencapai rekor 148 Milyar USD. Untuk detil pergerakan total investasi asing langsung ke China silakan lihat: World Bank Indicators.

¹⁰⁷ Daniel Chow, *Op.Cit.*

digunakan untuk mengkompensasi pengurangan penerimaan pajak selama krisis—kombinasi keduanya membuat defisit anggaran pemerintah semakin besar. Hal ini dimungkinkan dengan penjualan surat berharga dan surat hutang negara, yang kemudian sebagian dibeli oleh China.

Sementara itu, dengan besarnya cadangan devisa itu pula, China dimungkinkan untuk kembali mengambil kebijakan protektif, yaitu: mematok nilai tukar mata uangnya terhadap USD. Dalam perspektif China, kebijakan protektif ini bertujuan untuk membantu industri-industri yang terkait dengan perdagangan di tengah krisis.¹⁰⁸ Sementara itu, para pembuat kebijakan di AS yang konsisten terhadap tuntutan liberalisasi rejim nilai tukar mata uang China melihat kebijakan China ini cenderung membatasi ekspor AS ke China karena menyebabkan harga komoditas ekspor AS ke China menjadi relatif lebih mahal. Namun, jika ditelisik lebih lanjut dengan fakta bahwa aktivitas perdagangan hanya berkontribusi sebesar 12,7% dari total PDB AS, maka klaim dampak buruk kebijakan protektif China terhadap perekonomian China cenderung tidak tepat.

Secara keseluruhan, dengan mempertimbangkan dampak krisis keuangan dunia terhadap perubahan perilaku kebijakan kedua negara, maka hasil permainan kedua negara cenderung berimbang—keduanya telah melakukan kebijakan yang seharusnya dilakukan ketika menghadapi krisis. Namun dengan catatan, perimbangan ini sendiri berada pada level yang berbeda dari keseimbangan Nash pada periode tahun 2001-2005—pada periode ini, nilai tukar RMB lebih mendekati nilai yang ditentukan oleh mekanisme pasar.

¹⁰⁸ Pada tahun 2009, nilai ekspor dan impor China turun sebesar 15,9% setelah sebelumnya di tahun 2008, turun sebesar 11.3%. Dampak resesi perekonomian dunia ini diklaim China sebagai penyebab dari hilangnya pekerjaan pekerja 20 juta migran China di tahun 2009.

BAB 4 KESIMPULAN

Kemenangan negara-negara berideologi ekonomi politik liberalisme kapitalistik, atas fasisme dan sosialisme, telah mengukuhkan sebuah kecenderungan era baru (*social norm*), yang ditandai dengan menjamurnya berbagai doktrin yang menekankan pada fundamentalisme pasar di satu sisi dan pengkerdilan peran negara dalam perekonomian di sisi lain. Perihal kemunculan China sebagai *emerging economic power* dan kemunduran ekonomi Amerika Serikat (AS) belakangan menjadi unik mengingat pada tren minimalisasi peran negara dalam era kapitalisme global secara bersamaan muncul perilaku yang berkebalikan, yaitu: meningkatnya peranan negara dalam perekonomian. Ditengah-tengah kecenderungan tersebut, secara spesifik, China sebagai negara kapitalis baru yang menolak pemisahan peran negara dan ekonomi (*state capitalism*) dan AS sebagai negara kapitalis lama yang semula mendukung pemisahan peran negara dan ekonomi (*free market capitalism*) ternyata justru mulai berusaha mempertahankan atau mengembalikan peran negara—sebuah kecenderungan pengingkaran terhadap (fitur) *social norm*.

Sejauh ini, penelitian-penelitian terkait fenomena tersebut cenderung hanya menelisik dari salah satu atau kombinasi dari pilihan-pilihan berikut: satu sudut pandang kebijakan, satu aktor pemain, dan satu periode waktu saja; sehingga cenderung menghasilkan sebuah *blindspot* pola aksi-reaksi yang sebetulnya penting untuk dikaji. Berkaitan dengan jawaban dari rumusan permasalahan penelitian ini, konsep keseimbangan Nash dalam teori permainan (Nash) mampu memberikan petunjuk yang jelas bagaimana China dan AS, sebagai dua negara kapitalis yang sama tetapi berbeda posisi dalam spektrumnya (Cox dan Bremmer), menggunakan relasi kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang (Copelovitch dan Pevehouse) berdasarkan rasio-nya sendiri dan keyakinannya atas rasio yang dimiliki lawannya.

Meskipun komponen keseimbangan Nash muncul dalam cermin era kapitalisme global, tidak dapat dipungkiri bahwa profil aktor dan profil dinamika relasi keduanya menciptakan keunikan tersendiri dalam penelitian ini—menjadikan studi kasus perilaku kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang

China dan AS berbeda dengan studi kasus yang sama dengan aktor yang berbeda. Perbedaan konteks yang mensituasikan kapitalisme di China dan di AS, misalnya, mempengaruhi dinamika dominasi peran negara-pasar dalam spektrum negara kapitalis dan cermin tersebut pada akhirnya dapat dilihat secara jelas pada perubahan perilaku kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang kedua pemain dari periode satu ke periode yang lain. Di China, kapitalisme lahir dari inisiatif pemerintah yang dengan jeli melihat pasar sebagai alat yang dapat dimanfaatkan untuk melayani kepentingan nasionalnya, atau paling tidak kepentingan penguasa Partai Komunis China—dan sama sekali bukan untuk kepentingan individu-individu dalam negara. Akibatnya di dalam tarik-menarik kekuatan negara-pasar, peran negara bukan hanya sekedar hadir pada periode transisi untuk menata-ulang perekonomian China atau hanya sekedar menggairahkan perekonomian China pada periode resesi, melainkan juga merupakan sebuah pilihan strategis ekonomi politik jangka panjang baik di tingkat domestik maupun internasional. Sedangkan di AS, kapitalisme lahir dari pengalaman sejarah terhadap dominasi peran negara yang cenderung direspon secara negatif, sehingga cenderung menuntut peran minimal pemerintah dalam perekonomian. Akibatnya, peran negara hanya bisa hadir jika dan hanya jika (1) ketika negara berada dalam kondisi resesi dan (2) ketika kondisi anarki dalam publik AS berhasil menghimpun sebuah tuntutan yang kompak kepada pemerintah.

Selain itu, perbedaan posisi tawar dan kepentingan ekonomi politik China dan AS pada periode waktu tertentu juga mempengaruhi perkembangan dan arah kecenderungan dinamika relasi, yang pada akhirnya terefleksikan kedalam berbagai bentuk evaluasi, kritik, tuntutan, ancaman oleh salah satu pemain kepada pemain lainnya. Tiga puluh tahun belakangan, China tidak lagi dianggap dan menganggap dirinya hanya sebagai rekan kerjasama AS, tetapi juga sekaligus kompetitor yang mulai diperhitungkan dan memperhitungkan dirinya. Perbedaan posisi dan kepentingan keduanya semakin jelas, nyata dan dekat bahwa seiring dengan perkembangan postur ekonomi negara berpenduduk total 1,3 Milyar penduduk, perilaku China cenderung tidak lagi pasif dan defensif, tetapi juga mulai aktif dan agresif dalam menentukan agendanya sendiri.

Jika profil aktor dan profil dinamika relasi keduanya memberikan keunikan dalam studi kasus penelitian ini, maka keseimbangan Nash berperan di dalam menjelaskan logika di balik alur pergerakan posisi dominasi negara China dan AS dalam spektrum negara kapitalis. Dalam penelitian ini, dinamika dominasi peran negara yang dijelaskan melalui pola aksi-reaksi perilaku kebijakan perdagangan dan nilai tukar mata uang China dan AS selama tahun 1994-2010 terbagi kedalam empat kategori periode yang mewakili kombinasi pilihan kebijakan tertentu. Matriks yang terbentuk adalah empat kolom (2x2) dengan perincian: periode I (1994-2001), periode II (2001-2005), periode III (2005-2008) dan periode IV (2008-2010). Didalam konteks aksi-reaksi perilaku kebijakan antar empat periode tersebut, telah dibuktikan tiga kecenderungan perilaku berdasarkan logika keseimbangan Nash.

Kecenderungan pertama adalah jika China memilih untuk menggunakan strategi (I) mematok nilai mata uangnya terhadap USD, sedangkan AS tetap menggunakan strategi (II) perdagangan bebas, maka kerugian relatif lebih besar diderita oleh AS dan akibatnya, desakan domestik AS akan menuntut dominasi peran negara dalam perekonomian—AS harus mengambil kebijakan substitutif berupa kebijakan protektif terhadap perdagangannya dengan China dan/atau menekan China untuk mengambil kebijakan komplementer berupa kebijakan nilai tukar yang lebih liberal.

Adapun peralihan dari periode I ke periode II mewakili kriteria kecenderungan pertama dengan beberapa catatan yang saling terkait. Pertama, AS menderita kerugian relatif, tetapi masih berada dalam batas-batas yang dapat ditoleransinya—defisit perdagangan AS dengan masih relatif kecil mengingat pintu pasar domestik AS belum sepenuhnya dibuka. Kedua, dinamika relasi dan arah kecenderungan periode I cenderung positif; secara spesifik merespon terhadap peluang akses pasar kedua belah pihak, yaitu yang didorong oleh: (1) kepentingan China atas potensi pasar AS dan dunia dan (2) kepentingan *New Economy* AS terhadap pasar domestik China di sektor jasa dan teknologi tinggi. Ketiga adalah kesepakatan yang seolah-olah timpang atas syarat penerimaan keanggotaan WTO yang berhasil dibuat oleh China-AS dimana keuntungan atas akses pasar internasional harus dikompensasikan oleh China dengan memberi

keleluasaan bagi AS untuk menembus pasar domestik China di satu sisi dan melindungi pasar domestik AS dari produk impor China di sisi lain. Keempat, kesenjangan antara nilai tukar RMB yang dipatok tetap dan nilai berdasarkan mekanisme pasar masih dalam batas-batas yang masih dapat ditoleransi AS sehingga tidak sampai memunculkan tuntutan kepada China untuk meliberalisasikan rejim nilai tukar mata uangnya.

Kecenderungan kedua adalah jika AS memilih untuk menggunakan strategi (I) kebijakan proteksionisme sedangkan China tetap menggunakan strategi (II) membiarkan mata uang RMB mengambang, maka kerugian relatif lebih besar diderita oleh China dan akibatnya, desakan domestik China akan menuntut dominasi peran negara dalam perekonomian—China harus mengambil kebijakan substitutif berupa kebijakan protektif terhadap nilai tukar dan/atau menekan AS untuk mengambil kebijakan komplementer berupa kebijakan perdagangan yang lebih liberal dengan China.

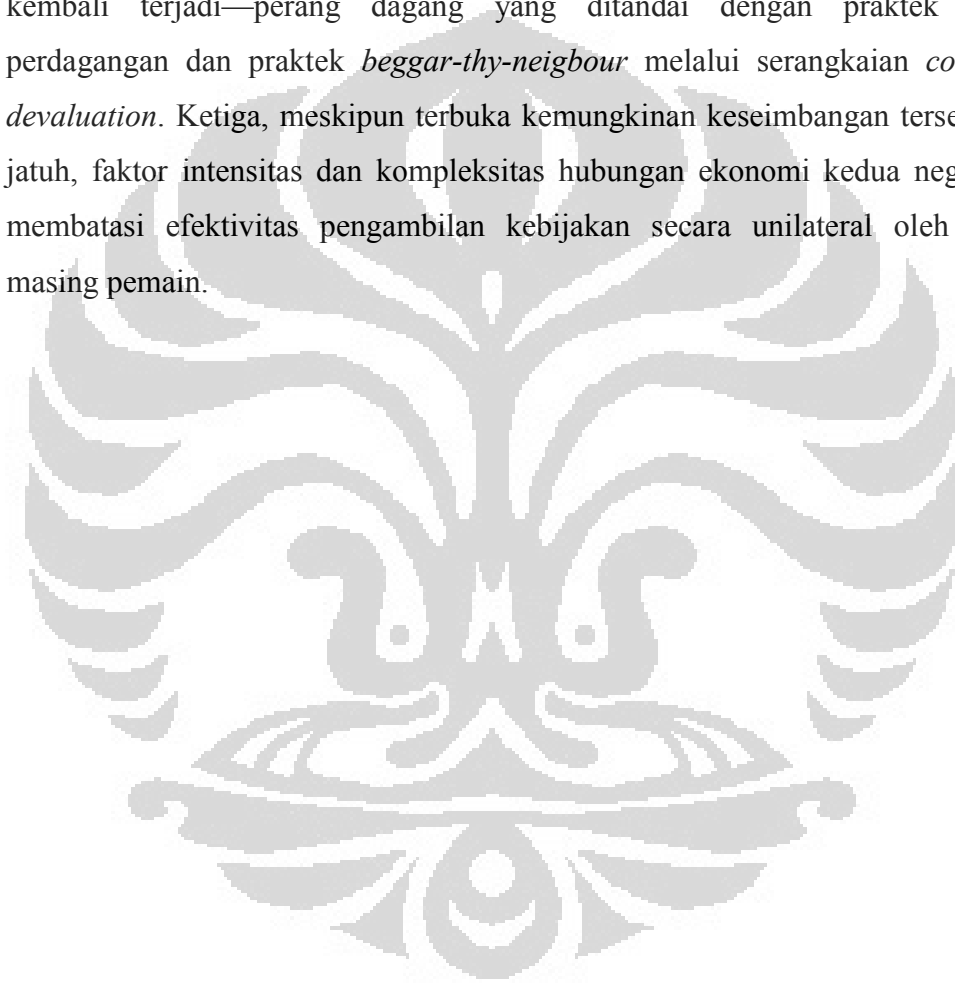
Adapun peralihan dari periode III ke periode IV mewakili kriteria kecenderungan kedua dengan beberapa catatan yang saling terkait. Pertama, perubahan kepada kebijakan nilai tukar liberal secara radikal bertentangan dengan kecenderungan China yang (1) hati-hati dalam melakukan reformasi perekonomian dan (2) memprioritaskan pertumbuhan ekonomi demi stabilitas politik domestik. Kedua, tuntutan AS kepada China secara unilateral cenderung sulit dilakukan ketimbang secara multilateral sementara tuntutan secara multilateral itu sendiri cenderung memakan waktu yang lebih lama. Ketiga, tuntutan AS cenderung tidak mengatasi akar permasalahan defisit perdagangan (lajunya paling tinggi jika dibandingkan dengan periode-periode sebelum dan sesudahnya) sementara pada saat yang bersamaan, tingkat konsumsi China masih cenderung rendah, tingkat tabungan masyarakat (dan belakangan korporasi) semakin meningkat dan China telah berkembang sedemikian sehingga menjadi pusat manufaktur dunia. Keempat, China tidak memiliki kapasitas menekan AS untuk mengambil kebijakan perdagangan yang lebih liberal karena (1) China masih terikat klausul WTO yang mengatur keleluasaan AS untuk melindungi pasar domestik pada masa ‘transisi’ dan (2) posisi kekuatan dan pengaruh China yang masih berada dibawah AS.

Kecenderungan ketiga adalah sebuah kondisi yang disebabkan karena tidak satupun dari kedua negara mau membiarkan kerugian relatif diderita oleh dirinya sendiri akibat keuntungan relatif yang dicuri oleh pihak lawan (fitur *mutual defection*). Keseimbangan Nash harus bergeser ke posisi yang paling masuk akal yaitu: ketika kedua negara sama-sama menempuh strategi I dimana dominasi peran negara terjadi di kedua belah pihak.

Adapun periode II dan IV, keduanya, mewakili kriteria kecenderungan ketiga dengan beberapa catatan yang saling terkait. Berikut adalah beberapa catatan terkait untuk periode II. Pertama, permainan kedua pemain cenderung berimbang dimana disatu sisi, dengan standar ganda yang berhasil disematkan kedalam syarat keanggotaan China di WTO, AS telah berhasil membatasi gerak perilaku dominasi peran negara China di sektor perdagangan sekaligus membuka ruang yang semakin besar bagi AS untuk menembus pasar domestik China sementara di sisi lain, China berhasil memutar masalah tersebut dengan kebijakan mematok nilai tukar mata uangnya terhadap USD. Kedua, muncul distorsi di dalam keseimbangan yang sebetulnya diakibatkan oleh kondisi-kondisi dimana (1) terjadi tren transisi perekonomian AS dari fokus pada sektor komoditas ke sektor jasa dan dari fokus pada sektor teknologi rendah ke sektor teknologi tinggi (yang berkontribusi terhadap hilangnya kesempatan kerja domestik pada sektor tersebut); (2) tren diversifikasi produk komoditas AS yang mulai merambah sektor teknologi tinggi (ketika China mulai merambah sektor teknologi tinggi, AS yang tengah beralih ke sektor teknologi tinggi, pada saat yang bersamaan tidak dapat kembali lagi ke sektor teknologi rendah karena sudah tidak kompetitif lagi) dan (3) rendahnya tingkat tabungan nasional AS dan ketidakseimbangan keadaan makroekonomi domestik AS. Ketiga kondisi tersebut secara cepat diterjemahkan oleh AS sebagai gejala disfungsi pasar akibat China yang tidak menjalankan mekanisme pasar.

Berikut adalah catatan terkait untuk periode IV. Pertama, krisis keuangan dunia mempercepat kembalinya posisi kedua negara kepada keseimbangan Nash. Kedua, meskipun masing-masing dengan relasi kebijakan substitutifnya berhasil menciptakan kembali sebuah perimbangan, tidak tertutup kemungkinan bahwa keseimbangan ini akan kembali jatuh. Paling tidak ada dua faktor terkait: (1)

perubahan kebijakan AS untuk memperketat anggaran belanja negara setelah pulih dari resesi yang diikuti dengan tekanan yang lebih kuat untuk menekan rejim nilai tukar China dan (2) berakhirnya masa berlaku klausul protektif yang disematkan AS pada syarat keanggotaan China ke WTO pada tahun 2015. Dengan memperhitungkan kedua faktor tersebut, maka terbuka peluang bagi proteksi di dua sektor kebijakan: perdagangan dan nilai tukar mata uang. Jika hal demikian terjadi, maka barangkali kejadian *Great Depression* di tahun 1930-an akan kembali terjadi—perang dagang yang ditandai dengan praktek proteksi perdagangan dan praktek *beggar-thy-neighbour* melalui serangkaian *competitive devaluation*. Ketiga, meskipun terbuka kemungkinan keseimbangan tersebut akan jatuh, faktor intensitas dan kompleksitas hubungan ekonomi kedua negara akan membatasi efektivitas pengambilan kebijakan secara unilateral oleh masing-masing pemain.



DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Bao, Shuming., Shuanlin Lin dan Changwen Zhao, *The Chinese Economy After WTO Accession*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2006.
- Bremmer, Ian., *The End Of Free Market: Who Wins the War between States and Corporations*. New York: Penguin Book, 2010.
- Chang, Ha-Joon dan Illene Grabel, *Membongkar Mitos Neolib: Upaya Merebut Kembali Makna Pembangunan*. Yogyakarta: INSISTTPress, 2008.
- Chang, Ha-Joon., *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and The Secret History of Capitalism*. New York: Bloomsbury Press, 2007.
- Darity, William A., *International Encyclopedia of Social Sciences*. Detroit: Macmillan Reference USA, 2008.
- Drache, Daniel dan Meric S. Gertler, *The New Era of Global Competiion: State Policy and Market Power*. Canada: McGill-Queens's University Press, 1991.
- Dunkley, Graham., *Free Trade: Myth, Reality and Alternatives*. New York: Zed Book Ltd., 2004.
- Evenett, Simon J., *The US-Sino Currency Dispute: New Insights from Economics, Politics and Law*. London: Centre for Economic Policy Research, 2010.
- Feng, Hui., *The Politics of China's Accession to the World Trade Organization: The Dragon Goes Global*. New York: Routledge, 2006.
- Frieden, Jeffrey A., *Global Capitalism : Its Fall and Rise In the Twentieth Century*. New York : W. W. Norton & Company Ltd, 2006.
- Garnaut, Ross, Ligang Song dan Wing Thye Woo. *China's New Place in a World in Crisis*. Canberra: The Australian National University Electronic Press, 2009.
- Harvey, David., *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press, 2005.
- Iley, Richard A. dan Mervyn K. Lewis, *Untangling the US Deficit: Evaluating Causes, Cures and Global Imbalances*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2007.

- Irawan, Prasetya., *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI, 2006.
- Lam, Willy Wo-Lap, *Chinese Politics in the Hu Jintao Era : New Leaders, New Challenges*. New York: An East Gate Book, 2006.
- Lardy, Nicholas R. *Integrating China into the Global Economy*, Washinton D.C: Brookings Institution Press, 2002.
- Kindleberger, C., *Economic Response: Comparative Studies in Trade, Finance, and Growth*. Massachusetts: Harvard University Press, 1978.
- Lampton, David M., *Same Bed, Different Dream: Managing U.S.-China Relations 1989-2000*. California: University of California Press, 2001.
- Neuman, Lawrence., *Basics of Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Pearson Education Inc, 2004.
- Paus, Eva dan Penelope B. Prime, *Global Giant: Is China Changing the Rules of the Game?* New York; Palgrave Macmillan, 2009.
- Ravenhill, John., *Global Political Economy*. New York: Oxford University Press, 2008.
- Ross, Robert., *After the Cold War*. New York: Sharpe, 1998.
- Salvatore, Dominick., *Protectionism and World Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Shimko, Keith L., *International Relations: Perspectives and Controversies*. New York: Houghton Mifflin Company, 2008.
- Soch. James., *Party Competition and U.S. Trade Policy in a Globalizing Era*. Chapel Hill: Univeristy of North Crolina Press, 2001.
- Sutter, Robert G., *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. Strange, Susan., *Casino Capitalism*. Oxford: Basil Blackwell, 1986.
- Viotti, Paul R. dan Mark V. Kauppi, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*. New York: Macmillan Publishing Company, 1993.
- Wang, Chi., *George W. Bush and China: Policies, Problems and Partnership*. New York:Lexington Books, 2009.

Wedeman, Andrew H., *From Mao to Market: Rent Seeking, Local Protectionism, and Marketization in China*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2003.

Yee, Herbert and Ian Storey, *The China Threat: Perceptions, Myths and Reality*. London: Routledge Curzo, 2002.

Zeng, Ka., *Trade Threats, Trade Wars: Bargaining, Retaliation and American Coercive Diplomacy*. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press, 2004.

Zhao, Suisheng., *China and the United States: Cooperation and Competition in Northeast Asia*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

ARTIKEL JURNAL

Bown, Chad P. dan Rachel McCulloch. "U.S.–Japan and U.S.–China Trade Conflict: Export Growth, Reciprocity, and the International Trading System" dalam *Journal of Asian Economics*, Vol. 20, (September 2009)

Daniel Chow, "China's Response to the Global Financial Crisis: Implications For U.S.-China Economic Relations" dalam *Global Business Law Review*, Vol. 1:47 (2011)

Gary Clyde Hufbauer, Yee Wong, and Ketki Sheth, "US-China Trade Disputes, Rising Tide, Rising Stakes" dalam *Policy Analyses in International Economics* Vol.78 (Agustus 2006)

Wang, Dong., "China's Trade Relations with the United States in Perspective", dalam *Journal of Current Chinese Affairs*, (2010)

ARTIKEL ILMIAH LAINNYA

Robert E. Scott, "US-China Trade 1989-2003: Impact on Jobs and Industries, Nationally and State-by-State", dalam Economic Policy Institute (EPI) Working Paper #270, (January 2005)

Whalley, John, Jun Yu, dan Shunming Zhang, "Trade Retaliation in a Monetary-Trade Model", dalam CESifo Working Paper No. 2526 Category 7: Trade Policy, (January 2009)

DOKUMEN RESMI PEMERINTAH

The White House, Office of the Press Secretary (2002a), *President Bush Meets with Chinese President Jiang Zemin*, 21 Februari 2012, diakses dari: www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/20020221-7.html

ARTIKEL SURAT KABAR DAN MAJALAH

“George Bush, Protectionist, The president's decision to place high tariffs on imports of steel is disgraceful”, diakses dari: <http://www.economist.com/node/1021395>

MAKALAH DAN SKRIPSI

Choi, Hyun-ji. *Renminbi Undervaluation and the U.S.-China Bilateral Trade Balance*. Skripsi program Studi Internasional di Boston University, (Mei 2007)

Copelovitch., Mark S. dan Jon C. Pevehouse, “Choose Your Own Weapon: Trade Policy, Exchange Rate, and the Politics of Protection”, Makalah Presentasi Pertemuan Tahunan Asosiasi Ilmu Politik Amerika di Hyatt Regency dan Sheraton Chicago, Chicago, IL, Agustus 30-September, 2007.

Polimpung, Hizkia Yosie., “Kapitalisme dalam Kerlingan Negara-Berdaulat: Ulasan Historis Singkat Dari Era Imperium Romawi Agung sampai Era Neoliberal” dalam Workshop “Global Capitalism I” PACIVIS Center for Global Civil Society Studies, Depok, 25 Oktober- 8 November 2011.

INTERNET

Bown, Chad P. dan Rachel McCulloch, *U.S. Trade Policy towards China: Discrimination and Its Implications* diakses dari: <http://www.people.brandeis.edu/~cbown/papers/PACTAD-Bown-McCulloch.pdf>

Dumbaugh, Kerry., *China-U.S. Relations: Current Issues and Implications for U.S. Policy*, diakses dari: www.fas.org/sgp/crs/row/RL32804.pdf

- Goldstein, Morris., dan Nicholas Lardy, *China's Exchange Rate Policy: An Overview of Some Key Issues*, diakses dari: <http://www.iie.com/publications/papers/goldstein-lardy1007.pdf>
- Kregel, Jan A., *A New Triffin Paradox for the Global Economy*, diakses dari: <http://cas.umkc.edu/econ/economics/faculty/Kregel/Econ%20512/Winter2002/Readings/Triffin.pdf>
- Morrison, Wayne M., *China and The World Trade Organization*, diakses dari: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rs20139.pdf>
- Morrison, Wayne M., dan Marc Labonte, *China's Currency: Economic Issues and Options for U.S. Trade Policy*, diakses dari www.fas.org/sgp/crs/row/RL32165.pdf
- Osborne., Martin J., *An Introduction to Game Theory: Nash Equilibrium*, diakses dari: <http://www.economics.utoronto.ca/osborne>
- Rudd, Kevin., *The Global Financial Crisis*, diakses dari: <http://www.themonthly.com.au/monthly-essays-kevin-rudd-global-financial-crisis--1421>
- Shah, Anup., *Global Financial Crisis*, diakses dari: <http://www.globalissues.org/article/768/global-financial-crisis>
- Stengel, Bernhard von dan Theodore L. Turocy, *Game Theory* diakses dari: http://www.edb.gov.hk/FileManager/TC/Content_5095/outstanding3.pdf