



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISA KEPENTINGAN EKONOMI-POLITIK AMERIKA
SERIKAT DI BALIK DEFISIT PERDAGANGAN DENGAN
CHINA (2005-2010)**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar
Sarjana Sosial pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional**

MINDO STEVI ARDI

0806322956

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL**

DEPOK

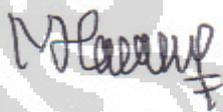
JUNI 2012

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : MINDO STEVI ARDI

NPM : 0806322956

Tanda Tangan : 

Tanggal : 8 Juni 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : MINDO STEVI ARDI
NPM : 0806322956
Program Studi : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
Judul Skripsi :

“ANALISA KEPENTINGAN EKONOMI-POLITIK AS DI BALIK DEFISIT
PERDAGANGAN DENGAN CHINA (2005-2010)”

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

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Andi Widjajanto, Ph.D ()
Penguji Ahli : Syamsul Hadi, Ph.D ()
Pembimbing : Dr. Drs. Fredy B.L. Tobing, M.Si ()
Sekretaris : Ardhitya E. Yerima Lalisang, M.Sc ()

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 8 Juni 2012

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis sampaikan ke hadirat Allah SWT karena atas segala rahmat dan ridho-Nya lah penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan baik. Penulisan skripsi ini tidak lain merupakan salah satu syarat mencapai gelar Sarjana Sosial dari Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

Perdagangan merupakan pendorong utama bagi pertumbuhan perekonomian suatu negara. Bagi AS, perdagangan menjadi penting dalam pencapaian kepentingannya, salah satunya dengan China. Hubungan dagang AS dengan China dimulai pada tahun 1979 dan semakin berkembang hingga saat ini. Perdagangan telah memberikan dinamika dalam hubungan AS-China. Permasalahan kemudian muncul ketika AS mengalami defisit perdagangan dengan China dan memunculkan friksi-friksi dalam hubungan kedua negara. Defisit ini dianggap telah berpengaruh terhadap perekonomian AS, terlebih disaat AS mengalami resesi ekonomi akibat krisis finansial AS tahun 2008. Berdasarkan hal inilah, penulis berusaha memberikan fakta mengenai defisit perdagangan yang dialami AS dan meneliti kepentingan ekonomi-politik AS dibalik defisit perdagangannya dengan China

Penulis di satu sisi menyadari banyaknya kekurangan dan kelemahan yang telah dilakukan selama penulisan skripsi ini, baik secara teknis maupun substansi. Atas dasar inilah penulis sangat mengharapkan berbagai saran dan kritik yang membangun dari pembaca untuk semakin memperkaya skripsi ini. Pada akhirnya, penulis berharap penelitian ini dapat bermamfaat bagi berbagai pihak yang membacanya.

Depok, 8 Juni 2012

Mindo Stevi

UCAPAN TERIMA KASIH

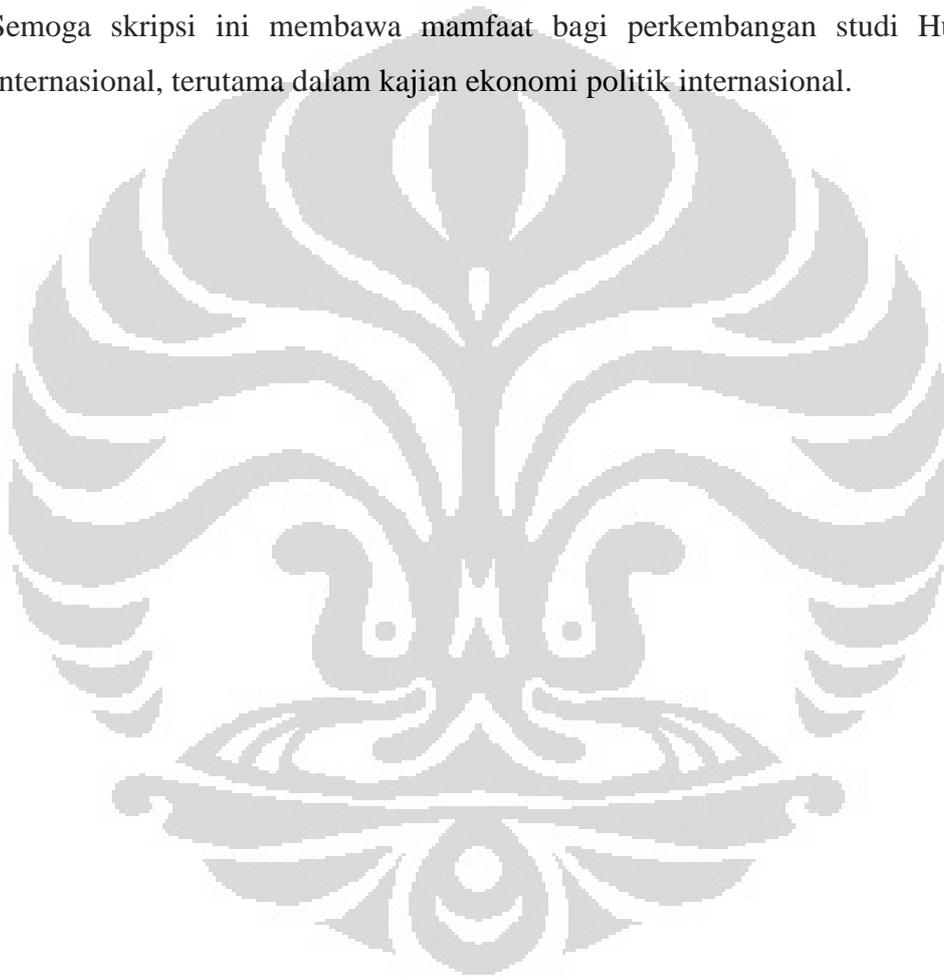
Penulis mengucapkan puji syukur yang sebesar-besarnya kepada Penguasa Langit dan Bumi Allah SWT. atas kuasa-Nya hingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dan mempermudah perjalanan penulis hingga saat ini. Hanya karena ridho-Nya lah penulis dimampukan untuk dapat menyelesaikan skripsi ini. Selain itu, penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada jajaran individu hebat yang setia memberi dukungan dan nasihat serta wejangan kepada penulis selama penulisan skripsi ini:

1. Dr. Drs. Fredy B.L. Tobing, M.Si selaku pembimbing skripsi yang telah bersedia meluangkan waktu di tengah kesibukannya untuk membimbing jalan penelitian ini. Terima kasih atas semangat dan dorongan yang diberikan serta saran dan meluruskan logika berfikir penulis sehingga mempermudah penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
2. Syamsul Hadi, Ph.D yang bersedia menjadi penguji ahli dalam sidang skripsi penulis dan memberikan masukan serta saran yang bersifat konstruktif terhadap penelitian penulis
3. Andi Widjajanto, Ph.D selaku Ketua Program dan Ketua Sidang dan Ardhitya E. Yeremia Lalisang, M.Sc selaku Sekretaris Sidang yang telah banyak membantu penulis.
4. Dosen-dosen cluster Ekonomi Politik Internasional seperti Mbak Dewi Sitepu, Mas Tirta, Pak Makmur, Mba Asra, Mba Yuni dan dosen-dosen HI UI yang meskipun namanya tidak dapat disebutkan satu-persatu tapi tetap terkenang di hati penulis. Terima kasih telah membantu memperkaya pengetahuan penulis dalam memahami fenomena-fenomena ekonomi-politik internasional secara khusus dan fenomena dunia internasional secara umum.
5. Mbak Suzie selaku Pembimbing Akademis penulis yang juga memberikan pencerahan bagi penulis dan bersedia meluangkan waktunya untuk mendiskusikan permasalahan dalam skripsi penulis.

6. Orang tua dari penulis, Jhoni Ardhi, SE dan Nurmailis Siregar atas kesabaran dan dukungannya yang tak terhingga pada penulis. Terima kasih atas doa-doa dan semangat yang selalu diberikan agar penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan semoga dengan ini penulis dapat memberikan rasa bangga bagi orang tua penulis.
7. Mayardi Palalery dan Septiana Berlisia selaku kakak penulis yang telah memberikan dukungan luar biasa dalam kehidupan penulis terutama dalam menyusun skripsi ini. Terima kasih atas transfer semangat yang diberikan sehingga penulis yakin untuk menyelesaikan skripsi ini serta terimakasih untuk semua keluarga yang tidak bisa disebutkan satu-persatu tapi selalu mendoakan penulis agar dapat menyelesaikan skripsi ini.
8. Teman-teman HI 08, yang berjuang bersama-sama selama empat tahun ini. Terima kasih teman terbaik penulis, Riza Aryani, Sri Rezeki yang selalu menjadi tempat curhatan kegalauan penulis dan menjadi penyemangat luar biasa bagi penulis serta pencerahan atas nasehatnya untuk skripsi penulis. Teman seperbimbingan Yonathan Susilo yang juga memberikan semangat dan masukan-masukan untuk skripsi penulis. Terima kasih Dwi Indah, Melisya Debora, teman seperjuangan yang menghabiskan waktu bersama di Perpustakaan Pusat UI untuk mengerjakan skripsi. Teman-teman centil dan yeyek Raden Ajeng (Ipeh), Tengku Iari, Shirley Simarmata. Teman-teman ekopolin (vina, weki, Gya, Nyunyu, Ulpa, fadlin, deni, bombom, oka, adi, tulus, lesly, machfudz, kun, arya, kohar). Teman-teman pengstrat (gita, dani, citra, yusdam, aria, roby, sorang, palar, joan). Teman-teman mastrans (agung, ica, yanti, mita, dafi, tebe, iqbal, ria, marga, nasrul, adi)
9. Terima kasih Adek Impianna, Mela Desina selaku teman terbaik yang mengerti penulis dan selalu memberikan suntikan semangat bagi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini
10. Terima kasih sahabat terbaik penulis Wawan Setiawan Rustam dan Glamours (Sakinah Putri, Meyza Gina, Alitha Jehan, Kiki Novia, Shintya Rahmi, dan Nina Arifah) meskipun jarak memisahkan kita tapi semangat dan doa yang kalian berikan merupakan resep luar biasa bagi penulis menyelesaikan skripsi ini

11. Terima kasih Muhammad Fatih untuk setiap doa, semangat, dukungan untuk penulis dalam penyelesaian skripsi ini. Terima kasih telah menjadi pelampiasan kegalauan penulis selama penulisan skripsi ini. Terima kasih telah menjadi penyemangat luar biasa bagi penulis dan menjadi pribadi yang mengajarkan penulis untuk tetap optimis dalam segala usaha.

Akhir kata, penulis berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu dan mendukung penulis. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi perkembangan studi Hubungan Internasional, terutama dalam kajian ekonomi politik internasional.



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

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

Nama : Mindo Stevi Ardi
NPM : 0806322956
Program Studi : S1-Regular 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 Non-eksklusif** (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**“ANALISA KEPENTINGAN EKONOMI-POLITIK AMERIKA SERIKAT
DI BALIK DEFISIT PERDAGANGAN DENGAN CHINA (2005-2010)”**

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format, 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 : 8 Juni 2012

Yang menyatakan



Mindo Stevi Ardi

ABSTRAK

Nama : Mindo Stevi Ardi
 Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
 Judul :

ANALISA KEPENTINGAN EKONOMI-POLITIK AMERIKA SERIKAT DI
 BALIK DEFISIT PERDAGANGAN DENGAN CHINA (2005-2010)

Penelitian ini membahas kepentingan ekonomi-politik AS di balik defisit perdagangan dengan China. Analisis penelitian ini menggunakan konsep ekonomi-politik internasional dan interdependensi asimetris. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif. Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa defisit perdagangan dengan China adalah bagian dari kecenderungan global dan hubungan perdagangan AS dengan China merupakan hubungan yang menguntungkan. Hubungan perdagangan ini telah memberikan peluang bagi AS untuk memperluas pasar serta keuntungan terkait status China sebagai *strategic partner* AS dalam upaya penyelesaian isu-isu bilateral.

Kata kunci: AS, China, Interdependensi Asimetris, Ekonomi-Politik Internasional

ABSTRACT

Name : Mindo Stevi Ardi
 Study Program : International Relations
 Title :

THE ANALYSIS OF US POLITICAL-ECONOMIC INTEREST IN ITS TRADE
 DEFICIT WITH CHINA (2005-2010)

This thesis explores the political-economic interest of US in its trade deficit with China. This research using the concept of international political economy and asymmetrical interdependence. This research is qualitative descriptive interpretive. The result of this research showed that the trade deficit with China is a part of global trends and U.S. trade relations with China is profitable relationship. Trade relationship has provided an opportunity for the U.S. to expand markets and profits related to the status of China as US strategic partner in the effort to the completion bilateral issues.

Keyword: U.S, China, Asymmetrical Interdependence, International Political Economy

DAFTAR ISI

LEMBAR JUDUL	
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
UCAPAN TERIMA KASIH	v-vii
HALAMAN PERNYATAAN PUBLIKASI	viii
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI	x-xi
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR SINGKATAN	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Permasalahan	8
1.3. Tinjauan Pustaka	9
1.4. Kerangka Pemikiran	14
1.4.1 Ekonomi Politik Internasional	14
1.4.2 Interdependensi Asimetris	18
1.4.3 Alur Pemikiran	21
1.5. Metode Penelitian	21
1.5.1. Metode Penelitian	21
1.5.2. Asumsi	22
1.6. Tujuan dan Signifikansi Penelitian	22
1.7. Rencana Pembabakan Skripsi	23
BAB II DINAMIKA DALAM HUBUNGAN AMERIKA SERIKAT-CHINA (1971-2004) DAN IMPLIKASINYA TERHADAP HUBUNGAN DAGANG	
II.1. Awal Pembentukan Hubungan Dagang AS-China	25
II.2. Peningkatan Hubungan Ekonomi AS-China	28
II.2.1 Reformasi Ekonomi China sebagai Momentum Peningkatan Hubungan Ekonomi Perdagangan AS-China	28
II.2.2. Peningkatan Volume Perdagangan AS-China	30
II.3. Isu-Isu yang Mempengaruhi Dinamika Hubungan Ekonomi Perdagangan AS- China	34
II.3.1. Peristiwa Tiananmen 1989: Embargo AS terhadap China	35
II.3.2. Pemberian <i>Most Favoured Nation</i> China: Perubahan Sikap AS terhadap Status MFN China	37
II.3.3. Keanggotaan China dalam WTO tahun 2001	39

**BAB III HUBUNGAN PERDAGANGAN AS-CHINA (2005-2010),
FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB DEFISIT PERDAGANGAN DAN
DAMPAK DEFISIT PERDAGANGAN TERHADAP PEREKONOMIAN AS**

III.1. Ekspor dan Impor Utama AS ke dan dari China.....	54
III.2. Net Trade AS: Defisit Perdagangan AS.....	59
III.3. Faktor-Faktor Penyebab Defisit Perdagangan AS terhadap China.....	61
III.3.1. China sebagai Sumber Utama <i>Global Supply Chains</i>	61
III.3.2. Kebijakan <i>Currency Peg</i> China tahun 2005.....	64
III.3.3. Krisis Ekonomi AS tahun 2008.....	66
III.4. Dampak Defisit Perdagangan AS–China terhadap Perekonomian AS.....	68
III.4.1. Peningkatan Pengangguran di AS.....	68
III.4.2. Melemahnya Dolar sebagai Mata Uang Internasional.....	70

**BAB IV ANALISA KEPENTINGAN EKONOMI-POLITIK AS DI BALIK
DEFISIT PERDAGANGAN DENGAN CHINA (2005-2010)**

IV.1. Fenomena Defisit Perdagangan AS terhadap China.....	72
IV.2. Hubungan Interdependensi Asimetris AS-China.....	77
IV.3. Perdagangan sebagai Instrumen Pencapaian Kepentingan AS: tendensi ekonomi-politik dan upaya pengaruh yang ditimbulkan AS terhadap China.....	81
IV.3.1. China sebagai Aset Pasar di Asia Pasifik.....	83
IV.3.2. China sebagai <i>Emerging Greentech Market</i>	90
IV.4. Pemberdayaan <i>Bargaining</i> dan <i>Influence</i> terhadap China sebagai <i>Strategic Partner</i> dalam Isu-Isu Bilateral.....	91

BAB V KESIMPULAN..... 99

DAFTAR PUSTAKA..... 103

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Perdagangan AS-China Tahun 1980-2010 (dalam milyar dolar AS).....	3
Tabel 1.2. Perdagangan AS-China: 2000-2010.....	5
Tabel 2.1. Perdagangan AS-China: 1971-1980.....	28
Tabel 2.2. Perdagangan AS-China: 1981-1990.....	31
Tabel 2.3. Ketergantungan Perekonomian AS dan China.....	44
Tabel 3.1. Posisi Ekonomi Dunia: AS dan China.....	50
Tabel 3.2. Perdagangan Barang AS-China: 2001-2010.....	52
Tabel 3.3. Ekspor AS ke Mitra Dagang Utama: 2001 dan 2010.....	54
Tabel 3.4. Ekspor Utama AS ke China: 2005-2010.....	57
Tabel 3.6. Impor Utama AS dari China: 2005-2009.....	58
Tabel 4.1. Perdagangan AS-China: 2005-2010.....	73
Tabel 4.2. Interdependensi Ekonomi AS dan China.....	77
Tabel 4.3. Ekspor AS ke dan dari China.....	79
Tabel 4.4. FDI Bilateral AS-China: 2005-2010.....	88

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1. Pertumbuhan GDP AS versus China, Jepang, dan Eurozone.....	4
Gambar 1.3. Keseimbangan Perdagangan AS dengan Mitra Dagangnya (dalam milyar dolar AS).....	6
Gambar 2.3. Pertumbuhan GDP AS dan China 1989-2005 (dalam %)......	42
Gambar 2.4. Pertumbuhan perdagangan AS dengan China 1989-2003.....	45
Gambar 2.5. Kehilangan Pekerjaan AS sebelum dan setelah China masuk ke WTO.....	46
Gambar 2.6. Pengaruh Peningkatan Perdagangan AS-China terhadap AS.....	48
Gambar 3.3 Perdagangan AS dengan China: 2001-2010.....	53
Gambar 3.4. Keseimbangan Perdagangan AS dengan Dunia dan Mitra Dagangnya tahun 2010.....	53
Gambar 3.5. Negara Tujuan Ekspor Utama AS, 2010.....	55
Gambar 3.6. Diagram Impor Manufaktur AS dari Pacific Rim Countries: 1990, 2000, 2010.....	63
Gambar 3.7. Reminbi China Terhadap Nilai Tukar Dollar AS: 2005-2010.....	65
Gambar 3.8. Dollar's Declining (Januari 1994-Juli 2008).....	71
Gambar 4.1. Impor China dari AS.....	79
Gambar 4.2. Kepentingan Relatif AS dan China sebagai Pasar Ekspor.....	77

BAB I PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Globalisasi telah membawa perubahan dalam perkembangan teknologi dan perekonomian saat ini. Adanya globalisasi, yang ditandai dengan semakin kaburnya batas-batas teritorial negara, menyebabkan perpindahan barang dan jasa terjadi secara masif dan cepat. Proses globalisasi dalam berbagai bidang serta adanya perkembangan teknologi dan informasi menimbulkan gejala penyatuan ekonomi semua negara. Globalisasi telah menyebabkan berbagai perubahan dalam relasi dan hubungan antar negara-negara di dunia terutama dalam perdagangan. Perdagangan telah menyatukan negara yang satu dengan yang lain dalam suatu ikatan yang bertujuan untuk menciptakan keuntungan bersama dan saling melengkapi akan sumber daya yang tidak dimiliki oleh suatu negara, sehingga secara tidak langsung perubahan relasi akibat globalisasi ini akan mengakibatkan interdependensi perdagangan antar negara di dunia.

Perdagangan merupakan pendorong utama bagi pertumbuhan perekonomian suatu negara.¹ Hal ini dikarenakan perdagangan dapat memperluas kapasitas konsumsi dari suatu negara, meningkatkan output dunia, dan menyediakan akses terhadap sumber daya yang tidak dapat diproduksi oleh suatu negara, terutama bagi AS. AS merupakan negara yang selama ini dikenal sebagai hegemon dan negara yang ekonominya sangat terintegrasi dengan ekonomi dunia. Integrasi ini pada dasarnya menciptakan keuntungan sekaligus tantangan bagi sektor bisnis, perdagangan, konsumen di AS. Bagi AS perdagangan menjadi penting sesuai dengan fungsi dari perdagangan yang dapat menjadi pendorong pertumbuhan perekonomian. Dari perdagangan internasional yang dilakukan AS dengan negara-negara di dunia, 30% nya merupakan perdagangan AS dengan negara-negara di kawasan Asia Pasifik. Perdagangan AS dengan kawasan Asia Pasifik jauh lebih besar dibandingkan dengan total perdagangan AS ke Uni

¹Michael P. Todaro, "Trade Theory and Development experience" dalam *Economic Development* 7th edition, (Harlow: Pearson Education Limited, 2000), hlm. 474

Eropa.² Asia Pasifik telah menjadi kawasan yang sangat penting bagi keseluruhan aspek dari kepentingan Amerika Serikat dalam jangka panjang. Perekonomian negara-negara di kawasan Asia Pasifik meningkat sangat pesat, terutama China. Hubungan China dan AS sendiri baru mulai berkembang ketika China mulai membuka dirinya terhadap dunia luar melalui *open door policy* yang diterapkan China pada masa pemerintahan Deng Xiaoping.

Hubungan perdagangan AS dengan China sudah terjalin sejak akhir tahun 1970-an. Hubungan dagang AS dengan China dimulai ketika kedua negara mengumumkan hubungan diplomatiknya pada Januari 1979 dan menandatangani perjanjian dagang bilateral pada Juli 1979, serta memberlakukan MFN (*Most Favored-Nations*) pada awal tahun 1980.³ Hubungan perdagangan bilateral keduanya sangat signifikan. Dengan adanya perjanjian dagang antara kedua negara, maka volume perdagangan antara keduanya juga meningkat. Namun, hubungan dagang kedua negara tersebut tidak pernah lepas dari berbagai masalah, salah satunya adalah defisit perdagangan dalam jumlah cukup besar yang dialami AS. Perdagangan yang selama ini dilakukan oleh AS dengan China dapat dikatakan tidak seimbang. Dalam berhubungan dengan China, AS selalu mengalami defisit perdagangan dan hanya merasakan surplus perdagangan sejak empat tahun pertama ditandatanganinya perjanjian perdagangan. Sejak tahun 1983, AS mengalami defisit perdagangan dengan China yang jumlahnya terus bertambah setiap tahunnya, terutama berkembang pesat setelah tahun 1985.⁴

² International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics, (Washington DC: International Monetary Fund Yearbook, 2006), hlm. 510

³ Wayne M. Morrison, "China-U.S. Trade Issues" dalam Congressional Research Service, 1 Juli 2005, diakses dari <http://www.fas.org/sgp/crs/row/IB91121.pdf>, pada tanggal 19 September 2011

⁴ Nicholas R. Lardy, *China in the World Economy*, (Washington DC: Institute for International Economics, 1994), hlm.73

Tabel 1.1 Perdagangan Barang AS-China Tahun 1980-2010
(dalam milyar dolar)

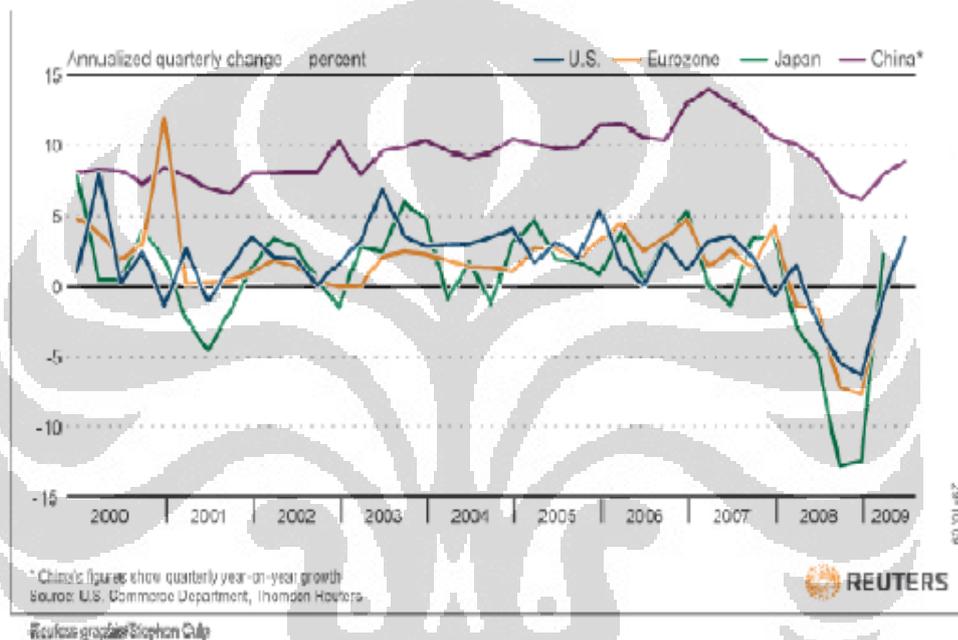
Year	Ekspor AS	Impor AS	U.S. Trade Balance
1980	3.8	1.1	2.7
1985	3.9	3.9	0.0
1990	4.8	15.2	-10.4
1995	11.7	45.6	-33.8
2000	16.3	100.1	-83.8
2005	41.8	243.4	-201.6
2006	55.2	287.8	-232.5
2007	65.2	321.5	-256.3
2008	71.5	337.8	-266.3
2009	69.6	296.4	-226.8
Estimasi 2010	93.3	365.8	-272.5

Sumber: *US International Trade Commission Data Web*

Perdagangan yang harusnya menjadi pendorong bagi perekonomian di suatu negara ternyata tidak berlaku bagi AS yang melakukan perdagangan dengan China. Perdagangan AS dan China justru menimbulkan ketidakstabilan ekonomi di AS akibat besarnya defisit perdagangan yang ditimbulkan. Peningkatan volume perdagangan AS dan China telah mengalami peningkatan drastis setelah China menjadi anggota WTO pada tahun 2001. Dengan bergabungnya China ke dalam WTO membuat China sangat leluasa dalam melakukan ekspansi pasarnya ke dunia internasional, terutama AS. Barang – barang produksi China yang murah menjadi pendorong utama beralihnya konsumen ke barang – barang produksi China dan secara nyata telah merebut pasar domestik AS. Ekspor China menguasai hampir 10% dari total ekspor dunia pada tahun 2010. Disisi lain Jerman justru mengalami penurunan, diikuti oleh AS (8%) dan Jepang (sekitar 5%). Hal inilah yang membuat AS mengalami defisit perdagangan yang besar

dikarenakan barang produksi AS telah tergantikan oleh barang – barang China yang harganya jauh lebih murah. Hubungan perdagangan AS – China mengalami ketimpangan yaitu 1:5 dengan jumlah ekspor China yang lebih besar. Defisit perdagangan ini tentunya berpengaruh terhadap pertumbuhan perekonomian dan stabilitas perekonomian AS, dimana defisit perdagangan yang terjadi di AS mengakibatkan terjadinya tingkat pengangguran yang tinggi di AS.⁵

Grafik 1.1 Pertumbuhan GDP AS versus China, Jepang, dan Eurozone



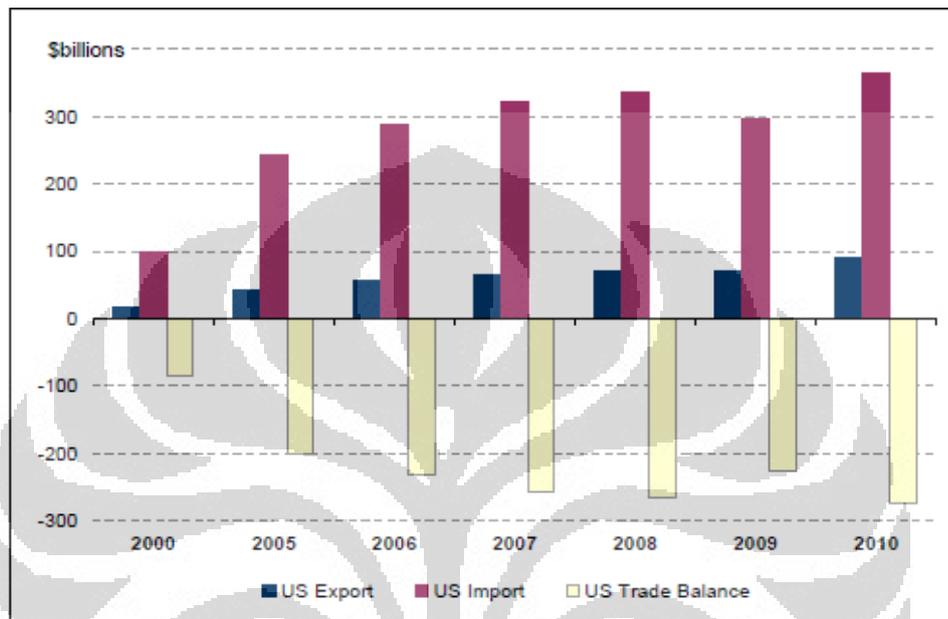
Sumber: http://graphics.thomsonreuters.com/109/US_GDP1009.gif&imgref

Grafik diatas memperlihatkan bagaimana pertumbuhan GDP AS, China, Jepang, dan Negara-negara *Eurozone*. Grafik dimulai pada tahun 2000 hingga tahun 2009 memperlihatkan bagaimana pertumbuhan GDP keempat negara. Dari grafik terlihat, pertumbuhan GDP China selalu berada diatas AS, Jepang dan Negara-negara *Eurozone*. Sedangkan, AS mengalami dinamika pertumbuhan GDP. Hal ini dapat dilihat dari tingkat pertumbuhan GDP AS dan penurunan tajam GDP pada tahun 2008 sama halnya yang terjadi dengan Jepang dan negara-negara *Eurozone*. Grafik ini tentunya secara nyata memperlihatkan bagaimana pertumbuhan perekonomin China yang semakin meningkat tiap tahunnya,

⁵ Will Hutton, *The Writing on the Wall: Why We Must Embrace China as a Partner or Face It as an Enemy*, (New York: Free Press, 2006), hal. 1

walaupun mengalami penurunan pada tahun 2008 dikarenakan adanya dampak dari krisis ekonomi global, namun pertumbuhan GDP China tetap berada diatas AS, Jepang, dan negara – negara Eropa.

Tabel 1.2. Perdagangan AS dan China : 2000 - 2010



Source: U. S. International Trade Commission DataWeb.

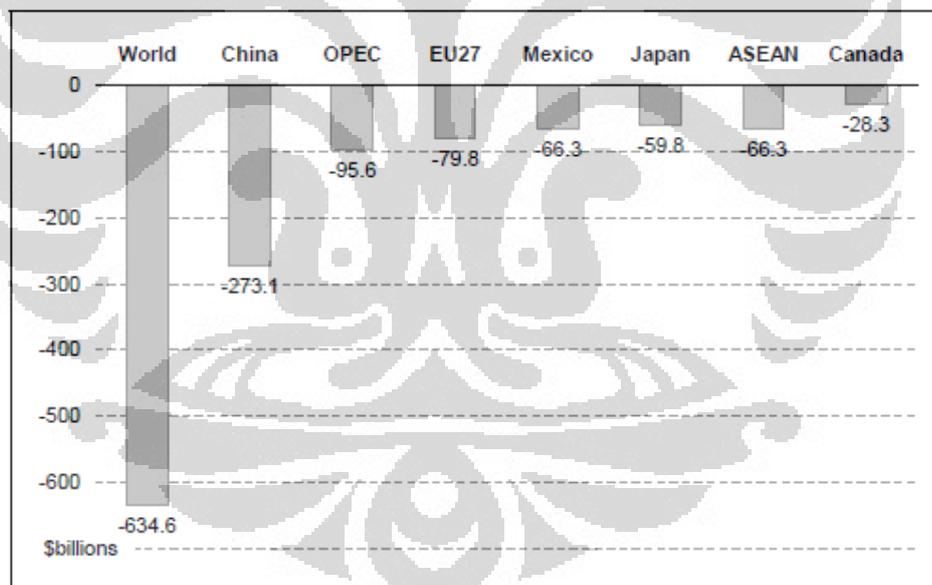
Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bagaimana besarnya defisit perdagangan yang dialami AS. AS mengalami defisit perdagangan dalam jumlah besar dan terus meningkat setiap tahunnya. Sejak tahun 2005 hingga 2008, defisit perdagangan AS per tahunnya mencapai angka 200 milyar dolar dan setiap tahun jumlahnya terus bertambah. Sejak tahun 2005 impor China ke AS meningkat tajam sedangkan ekspor AS ke China tidak sampai setengah dari jumlah impor China ke AS. Pada tahun ini, AS juga harus rela menderita *bilateral trade deficit* terhadap China sebesar 202 milyar dolar, jumlah defisit dalam perdagangan terbesar yang pernah dialami oleh suatu negara dalam sejarah.⁶ Satu tahun kemudian, yaitu pada Oktober 2006 AS kembali mengalami defisit perdagangan

⁶*Ibid*,

yang juga dialami oleh Uni Eropa. Pada tahun ini China mencatat surplus perdagangan sebesar 155 milyar dolar terhadap Uni Eropa dan AS.⁷

Dari segi perdagangan, AS tetap mengalami defisit tidak hanya dengan China, tapi juga dengan hampir sebagian besar negara-negara di dunia. Namun, defisit perdagangan dengan China merupakan defisit perdagangan terbesar bahkan jika dibandingkan dengan *partner* dagang AS lainnya seperti, negara-negara OPEC (*Organization Petroleum Exporting Countries*), negara-negara Uni Eropa (UE), Meksiko, Jepang, dan Kanada yang apabila dijumlahkan maka defisit perdagangannya hanya 235 milyar dolar jika dibandingkan dengan China yang mencapai 273 milyar dolar pada tahun 2010.⁸ Hal ini seperti tergambar dalam diagram dibawah ini:⁹

**Tabel 1.3. Keseimbangan Perdagangan AS dengan Mitra Dagangnya
(dalam milyar dollar AS)**



Source: U.S. International Trade Commission DataWeb.

Berdasarkan diagram tabel diatas dapat dilihat bagaimana besarnya defisit perdagangan yang dialami oleh AS. Defisit perdagangan yang dialami AS dengan

⁷Vivek Bharati, "China's Economic Resurgence and 'Flexible Coalitions'", dalam Alyssa Ayres and C. Raja Mohan (eds.), *Power Realignment in Asia: China, India and the United States*, (New Delhi: SAGE Publications India Pvt Ltd, 2009), hal. 51

⁸ Wayne M. Morrison, "China-US Trade Issues", diakses dari <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33536.pdf>

⁹*Ibid*,

China tidak dapat disamakan dengan defisit perdagangan yang dialami AS dengan mitra dagang lainnya. Surplus dan defisit merupakan dinamika dalam perdagangan yang tidak dapat dihindari. AS memang kerap mengalami surplus ataupun defisit dengan mitra dagangnya namun defisit perdagangan yang dialami AS pada 25 tahun terakhir secara nyata telah menimbulkan dampak negatif bagi perekonomian AS, salah satunya yang paling menonjol adalah merosotnya industri manufaktur di AS yang telah bergeser menjadi jasa. Pergeseran dari industri manufaktur ke jasa ini memang menjadi salah satu pemicu meningkatnya pengangguran di AS, sekitar 34% dari tahun 1998 hingga tahun 2010.¹⁰ Selain itu, defisit perdagangan dalam jumlah yang sangat besar akan dapat berdampak negatif pada nilai dollar yang menjadi mata uang internasional. Hal ini dikarenakan defisit perdagangan menciptakan ketidakstabilan ekonomi yang dapat berpengaruh pada melemahnya dollar. Hal inilah yang tidak terjadi ketika AS mengalami defisit dengan negara – negara mitra dagang AS lainnya seperti Kanada, Meksiko, Jepang, dan negara lainnya. Dalam perdagangan dengan China, AS lebih banyak mengimpor produk China sehingga banyak lapangan pekerjaan yang hilang di AS. Impor yang lebih banyak dari ekspor tersebut juga menciptakan defisit perdagangan yang terus meningkat setiap tahunnya.

Perdagangan AS-China saat ini dapat dikatakan berdampak negatif bagi kedua belah pihak. Jika dilihat dari sisi AS, perdagangan yang dilakukannya dengan China telah membuat AS menumpuk hutang luar negeri, kehilangan kapasitas ekspor, menghadapi lingkungan makroekonomi yang rentan, dan melemahnya dollar. Seiring dengan defisit perdagangan AS yang berkepanjangan, dolar juga mulai melemah. Sejak tahun 2002 sampai 2009 dolar tercatat telah melemah sekitar 33% terhadap mata uang utama lain atau melemah sekitar 3% sampai 4% pertahun.¹¹ Depresiasi dolar terbesar terjadi pada tahun 2007 ketika dolar dinyatakan terdepresiasi sebesar 10% antara bulan Januari sampai November 2007.¹² Sedangkan di pihak China, kerugian yang ditimbulkan adalah

¹⁰ Kimberly Amdeo, *U.S Trade Deficit with China*, diakses dari <http://useconomy.about.com/od/tradepolicy/p/us-china-trade.htm>, pada tanggal 16 Maret 2012

¹¹Craig K. Elwell, *Dollar Crisis: Prospect and Implications*, *CRS Report for Congress* (8 Januari 2008), diakses dari <http://fpc.state.gov/documents/organization/99488.pdf>, hal. 4

¹²*Ibid*,

ketergantungan China terhadap pasar konsumen AS, menekan daya beli dari kelas menengahnya dengan mata uang yang lemah, serta telah menggunakan cadangan devisa dalam jumlah besar hanya untuk mempertahankan nilai yuan dan menanamkannya pada aset yang beresiko, bukannya diinvestasikan pada barang-barang publik yang lebih menguntungkan bagi rumah tangga China.

Besarnya defisit perdagangan yang dialami oleh AS ternyata juga dipengaruhi oleh nilai yuan China yang sangat rendah. Kebijakan pematokan mata uang rendah membuat barang produksi yang dihasilkan oleh China menjadi murah dibanding barang produksi AS. Hal ini menjadi salah satu alasan mengapa AS mengalami defisit perdagangan dengan China karena konsumen akan lebih memilih produk dengan harga yang rendah. Selain itu, subsidi terhadap pasar ekspor China telah mendorong terciptanya surplus yang besar bagi China, terutama surplus tersebut diperoleh dari hubungan dagangnya dengan AS. Secara nyata perdagangan yang dilakukan dengan China telah mengalami defisit sejak empat tahun pertama dimulainya hubungan dagang antara AS dan China dan peningkatan defisit perdagangan tersebut telah mengalami peningkatan setiap tahunnya dan memberikan beberapa pengaruh yang tidak baik bagi perekonomian AS secara umum.

I.2. Rumusan Masalah

Perdagangan yang dilakukan AS dengan China telah menimbulkan defisit yang sangat besar, bahkan jika dibandingkan dengan defisit perdagangan yang dialami AS dengan jumlah semua mitra dagang seperti negara-negara OPEC, EU, Jepang dan lainnya. Besarnya defisit perdagangan yang dialami AS telah berdampak pada instabilitas perekonomian AS. Berangkat dari permasalahan inilah, penelitian ini akan di fokuskan untuk menjawab pertanyaan : ***mengapa Amerika Serikat tetap melakukan perdagangan dengan China meskipun terus mengalami defisit perdagangan pada periode tahun 2005-2010?"***

I.3. Tinjauan Pustaka

Penulis menemukan beberapa tulisan yang berhubungan dengan penelitian penulis yang membahas mengenai defisit perdagangan AS – China sebelumnya, beberapa diantaranya akan dibahas penulis dalam bagian *literature review* ini. Pembahasan beberapa penelitian ini diharapkan dapat memperlihatkan pentingnya penelitian yang dilakukan oleh penulis terkait faktor – faktor yang mempengaruhi AS tetap mempertahankan perdagangan yang defisit dengan China. Dalam penelitian yang dilakukan Wayne M. Morrison yang berjudul *China-U.S. Trade Issue* mencoba menjelaskan mengenai hubungan ekonomi antara AS dengan China yang telah meluas dan semakin berkembang beberapa tahun terakhir. Perdagangan AS dengan China sendiri mulai terjadi ketika kedua negara ini mengumumkan hubungan diplomatik pada Januari 1979 dan menandatangani perjanjian dagang bilateral pada Juli 1979. Dalam penelitian disebutkan bahwa total perdagangan AS-China telah meningkat dari 5 milyar dolar pada tahun 1980 menjadi sekitar 231 milyar dolar pada tahun 2004.¹³ Selain itu, pada tahun 2005 China merupakan mitra dagang ketiga terbesar bagi AS. Dengan populasi penduduk China yang sangat besar dan perkembangan ekonominya yang sangat maju, China tentulah menjadi pasar yang sangat besar bagi para eksportir AS. Namun, defisit perdagangan dengan China berkembang sangat pesat di AS karena ekspor barang-barang China ke AS lebih banyak daripada ekspor barang-barang AS ke China. Defisit perdagangan AS meningkat dari 30 milyar dolar pada tahun 1994 menjadi 162 dolar milyar pada tahun 2004.¹⁴ Defisit perdagangan AS dengan China ini merupakan yang terbesar, jika dibandingkan dengan defisit perdagangan AS yang dialaminya dengan mitra dagang lain, seperti Jepang (75,2 milyar dolar); Kanada (65,8 milyar dolar); dan Mexico (45,1 milyar dolar).¹⁵

Salah satu hal yang dianggap sebagai faktor utama penyebab defisit perdagangan oleh pemerintah AS adalah kebijakan China's *pegged currency*. Sejak tahun 1994, yuan dipatok 8,28 per dollar. China dapat mempertahankan

¹³ Wayne M. Morrison, *China-U.S. Trade Issue*, dalam Congressional Research Service, 1 Juli 2005, diakses dari <http://www.fas.org/sgp/crs/row/IB91121>, tanggal 12 Desember 2011 pukul 14.04 WIB

¹⁴ *Ibid*,

¹⁵ *Ibid*,

pematokan ini karena mata uangnya tidak dapat ditukar di pasar internasional dan pematokan ini juga menjaga pembatasan dan kontrol terhadap transaksi modal. Sehingga, dengan adanya pematokan, maka nilai tukar mata uang China tidak berdasarkan pada kekuatan pasar. Para pembuat kebijakan di AS menilai bahwa mata uang yuan *undervalued* sekitar 15-40% terhadap dollar. Hal ini menjadikan barang-barang China yang diimpor AS menjadi lebih murah, sebaliknya barang AS yang diekspor ke China menjadi lebih mahal.

Morrison dalam tulisannya juga memaparkan berbagai argumen dari para analisis mengenai kebijakan yang seharusnya diambil oleh pemerintahan AS. Pertama, para analisis yang lebih bersifat pro melihat bahwa kebijakan AS harus bersifat '*engagement*' terhadap China. Hal ini dikarenakan keterikatan perekonomian yang terjadi diantara kedua negara. Selain itu, China diperlukan untuk menjadi mitra bagi AS dalam penyelesaian isu-isu bilateral ataupun terkait dengan performa ekonomi internasional. *Engagement* ini dilakukan melalui forum seperti *Strategic and Economic Dialogue* (SED) AS-China yang pada pembentukannya juga didasarkan oleh semakin meningkatnya ketergantungan ekonomi kedua negara. '*Engagement*' dimaksudkan dengan merangkul China sebagai 'teman' bagi AS bukan menjadikan China sebagai suatu ancaman seperti banyak yang dikatakan oleh analis yang melihat kekuatan China dapat menjadi ancaman bagi AS. Kedua, para analisis yang melihat kebangkitan China sebagai suatu ancaman bagi perekonomian AS dan sistem perdagangan dunia. Pernyataan ini didasarkan oleh hubungan perdagangan AS-China dimana AS mengalami defisit perdagangan setiap tahunnya dan juga berbagai negara lain dibelahan dunia.

Tulisan Morrison ini memberikan kesan bahwa hubungan yang terjadi antara AS dan China merupakan hubungan interdependensi dan dengan adanya pembentukan SED yang didasari elemen perdagangan sebagai faktor pembentukan dialog tersebut dan mungkin dipandang berbeda bagi beberapa analisis di AS namun SED telah memberikan kecenderungan bahwa kedua negara telah mencapai kesepakatan dalam melakukan dialog mengenai isu-isu yang dianggap penting (tidak terlepas dari permasalahan perekonomian) dan dengan

adanya SED juga maka kedua negara harus tetap berada dibawah *framework* SED agar dapat mencapai tujuan bersama kedua negara.

Susan Lawrence dalam tulisannya berjudul *U.S.-China Relations: Policy Issue* memberikan gambaran bagaimana hubungan AS – China dengan melakukan pemeriksaan secara rinci terhadap pernyataan (*agreement*) yang dilakukan oleh kedua negara tersebut. Salah satu bentuk *agreement* yang dilakukan oleh AS – China berada dalam kerangka *Strategic and Economic Dialogue* AS-China (SED) dan program bantuan AS di China.

Pertumbuhan perekonomian China yang cepat selama 30 tahun telah menjadikan China sebagai negara dengan ekonomi terbesar kedua di dunia. Pertumbuhan perekonomian China yang cepat juga dilandasi dengan ekspansi perdagangan yang dilakukan China terlebih setelah China menjadi anggota WTO. Hal inilah yang membuat AS merasa khawatir atas kebangkitan China dan perlu melakukan suatu bentuk kerjasama dengan China untuk dapat menyeimbangkan perekonomian global dan mengatasi hambatan dalam bilateral perdagangan. Lebih lanjut dalam tulisannya Susan menjelaskan bahwa kerjasama yang dilakukan oleh AS – China tidak hanya sebatas perdagangan namun juga mengenai isu – isu yang menjadi sorotan dunia internasional saat ini seperti perubahan iklim dan kerjasama energi, hak asasi manusia, isu – isu keamanan dan permasalahan di Taiwan.

Susan melihat bahwa kebangkitan China yang dapat dikatakan menjadi ‘hegemon’ baru dalam tatanan dunia internasional telah memberikan tantangan baru bagi AS. Dalam hubungan AS – China yang bersifat bilateral ataupun dalam ranah multilateral (WTO), AS memiliki kepentingan-kepentingan yang bersifat politik. Kebangkitan China menjadi suatu tantangan dimana AS harus dapat melihat celah dalam merangkul China agar dapat mencapai kepentingannya. Analisis yang dilakukan Susan yaitu melalui hubungan bilateral AS – China dengan melihat implikasi dari hubungan kedua negara agar dapat menyeimbangkan perekonomian global dan mengatasi hambatan – hambatan dalam hubungan kedua negara seperti hambatan perdagangan dan investasi. Selain permasalahan ekonomi, AS juga melihat bahwa pentingnya China dalam

mencapai kepentingan – kepentingan yang bersifat non-ekonomi. Pendekatan yang dilakukan AS yaitu dengan melakukan kerjasama dalam mengatasi permasalahan-permasalahan yang bersifat global seperti perubahan iklim. Sebagai negara dengan penghasil emisi gas terbesar di dunia maka AS membutuhkan China dalam mencapai kesepakatan internasional dalam mengatasi perubahan iklim. Selain itu kepentingan AS terlihat dalam permasalahan keamanan internasional terkait dengan keanggotaan dalam organisasi multilateral dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). China yang juga menjadi salah satu anggota tetap Dewan Keamanan PBB menjadi aktor yang akan berperan dalam pengambilan resolusi DK PBB. Secara keseluruhan Susan melihat bahwa isu perdagangan dan isu-isu lain yang menyangkut kepentingan AS telah menjadi blur. Intensitas dan ketergantungan ekonomi kedua negara secara tidak langsung akan berpengaruh terhadap hal-hal bersifat politik seperti yang telah dijelaskan diatas.

Defisit perdagangan yang dialami AS akibat hubungan dagangnya dengan China ternyata pernah dialami AS pada tahun 1980-an dengan Jepang. William H. Cooper dalam tulisannya berjudul *U.S. – Japan Economic Relations: Significance, Prospect, and Policy Option* menjelaskan hubungan antara AS dan Jepang. Cooper melihat bahwa hubungan antara AS dan Jepang merupakan hubungan yang sangat strategis dan saling menguntungkan. Pada tahun 1980-an, Jepang mengalami perkembangan perekonomian yang pesat. Hal ini membuat Jepang menjadi negara dengan ekonomi terbesar setelah AS. Jepang dinobatkan sebagai negara dengan perekonomian yang maju dikarenakan ekspansi perdagangan yang dilakukannya dan nilai mata uangnya yang memang rendah pada saat itu.

Kemajuan perekonomian Jepang yang disebut juga dengan macan Asia telah ‘menarik’ AS untuk dapat meningkatkan hubungan yang lebih baik dengan Jepang. Kedua negara telah membentuk agenda-agenda dalam peningkatan hubungan kerjasama. Namun, dalam hubungan kedua negara tetap terdapat ‘tensi’ dalam isu-isu tertentu seperti dalam hubungan perekonomian dimana besarnya defisit perdagangan yang diderita AS yang terus meningkat setiap tahunnya.

Namun bagi AS, defisit perdagangan yang diderita AS tidak membuat AS menurunkan kadar hubungan baiknya dengan Jepang. Hubungan perekonomian kedua negara terintegrasi melalui perdagangan ekspor dan impor dilihat sebagai suatu hubungan yang sangat penting dan strategis. Dalam tulisannya Cooper melihat bahwa hubungan ini bersifat *mutual interest*. Bagi AS, Jepang tidak hanya sekedar mitra dagangnya saja. Lebih dari itu, Jepang telah menjadi mitra yang sangat penting bagi AS. Jepang tidak hanya sebagai mitra dagang, namun juga menjadi sumber utama *Foreign Direct Investment* (FDI) bagi AS, Jepang juga dianggap sebagai kekuatan di Asia Timur (dalam hal ini berhubungan dengan perluasan pengaruh bagi AS), selain itu Jepang juga dianggap penting karena menjadi sumber utama dalam pembiayaan hutang AS pada saat itu.

Bagi AS, pentingnya hubungan AS dan Jepang bukan hanya permasalahan dalam hubungan perekonomian dimana hubungan AS dan Jepang yang bersifat *mutual interest*, namun status Jepang sebagai '*critical ally*' bagi AS. Landasan hubungan perekonomian yang tercipta bagi kedua negara merupakan kepercayaan AS kepada Jepang. Jepang dianggap sebagai aliansi yang sangat penting seiring dengan kemajuan Jepang pasca PD II yang telah menjadi kekuatan baru di Asia Timur dan menjadikan Jepang sebagai aktor penting dalam pengendalian di wilayah Asia. Dalam hal ini walaupun perdagangan yang terjadi antara AS dan Jepang mengalami defisit bagi AS, Jepang tetap dianggap sebagai mitra penting bagi AS. Jepang secara keseluruhan telah mempengaruhi AS. Hubungan ekonomi AS dan Jepang juga telah mempengaruhi dalam kebijakan perdagangan AS.

Hubungan perekonomian AS dan Jepang yang selama ini telah berada pada bingkai yang sangat strategis dan menguntungkan bagi AS ternyata telah membawa perubahan dalam isu-isu yang menjadi konsentrasi kedua negara. Kedua negara telah melakukan agenda bersama dengan tujuan lebih memperkuat hubungan keduanya, salah satunya dengan membentuk *Free Trade Agreement* (FTA) dengan beberapa negara seperti Chile, Singapura, Yordania, Oman, Maroko, dan negara-negaraa lainnya. Selain itu terdapat isu-isu yang menjadi fokus dari hubungan bilateral AS dan Jepang seperti pertanian, jasa, dan lainnya.

AS dan Jepang melihat bahwa isu-isu yang menjadi fokus bagi kedua negara akan menjadi sangat penting bagi keduanya.

Tulisan Cooper mengenai hubungan AS dan Jepang dapat dilihat sebagai refleksi hubungan AS dan China saat ini. AS telah secara nyata mengalami defisit perdagangan dengan China. Defisit yang dialami AS tidak hanya meningkat setiap tahunnya, namun juga berdampak buruk bagi perekonomian China. Dalam tulisannya Cooper menyatakan kepentingan AS terhadap Jepang meskipun telah mengalami defisit perdagangan yang meningkat setiap tahunnya. Oleh karena itu, dalam penelitian yang akan penulis lakukan, apakah ketika AS mempertahankan perdagangan defisit dengan Jepang sama halnya dengan kasus AS mempertahankan perdagangan defisit dengan China dan dalam penelitian penulis akan memperlihatkan kepentingan AS terhadap China yang akan menjadi faktor – faktor bagi AS tetap melakukan perdagangan defisit dengan China meskipun terus mengalami defisit perdagangan setiap tahunnya.

I.4. Kerangka Pemikiran

Dalam melihat kepentingan AS tetap melakukan perdagangan dengan China maka penelitian ini akan menggunakan Teori Ekonomi–Politik Internasional dan Konsep Interdependensi Asimetris. Teori Ekonomi–Politik digunakan untuk melihat bagaimana *state* dan *market* yang menjadi unsur dalam Ekonomi–Politik dapat berkolaborasi dan berpengaruh dalam pengambilan keputusan, sedangkan konsep Interdependensi Asimetris digunakan untuk melihat pola hubungan yang tercipta antara AS dan China, yaitu pola hubungan yang bersifat asimetris. Dengan konsep inilah akan dilihat bagaimana kepentingan AS terhadap China dalam perdagangan internasional.

I.4.1. Teori Ekonomi Politik Internasional

Dalam perkembangan Ilmu Hubungan Internasional, Ekonomi Politik Internasional (EPI) telah menjadi kajian dalam studi Hubungan Internasional sejak tahun 1970-an. Dalam pengkajian EPI maka dibutuhkan integrasi teori–teori dari disiplin ilmu ekonomi dan politik, misalnya didalam masalah isu

perdagangan internasional, moneter dan pembangunan ekonomi.¹⁶ Terdapat tiga aspek yang mendukung Teori EPI yaitu; ekonomi (alokasi sumber daya), politik (alokasi sumber daya wewenang), dan internasional (level global atau antarnegara).¹⁷ EPI telah menjadi suatu kajian yang mengkolaborasi *state* dan *market* sebagai suatu kesatuan dalam level global.

Menurut Balaam, ekonomi politik adalah bidang studi yang menganalisa masalah yang muncul dari eksistensi paralel dan eksistensi dinamik “negara” dan “pasar” di dunia modern.¹⁸ Interaksi ini yang mendefinisikan ekonomi politik dapat dilukiskan dalam sejumlah cara. Untuk tingkat tertentu, ekonomi politik berfokus pada konflik fundamental antara kepentingan individu dan kepentingan lebih luas masyarakat dimana individu eksis. Lebih lanjut, penjelasan Balaam mengenai ekonomi politik merupakan suatu upaya pencapaian kepentingan suatu negara yang dirumuskan melalui kepentingan individu yang berada didalamnya.

Secara tradisional, ketika membicarakan perilaku ekonomi berarti orang yang memaksimalkan nilai tukar, sedangkan perilaku politik akan menyangkut pemberian suara dan bergabung dengan kelompok kepentingan. Eksistensi paralel dan eksistensi bersama “negara” dan “pasar” dalam dunia modern ini melahirkan apa yang dinamakan dinamika “ekonomi politik”. Tanpa kedua unsur itu tidak akan ada ekonomi politik. Meskipun negara menyangkut politik dan pasar menyangkut ekonomi sebagai sesuatu yang terpisah dalam dunia modern, namun kedua unsur ini tidak bisa dipisahkan secara keseluruhan. Negara mempengaruhi hasil dari aktivitas pasar dengan menentukan karakter dan distribusi hak-hak properti serta aturan yang menguasai perilaku ekonomi. Banyak orang yang yakin bahwa negara dapat dan bisa mempengaruhi kegiatan ekonomi, sedangkan pasar itu sendiri adalah sumber kekuasaan yang mempengaruhi keputusan politik.

Jika ekonomi tentang pencapaian kekayaan dan politik adalah tentang pencapaian kekuatan (*power*), keduanya berinteraksi dalam cara yang rumit dan

¹⁷ Robert Jackson dan Georg Sorensen, *Introduction to International Relations*, (New York: Oxford University Press Inc, 1999), hal. 228

¹⁸ David N Balaam and Michael Veseth, *Introduction to International Political Economy*, (New Jersey: Prentice Hall, 1997), hal.4

memusingkan.¹⁹ Hal ini merupakan hubungan yang kompleks dalam konteks internasional antara politik dan ekonomi, antara negara dan pasar, yang merupakan inti dari EPI. Definisi lain mengenai ekonomi politik internasional menurut Martin Staniland adalah hubungan perubahan – perubahan politik dan ekonomi serta dampaknya bagi aktivitas politik, pasar, dan produksi (domestik dan global). Ekonomi politik internasional membahas tentang variabel-variabel ekonomi yang mempengaruhi perilaku politik suatu negara dalam suatu arena internasional, yaitu bagaimana soal ekonomi seperti inflasi, defisit neraca perdagangan atau pembayaran, penanaman modal asing dan sebagainya berkaitan dengan urusan politik internasional dapat diartikan sebagai studi yang mempelajari hubungan fenomena politik dan ekonomi yang saling berkaitan dan interaksi negara, pasar antara lingkungan domestik dengan lingkungan internasional dan antara pemerintah dan masyarakat.

Dalam konteks internasional, ekonomi tidak akan pernah lepas dari politik. Dalam salah satu aliran yaitu Aliran Liberal disebutkan bahwa pendekatan liberal terhadap hubungan internasional cenderung bersifat ekonomistik.²⁰ Hal ini berarti ketika negara melakukan aktivitas ekonomi maka akan terdapat esensi politik yang mendasari hubungan tersebut. Eksistensi paralel antara negara (politik) dan pasar (ekonomi) menciptakan ketegangan fundamental yang memberikan ciri pada ekonomi politik itu sendiri. Negara dan pasar tidak selalu konflik namun kedua unsur ini saling tumpang tindih sehingga terlihat sangat fundamental. Kini aktualitas ekonomi politik semakin kuat karena pada kenyataannya kehidupan ekonomi tidak bisa dipisahkan dari kehidupan politik.

Pengaplikasian unsur ekonomi (pasar) dan politik (negara) dalam perdagangan internasional telah menjadi contoh lazim dalam dunia internasional. Secara tradisional Perdagangan internasional terjadi karena setiap negara dengan mitra dagangnya mempunyai beberapa perbedaan, diantaranya perbedaan kandungan Sumber Daya Alam (SDA), iklim, penduduk, spesifikasi tenaga kerja, konfigurasi geografis, teknologi, tingkat harga, struktur ekonomi, sosial dan

¹⁹ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, (New Jersey: Princeton University Press, 1987)

²⁰ Martin Staniland, *What is Political Economy? A Study of Social Theory and Underdevelopment*, (Yale University, 1985), hal. 151.

politik, dan sebagainya. Dari perbedaan tersebut maka atas dasar kebutuhan yang saling menguntungkan, terjadilah proses pertukaran yang terjadi secara luas yang dikenal sebagai perdagangan internasional.²¹ Namun dengan terjadinya perkembangan, tujuan dari perdagangan internasional ternyata tidak hanya semata memenuhi kebutuhan secara ekonomis (sumber daya) namun terdapat unsur-unsur politik dalam pencapaian kepentingan suatu negara. Ketika terjadi perdagangan internasional, maka tidak semata-mata dalam upaya pemenuhan kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi oleh negara itu sendiri namun terdapat juga unsur politik yang mendasari tindakan negara tersebut untuk melakukan perdagangan internasional.

Dalam konsep *welfare state*, untuk menambah kekayaan dan meningkatkan efisiensi ekonomi, negara harus melakukan perdagangan dengan negara lain berdasarkan *comparative advantage* yang dimiliki oleh masing-masing negara. Walaupun begitu, dalam kenyataannya perdagangan bebas dengan berdasarkan *comparative advantage* akan menciptakan keuntungan yang tidak seimbang diantara negara-negara yang melakukan perdagangan tersebut.²² Hal inilah yang lebih lanjut mendasari suatu negara ketika melakukan perdagangan internasional. Secara kalkulasi dalam ekonomi perdagangan akan dapat bersifat *positive-sum game* yaitu pihak-pihak didalamnya akan mengalami keuntungan, namun juga dapat bersifat *zero-sum game* dimana ada salah satu pihak yang diuntungkan dan secara otomatis merugikan pihak lain.²³ Lebih lanjut dalam hubungan ekonomi melalui kerjasama perdagangan dapat berubah dan perubahan tersebut dapat mempengaruhi interdependensi ekonomi. Ketika terjadi keuntungan tidak seimbang maka negara harus mempunyai pertimbangan atas hal tersebut, negara memang tidak diuntungkan secara ekonomi namun diuntungkan secara politik. Seiring dengan perkembangan dunia saat ini, pemikiran ekonomi politik telah berkembang. Kini aktualitas ekonomi politik semakin kuat karena pada kenyataannya kehidupan ekonomi tidak bisa dipisahkan dari kehidupan politik.

²¹ Hamdy Hadi, *Ekonomi Internasional: Teori dan Kebijakan Perdagangan Internasional*, (Jakarta : Ghalia Indonesia , 1991), hal. 60.

²² K.J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 6th edition, (New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1992), hlm. 87-89

²³ Robert Keohane dan Joseph Nye, *Power and Interdependence*, (Glenview, Illinois: Foresman & Company)

Demikian pula sebaliknya, keputusan politik banyak yang berlatar belakang kepentingan ekonomi.

I.4.2. Interdependensi Asimetris

Interdependensi sebenarnya merupakan turunan dari teori liberalisasi yang terdapat dalam studi hubungan internasional. Liberalisme mempunyai asumsi bahwa modernisasi akan meningkatkan kadar interdependensi antar negara. Interdependensi mengacu pada situasi yang karakteristik, yakni dengan adanya efek resiprokal antar negara yang berbeda. Efek ini sering kali merupakan hasil dari transaksi internasional, yaitu arus barang/jasa, manusia, uang, dan informasi, yang melewati batas negara.²⁴ Saat ini, jangkauan ekonomi politik global menunjukkan betapa luasnya interdependensi antar negara. Hubungan ekonomi melalui kerjasama perdagangan dapat berubah dan perubahan tersebut dapat mempengaruhi interdependensi ekonomi. Antar negara akan terjadi *mutual dependent* dalam hal barang dan jasa yang tidak dapat diproduksi oleh suatu negara tetapi dapat di produksi negara lain. Interdependensi semacam ini akan sangat merugikan apabila diputuskan hubungannya oleh suatu negara terhadap negara lain.²⁵

Sifat dalam hubungan interdependensi memiliki pola seperti yang dikemukakan oleh Nye sebagai pembeda dalam dimensi interdependensi. Nye mengatakan bahwa adanya simetri interdependensi. Simetri dalam hal ini mencakup seberapa jauh keseimbangan dan interdependensi. Apabila interdependensi suatu pihak simetris, maka keduanya memiliki kekuatan yang sama. Dalam keseimbangan, dependensi berlebih ataupun pihak yang kurang bergantung dapat saja memiliki keunggulan. Namun dalam hal ini, yang dicermati adalah manipulasi yang dilakukan dalam mengatur simetri interdependensi ini. Nye berpendapat, negara yang dapat mengatur tingkat interdependensinya-lah yang dianggap memiliki kekuatan (*power*) yang cukup kuat. Lebih lanjut dalam pola interdependensi akan terdapat keuntungan. Dalam aspek keuntungan ini, Nye

²⁴ Anak Agung Banyu & Yanyan Mochamad Yani, Pengantar Ilmu Hubungan Internasional, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2006, h. 78

²⁵ *Ibid*, hlm 78

membagi menjadi tiga fenomena yang ia rangkum dalam terminologi keuntungan relatif (*relative gain*). Ketiganya adalah, *positive-sum game*, atau pihak-pihak didalamnya yang akan mengalami keuntungan; kedua adalah *zero-sum game* yang mana ada salah satu pihak yang diuntungkan dan secara otomatis merugikan pihak yang lain. Ketiga adalah *negative-sum game* yang mana pihak-pihak yang terlibat akan bersama-sama mengalami kerugian.

Dalam mengamati fenomena interdependensi dapat terjadi pada beberapa sektor dalam hubungan antara negara, yaitu sektor perdagangan, sektor finansial, sektor investasi, dan sektor politik.²⁶ Dari sektor inilah akan dilihat bagaimana pola hubungan AS dan keterikatan AS dengan China sehingga tetap melakukan perdagangan dengan China meskipun terus mengalami defisit setiap tahunnya. Pada dasarnya ketika berbicara tentang interdependensi maka akan berbijak pada beberapa kalkulasi efisiensi yaitu negara-negara tidak secara politik atau ekonomi autarki, mereka tidak akan sendiri. Setiap negara membutuhkan bantuan baik secara aktif maupun pasif dari yang lainnya guna mencapai tujuan-tujuan mereka. Setiap negara akan membutuhkan negara lain sebagai *partner* untuk memastikan keamanannya, setiap negara membutuhkan negara lain untuk berdagang dan sebagai *partner* dalam mengelola hubungan-hubungan ekonomi internasional, dan setiap negara pasti membutuhkan negara lain untuk menolong dari kesukaran terkait permasalahan bersifat domestik maupun internasional. Dari kalkulasi ini maka negara percaya bahwa biaya yang mereka keluarkan akan lebih sedikit. Pola interdependensi inilah yang kemudian dikembangkan oleh Albert Hirschman. Hirschman mengemukakan bahwa perdagangan memiliki keuntungan yang berbeda untuk kedua pihak yang terlibat didalamnya. Dari perdagangan akan timbul hubungan ketergantungan, pengaruh dan bahkan dominasi.²⁷ Dari pada mengikuti tema yang agak utopis dari dampak hubungan ekonomi, pendekatan ini lebih peduli dengan cara ketergantungan ekonomi yang dapat mempengaruhi *bargaining politic* antara negara – negara. Hubungan perdagangan dapat diartikan negara sebagai *power* dan *influence*.²⁸ Power yang dimaksudkan disini adalah

²⁶ Anak Agung Banyu Perwita & Yayan Mochammad Yani, *op.cit*, hal. 78.

²⁷ Albert Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, (Barkeley & Los Angeles: University of California Press)

²⁸ *Ibid*,

bagaimana aktor A dapat mempengaruhi aktor B. Lebih khusus lagi, Hirschman menemukan dalam hubungan perdagangan asimetris menggunakan insentif ekonomi untuk mempengaruhi domestik negara lainnya untuk memajukan tujuan politik.

Ketika kekuatan ekonomi memiliki pengaruh terhadap *bargaining* dan pengaruh terhadap suatu negara maka disinilah Hirschman mengungkapkan bahwa keuntungan dapat diperoleh dari perdagangan dan dengan adanya perdagangan antara aktor (negara) dapat ‘memungkinkan’ untuk mendapatkan keuntungan lain bersifat non-ekonomi. Lebih lanjut, Hirschman menyatakan bahwa pentingnya pengaruh politik yang dihasilkan oleh hubungan ekonomi antar negara. Dengan kata lain ketika negara-negara melakukan perdagangan maka secara tidak langsung akan meningkatkan ‘*bargaining power*’ dalam politik antar negara yang ‘diindikasikan’ akan dapat memberikan keuntungan secara non-ekonomi. Argumen yang dinyatakan oleh Hirschman ternyata didukung oleh Keohane dan Nye (1989) yang menyatakan bahwa Interdependensi Asimetris dapat menghasilkan ‘*bargaining*’ politik antar negara. Teori ini merupakan paradigma baru yang membahas dampak dari kesenjangan nasional tentang hubungan internasional. Interdependensi ini disebut sebagai pola yang akan memberikan keuntungan bagi negara, seperti yang diungkapkan oleh Klaus Knor:

“*Power arises from an asymmetrical interdependence*”²⁹

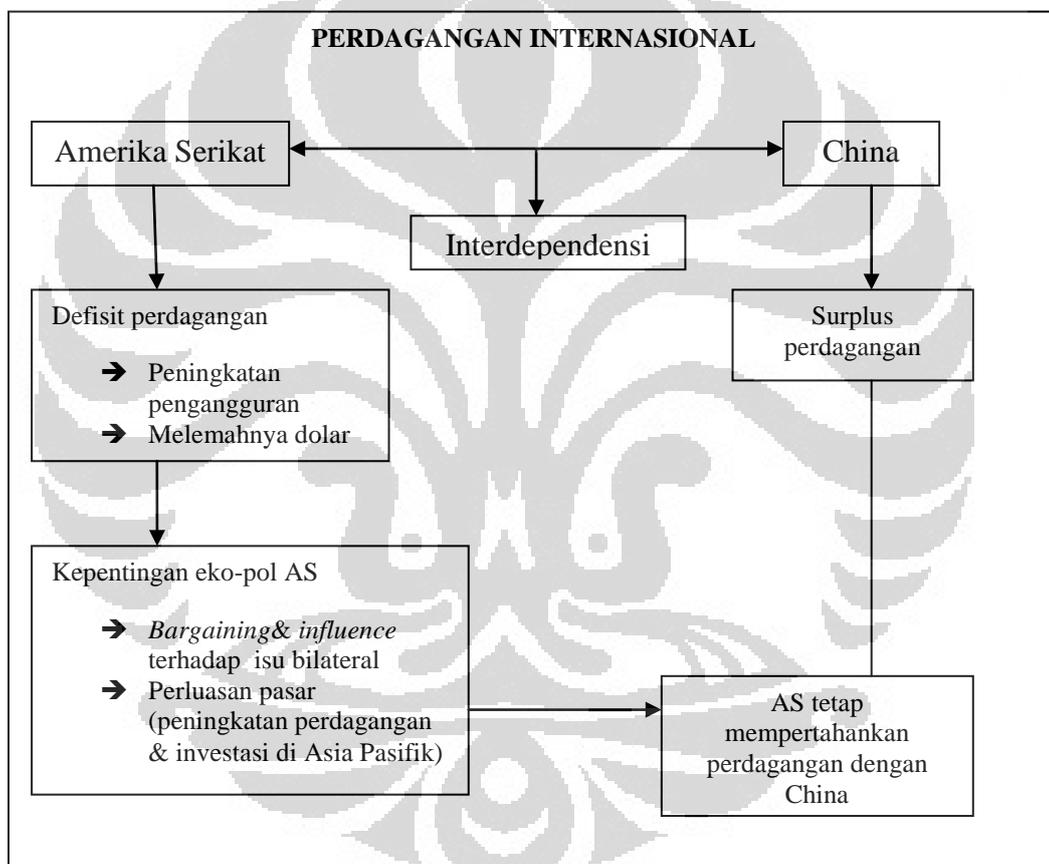
Power diindikasikan sebagai suatu pengaruh aktor A ke aktor B. Gagasan dari interdependensi asimetris ini merupakan sumber dari ‘*power*’ yang saat ini sering diungkapkan dalam tulisan ekonomi politik internasional. *Dependence* dalam konteks ini diartikan sebagai ‘*needs*’ sedangkan ‘*asymmetry*’ merujuk kepada fakta bahwa aktor (negara) harus mendapatkan keuntungan dari pola hubungan yang dibentuk lebih dari aktor lain dalam pola tersebut.³⁰

²⁹ Klaus Knor, “International Economic Leverage and Its Uses,” in Klaus Knor and Frank Trager, eds., *Economic Issues and National Security* (Lawrence, Kans: University Press of Kansas, 1977), hal. 102.

³⁰ *Ibid*, hal. 472.

Dalam penelitian ini, pola hubungan Interdependensi Asimetris merupakan konsep yang dapat diaplikasikan dengan melihat bahwa AS tetap melakukan perdagangan dengan China untuk mendapatkan keuntungan sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Hirschman 'gain from trade' yang diasumsikan sebagai tindakan AS dalam mempertahankan perdagangannya untuk mendapatkan keuntungan dari pola interdependensi asimetris yang dibentuk dengan China.

I.4.3. Alur Pemikiran



I.5. Metode Penelitian

I.5.1 Metode Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi apa yang membuat AS tetap melakukan perdagangan dengan China walaupun mengalami defisit setiap tahun. Penelitian ini akan menggunakan metode penelitian kualitatif. Pertama

tentu penelitian ini memerlukan teori dan konsep dalam memahami studi kasus yang diangkat. Metode kualitatif yang dilakukan adalah metode kajian kepustakaan, yaitu analisis isi (*content analysis*). *Content analysis* adalah satu teknik analisis terhadap berbagai sumber informasi termasuk bahan cetak dan bahan non-cetak.³¹ Metode ini memiliki serangkaian prosedur yaitu menentukan tujuan analisis, mengumpulkan data, mengidentifikasi bukti – bukti kontekstual, mereduksi data, memberi kode pada data, serta menganalisa dan menafsirkan data. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi literatur. Data yang digunakan adalah data sekunder yang didapatkan dari buku, jurnal ilmiah, artikel baik di media cetak maupun elektronik, dan laporan (*report*) dari lembaga resmi pemerintah maupun non-pemerintah.

I.5.2 Asumsi

1. Negara adalah aktor yang rasional.
2. Negara akan selalu berusaha untuk melindungi kepentingannya.

I.6. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami masalah defisit perdagangan AS yang timbul akibat hubungan dagangnya dengan China beserta dampaknya terhadap perekonomian AS dan juga mengetahui alasan AS tetap melakukan perdagangan dengan China yang dianggap telah memberikan efek negatif terhadap perekonomian di AS akibat besarnya defisit perdagangan.

Secara praktis, signifikansi dari penelitian ini memperlihatkan bagaimana hubungan dagang yang terjadi antara negara maju dengan negara berkembang justru merugikan negara maju. Hal ini sangat menarik karena pada umumnya perdagangan antara negara maju dan negara berkembang hampir selalu menguntungkan negara maju. Namun, dibalik konsekuensi rugi dalam perdagangan. Perdagangan juga dapat menjadi sumber ‘*power*’ bagi suatu negara untuk mencapai kepentingannya yang dapat dikalkulasikan sebagai keuntungan.

³¹ Prasetya Irawan, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu – Ilmu Sosial*, (Depok: Departemen Administrasi FISIP UI, 2006), hal. 60.

I.7. Rencana Pembabakan Skripsi

Berdasarkan permasalahan dan alur pemikiran diatas, penelitian ini akan terdiri dari lima bab dengan rincian sebagai berikut:

- **Bab I:** berisi latar belakang, pertanyaan permasalahan, kerangka konseptual, tinjauan pustaka, metode penelitian, serta tujuan dan signifikansi penelitian.
- **Bab II:** yang berisi penjelasan mengenai awal pembentukan hubungan dagang AS-China dan kebangkitan perekonomian China yang kemudian mempengaruhi peningkatan hubungan dagang kedua negara. Seiring dengan terjadinya peningkatan perdagangan, hubungan dagang kedua negara juga dipengaruhi oleh beberapa isu yang terjadi pada periode tersebut.
- **Bab III:** berisi penjelasan mengenai hubungan perdagangan AS-China (2005-2010). Bab ini menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan defisit perdagangan AS dengan China dan dampak yang ditimbulkan dari defisit perdagangan tersebut.
- **Bab IV:** berisi analisis kepentingan ekonomi-politik AS terhadap China. Bab analisis ini menyoroti kepentingan AS di balik defisit perdagangannya dengan China, meskipun AS dikatakan mengalami defisit tetapi China sebagai *emerging market* dan 'kekuatan baru' dalam dunia internasional telah memberikan keuntungan-keuntungan bagi AS dalam pencapaian kepentingannya dan sebagai *strategic partner* bagi AS.
- **Bab V:** berisi kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan serta rekomendasi untuk penelitian selanjutnya.

BAB II

DINAMIKA DALAM HUBUNGAN AMERIKA SERIKAT – CHINA (1971-2004) DAN IMPLIKASINYA TERHADAP HUBUNGAN DAGANG AMERIKA SERIKAT–CHINA

Amerika Serikat (AS) merupakan negara yang selama ini dikenal sebagai hegemon dan negara yang ekonominya sangat terintegrasi dengan perekonomian dunia. Integrasi ini pada dasarnya menciptakan keuntungan sekaligus tantangan bagi sektor bisnis, perdagangan, konsumen di AS. Salah satu dimensi dalam strategi hegemoni AS adalah dimensi ekonomi. Liberalisasi ekonomi dan interdependensi merupakan komponen utama bagi hegemoni AS. Sejak tahun 1990, AS telah menjadi mesin utama bagi pertumbuhan ekonomi dunia. Hal ini dikarenakan perekonomian AS yang dapat dikatakan sangat baik dan stabil. Dimensi ekonomi yang sangat mempengaruhi stabilitas dan perkembangan perekonomian AS adalah perdagangan internasional. Perdagangan internasional telah menjadi hal yang penting bagi pertumbuhan perekonomian AS. Perdagangan adalah hal yang kritis bagi pertumbuhan dan kekuatan ekonomi AS dan berpengaruh pada kepemimpinannya di dunia.

Dalam sistem perdagangan internasional, pemerintah AS menjalani prinsip liberal multilateralisme. Sejak lama prinsip ini menjadi dasar partisipasi dan kepemimpinan AS dalam banyak peristiwa negosiasi internasional, terutama dalam forum WTO. Namun setelah gagalnya negosiasi perdagangan multilateral dalam Putaran Doha, AS mengintensifkan kebijakan perdagangannya melalui kesepakatan dagang regional dan bilateral (*regional and bilateral trade agreement*). Hal ini dilakukan AS dengan asumsi bahwa semakin sedikit pihak yang terlibat maka akan semakin maksimal keuntungan yang akan didapatkan. Hal inilah yang melatarbelakangi AS dalam membentuk perjanjian dagang bilateral dengan negara – negara di berbagai belahan dunia.

Perdagangan telah menjadi akar penting bagi AS. Dari perdagangan internasional yang dilakukan AS dengan negara-negara di dunia, 30% nya merupakan perdagangan AS dengan negara-negara di kawasan Asia Pasifik, salah

satunya China. Perdagangan AS dengan kawasan Asia Pasifik jauh lebih besar dibandingkan dengan total perdagangan AS ke Uni Eropa.³² Hal ini juga dikarenakan Asia Pasifik telah menjadi kawasan penting bagi keseluruhan aspek kepentingan AS dalam jangka panjang. Perdagangan akan menciptakan kesempatan – kesempatan baru bagi AS dan mempertahankan kekuatan AS yang tak tertandingi dalam hubungan ekonomi, politik dan militer.

Perekonomian AS yang terintegrasi melalui perdagangan internasional dengan negara–negara di dunia telah membuat AS menjadi negara yang sangat mementingkan perdagangan sebagai pendorong pertumbuhan perekonomiannya. AS memiliki potensi pasar domestik sebagai salah satu pasar yang paling banyak dituju eksportir dunia. Besarnya pasar AS tersebut menyebabkan AS memiliki kuasa penuh untuk mengadakan perjanjian kerjasama maupun memutus hubungan dagang dengan suatu negara atas pertimbangan MFN (*Most Favored Nations*). Hal ini tentunya menjadi keputusan mahapenting, khususnya bagi negara hegemon, yang seringkali menjadi inisiator pembentukan kerja sama tersebut. Meskipun tidak absolut, akan tetapi hampir dalam semua kasus, negara hegemon selalu menjadi pencetus awal kerja sama dan penentu bentuk kerja sama yang akan dieksekusi. Hal ini juga dilakukan AS sebagai upaya mempertahankan hegemoni dan mencapai kepentingannya, salah satunya dengan pembentukan kerjasama perdagangan dengan China.

II.1 Awal Pembentukan Hubungan Dagang AS – China

Asia Pasifik telah menjadi kawasan yang sangat penting bagi keseluruhan aspek dari kepentingan AS dalam jangka panjang. Hal ini yang menjadi salah satu alasan AS untuk membuka hubungan dengan China. Inisiatif terhadap pembukaan hubungan AS dan China muncul setelah terjadinya pembekuan hubungan politik antara kedua negara sejak diberlakukannya embargo AS terhadap China, langkah pertama untuk memperbaiki hubungan AS – China dilakukan pada tahun 1971. Inisiasi hubungan kedua negara ini dilakukan karena melihat perkembangan China selama tahun 1971 – 1972 dimana perdagangan internasional China dan

³² International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics, (Washington DC: International Monetary Fund Yearbook, 2006), hlm. 510

perdagangan dengan AS telah meningkat 20% per-tahun. Selain itu, membangun hubungan dagang dengan China merupakan bagian dari strategi AS untuk menyatu dengan China. Hubungan perdagangan AS dengan China sudah diinisiasi sejak tahun 1970-an, ketika Nixon yang pada saat itu menjadi Presiden AS mengunjungi China menyatakan akan melakukan dialog terbuka dengan China dan membawa China kedalam komunitas dunia internasional. Pada 14 April 1971, pemerintahan Nixon mengumumkan lima tindakan yang bertujuan menghapus hambatan dalam hubungan dagangan AS dan China.

Hubungan AS dan China memang semakin berkembang ketika Presiden Nixon secara resmi telah mengakhiri embargo perdagangan, mengesampingkan hambatan hukum yang telah menghambat hubungan ekonomi yang signifikan antara AS dan China sejak 1950. Sejak dicabutnya embargo AS pada perdagangan China, setidaknya perdagangan telah mengalami peningkatan. Namun, banyak orang Amerika percaya bahwa China tidak akan dapat untuk membiayai besarnya peningkatan impor sampai mereka mendapatkan devisa yang cukup dengan meningkatkan ekspor itu sendiri. Oleh karena itu, pertumbuhan hubungan ekonomi AS – China kemungkinan akan bergantung pada AS yaitu dengan “kesediaan untuk memperpanjang kredit ekspor atau bentuk bantuan lainnya”.

Normalisasi hubungan AS – China dilakukan karena Nixon melihat bahwa perekonomian China yang telah menunjukkan perkembangan yang sangat baik dan akan memberikan keuntungan bagi AS apabila menjalin hubungan dagang dengan China. Selain itu, bagi Nixon China merupakan *puzzle* yang harus disatukan dengan AS agar dapat mencapai kepentingan AS. Hal ini berkaitan dengan status hegemon AS dan pengaruh geopolitik AS di kawasan Asia Timur.

Selain upaya normalisasi yang dilakukan AS, ternyata hubungan perdagangan dan bisnis China dengan negara – negara industri maju juga memfasilitasi untuk terbentuknya hubungan perdagangan AS – China. Negara-negara industri yang menjalin hubungan kerjasama bisnis ataupun perdagangan dengan China menganggap China sebagai negara yang akan memiliki pasar penting pada masa mendatang. Hal ini dibuktikan dengan pembentukan hubungan bilateral China dengan negara-negara industri seperti Swedia, Denmark, Finlandia

(1950); Norwegia (1954); Perancis (1964); Kanada, Italia (1970), Inggris, Jepang, Jerman, Australia, Selandia Baru (1972) dan Spanyol (1973).³³

Hubungan dagang AS dengan China dimulai ketika kedua negara mengumumkan hubungan diplomatiknya pada Januari 1979 dan menandatangani perjanjian dagang bilateral pada Juli 1979, serta memberlakukan MFN (*Most Favored-Nations*) pada awal tahun 1980.³⁴ Dalam menjalin hubungan ekonomi, baik AS dan China merasakan mamfaat besar bagi satu sama lain. Bagi China, AS mempresentasikan pasar ekspor yang paling penting dan dapat membantu perkembangan China melalui investasi AS dan juga *joint venture*. Sedangkan bagi AS, pasar China dinilai cukup menjanjikan di masa yang akan datang. Mamfaat yang dirasakan oleh AS dan China ini pada dasarnya dapat dijadikan modal untuk menjalin suatu hubungan ekonomi yang kuat dan saling menguntungkan.

Dengan ditandatanganinya perjanjian bilateral dan pembentukan hubungan dagang AS–China, total perdagangan kedua negara telah mengalami peningkatan. Dampak positif dari perdagangan AS–China terlihat dengan semakin berkembangnya kerjasama antara AS–China, selain itu dari total perdagangan AS juga mengalami surplus atas perdagangannya dengan China. Namun, surplus perdagangan hanya dirasakan AS pada empat tahun pertama dibentuknya kerja sama perdagangan AS – China. Pada tahun berikutnya AS mengalami defisit perdagangan sekitar 67,1 juta dolar.³⁵

³³ Wang Dong, *China's Trade Relations with the United States in Perspective* dalam *Journal of Current Chinese Affairs*, hal. 172

³⁴ Wayne M. Morrison, "China-U.S. Trade Issues" dalam *Congressional Research Service*, 1 Juli 2005, diakses dari <http://www.fas.org/sgp/crs/row/IB91121.pdf>, pada tanggal 19 September 2011

³⁵ Wang Dong, *op.cit.*, hal 174

Tabel 2.1. Perdagangan AS – China, 1971 - 1980

Tahun	Impor AS dari China	Ekspor AS ke China	Total Dagang AS-China	Keseimbangan Dagang AS	% dari Total Dagang AS	% dari Total Dagang China
1971	4.7	0.0	4.7	-4.7	0.0	-
1972	32.2	60.2	92.4	28.0	0.1	-
1973	63.5	689.1	752.6	625.6	0.5	-
1974	114.4	806.9	921.2	692.5	0.4	-
1975	157.9	303.6	461.6	145.7	0.2	-
1976	201.5	134.4	335.9	-67.1	0.1	-
1977	200.7	171.3	327.1	-29.4	0.1	2.5
1978	324.0	820.7	1,144.6	496.7	0.3	5.4
1979	592.3	1,724.0	2,316.3	1,131.7	0.6	7.9
1980	1,058.	3,754.4	4,812.7	2,696.1	1.0	12.7

II.2. Peningkatan Hubungan Perdagangan

II.2.1. Reformasi Ekonomi China sebagai Momentum Peningkatan Hubungan Ekonomi Perdagangan AS-China

Kebangkitan perekonomian China telah dimulai sejak awal masa kepemimpinan Deng Xiaoping pada tahun 1978. Pada masa itu Deng Xiaoping mulai mereformasi perekonomiannya untuk menumbuhkan laju perdagangan dan investasi di dalam maupun luar negeri. Berbeda dengan rezim Mao Zedong yang melarang keberadaan pengusaha swasta maupun asing melalui kebijakan yaitu 'lompatan besar ke depan' yang lebih menitikberatkan area pertanian kolektif dan membangun komune-komune.

Dibawah pemerintahan Deng Xiaoping, China bangkit sebagai sebuah kekuatan ekonomi dan perdagangan di tengah globalisasi. Reformasi ekonomi telah mengantarkan China dari revolusi kebudayaan serta pemerintahan yang

otoriter menjadi kekuatan ekonomi baru dunia melalui prinsip ekonomi pasar.³⁶ Keterbukaan ekonomi sendiri sudah mulai digagas pada tahun 1975, terutama mengenai industrialisasi. Maka setelah menggantikan Mao Zedong sebagai pemimpin, Deng membuat kebijakan “*open door policy*”. Kebijakan ini juga dilakukan secara politik dan ekonomi (*gaige kaifang*)³⁷, yang justru telah dimulai sebelum globalisasi populer di seluruh dunia, yakni dengan telah ikut berpartisipasi China dalam perekonomian dunia.³⁸ Kebijakan keterbukaan tersebut dilakukan secara evolusioner (*gradual*), melalui liberalisasi kurs mata uang asing, perdagangan internasional, dan penanaman modal asing.

Open door policy ini diharapkan dapat mengatasi masalah modal, teknologi dan kemampuan manajemen yang menjadi kendala modernisasi China.³⁹ Pemerintah China melakukan penghapusan terhadap model kolektif, memberikan perizinan untuk berdirinya perusahaan swasta, dan membentuk kawasan pasar bebas. Permasalahan ketiadaan modal diatasi pemerintah dengan mengundang investor asing untuk menanamkan modalnya di China.

Reformasi China yang dimulai pada tahun 1978 telah membantu transformasi China menjadi salah satu negara dengan pertumbuhan ekonomi tercepat di dunia. Hubungan perdagangan AS – China melaju pesat setelah kedua negara kembali membangun hubungannya pada tahun 1979.⁴⁰ Sejak perjanjian perdagangan antara kedua negara disepakati, perjanjian tersebut membuat China berada pada peringkat ke 23 sebagai negara terbesar tujuan ekspor AS dan peringkat 45 sebagai negara sumber impor AS.⁴¹ Dari data perdagangan yang terdapat pada dokumen *Treasury AS*, volume perdagangan antara AS dengan China telah meningkat setelah disepakatinya perjanjian dagang kedua negara.

³⁶ David Shambaugh, “Power Shift: The Rise of China and Asia’s New Dynamics”, University of California Press, 2005.hal. 1-3.

³⁷ Bob Widayartono, *Bangkitnya Naga Besar Asia: Peta Politik, Ekonomi, dan Sosial China menuju China Baru*, Yogyakarta: Andi, 2004. H 131 dan 12

³⁸ Yong Deng & Thomas G. Moore, *China Views Globalization: Toward a New Great Power Politic?*, The Washington Quarterly, 2004, http://yaleglobal.yale.edu/about/pdfs/China_views.pdf, hal. 118

³⁹ Bangkit A. Wiryawan, *Zona Ekonomi Khusus: Strategi China Memanfaatkan Modal Global*, (Jakarta: Yayasan CCS, 2008), hal. 38.

⁴⁰ Wayne M. Morrison, op. Cit hal.1

⁴¹ *Ibid*,

II.2.2. Peningkatan Volume Perdagangan AS – China

Sepanjang tahun 1980, normalisasi hubungan politik dan reformasi ekonomi China membuka jalan bagi percepatan dalam pertukaran barang, nilai, ide, personil, dan teknologi. Hal ini juga berpengaruh terhadap perdagangan AS–China. Perdagangan AS–China merupakan perdagangan dua arah yang saling menguntungkan, meskipun dalam sudut pandang AS, perdagangan China masih kecil. Namun demikian, pada tahun 1984 AS telah mitra dagang ketiga terbesar bagi China setelah Jepang dan Hongkong. Sebagai mitra dagang ke-14 terbesar bagi AS, di sisi lain, China telah menyumbang 1,7% dari total perdagangan luar negeri AS pada tahun 1988 dan 2,2% di tahun 1990.⁴² Seiring dengan perkembangan hubungan yang terjadi antara kedua negara, AS-China semakin meningkatkan perdagangan keduanya. China telah menjadi pasar ekspor yang membuat pertumbuhan ekspor berkembang, sedangkan China yang telah mengalami peningkatan perekonomian juga gencar dalam mengimpor barang-barangnya ke AS. Hal ini dapat dilihat dari tabel dibawah bagaimana siklus perdagangan AS – China. Walaupun AS hanya mengalami surplus pada 4 tahun pertama atas perdagangannya dengan China dan pada tahun berikutnya mengalami defisit. Namun, pada tahun 1981 dan 1982 AS kembali mengalami surplus dagang atas China dan tahun berikutnya mengalami defisit perdagangan walaupun dalam jumlah yang tidak begitu besar karna total perdagangan kedua negara yang memang belum terlalu signifikan.

⁴² Wang Dong, *op.cit.*, hal 176

Tabel 2.2. Perdagangan Amerika – China, 1981-1990

Tahun	Impor AS dari China	Ekspor AS ke China	Total Perdagangan	Keseimbangan Dagang AS	% dari Total dagang AS	% dari Total dagang China
1981	1,865.3	3,602.7	5,468.0	1,737.4	1.1	12.7
1982	2,283.7	2,912.1	5,195.8	628.4	1.1	12.7
1983	2,244.1	2,176.1	4,420.2	-68.0	0.9	10.2
1984	3,064.8	3,004.0	6,068.8	-60.8	1.1	11.8
1985	3,861.7	3,851.7	7,713.4	-9.9	1.4	10.9
1986	4,770.9	3,105.4	7,876.3	-1,665.5	1.3	10.5
1987	6,293.5	3,488.4	9,781.8	-2,805.1	1.4	11.8
1988	8,512.2	5,022.9	13,535.1	-3,489.3	1.7	13.2
1989	11,988.5	5,807.4	17,795.9	-6,181.1	2.1	16.1
1990	15,223.9	4,807.3	20,031.2	-10,416.6	2.2	17.6

Secara ekonomi – politik, AS akan mendapatkan beberapa keuntungan dalam berhubungan dengan China karena potensi ekonomi China yang sangat menjanjikan. Hal ini dibuktikan dengan tingkat GDP China yang terus meningkat dan perluasan hubungan kerjasama perdagangan dengan negara – negara industri Barat lainnya.

China telah menjadi potensi pasar yang menjanjikan bagi AS. Salah satu perubahan penting yang memfasilitasi hubungan ekonomi AS – China adalah liberalisasi. Pada tahun 1980, ekspor ke China telah berubah dari kategori Y (Perjanjian Warsawa) ke kategori P (mitra dagang baru AS), dan kemudian, pada May 1993 dibawah pemerintahan Reagan, menjadi kategori V (sekutu AS).⁴³ Dengan berubahnya status ekspor China telah menjadikan hubungan kedua negara yang sangat signifikan dengan terjadinya peningkatan volume perdagangan kedua negara.

Pertumbuhan perdagangan yang cepat terkadang menyebabkan reaksi besar. Hal ini yang juga dirasakan AS dalam peningkatan perdagangan dengan

⁴³ Wang Dong, *op.cit.*, hal. 177

China. Sebagai contoh semakin banyaknya produk tekstil China yang memasuki pasar AS, hal ini memicu kemarahan dari industri tekstil AS dan dukungan politik yang kuat memicu proteksionisme di AS. Dalam reaksi terhadap meningkatnya defisit perdagangan global dan meningkatnya tekanan dari sektor manufaktur pada tahun 1980, Kongres AS menciptakan hukum hambatan untuk impor tekstil China. Dibawah Perjanjian Multifiber dan *Agreement in Textiles and Clothing* (ATC) yang mengatur perdagangan internasional tekstil dan pakaian jadi dari tahun 1974 hingga 2004 yaitu “negara maju dapat secara sepihak menetapkan kuota pada jumlah dan kategori impor tekstil dari negara – negara berkembang untuk mencegah gangguan pada pasar”.⁴⁴ Selama tujuh tahun sejak penandatanganan perjanjian tekstil AS-China pada tahun 1980 sampai kesepakatan ketiga pada tahun 1987, kategori tekstil China dibatasi oleh kuota tumbuh dari 8 menjadi 87, dan lebih dari 85% dari ekspor China diletakkan dibawah sistem kuota. Dari 1987 sampai 1991, periode yang dicakup oleh tiga perjanjian, tingkat pertumbuhan tahunan yang diizinkan untuk ekspor tekstil China adalah 3%, menurun dari 19% pada tahun sebelumnya.⁴⁵

Dalam hubungan perdagangan AS – China, hubungan kedua negara memang diwarnai surplus dan defisit perdagangan. Ketika terjadi penguatan hubungan timbal-balik, AS dan China ternyata juga menanam bibit masalah dan konflik baru yang kemudian menyebabkan perdebatan sengit di tahun 1990-an. Pada tahun 1980-an, komoditas yang diperdagangkan kedua negara itu saling melengkapi dan bukan kompetitif seperti apa yang terjadi pada saat ini. Kedua negara, bagaimanapun, berbeda pada tingkat ekspor China dan ketidakseimbangan perdagangan, meskipun fakta bahwa perbedaan statistik belum menjadi masalah besar. Namun hubungan perdagangan kedua negara telah mulai terdapat konflik – konflik bermuatan politik yang berpengaruh terhadap hubungan dagang kedua negara.

Periode ini penting untuk dijadikan perspektif karena pada periode ini dapat dilihat hubungan AS – China dari beberapa segi. *Pertama*, pada akhir tahun 1980, faktor ekonomi telah mengasumsikan hubungan kedua belah pihak yang

⁴⁴ Wang Dong, *op.cit.*, hal. 179

⁴⁵ *Ibid*,

tidak dapat ditawar lagi. Seperti yang dapat dilihat, pemulihan hubungan AS–China awalnya didasarkan pada pertimbangan geopolitik, didorong oleh persaingan AS–Soviet dan China–Soviet selama Perang Dingin dan tanpa pengaruh langsung pada masing–masing ekonomi negara. Dalam satu dekade, hal tersebut berubah signifikan. Pada awal pemerintahan Bush tahun 1989, investasi langsung AS di China mencapai 284 juta dolar, dan sekitar 100.000 pekerja AS sangat bergantung pada ekspor ke China. China juga mulai berperan dalam catatan keuangan AS dan pasar obligasi. Hal ini telah mengindikasikan bahwa telah terbentuk interdependensi antara AS dan China.

Kedua, pada tahun 1980-an, peningkatan keterlibatan Kongres dan kelompok - kelompok lobi politik dalam membuat kebijakan terhadap China mengurangi kekuatan eksekutif dan kemampuan untuk terlibat dalam jenis diplomasi rahasia yang telah menyebabkan mencairnya hubungan pada awal tahun 1970. Pembaruan status MFN China merupakan hambatan lanjutan untuk China hingga aksesinya China ke WTO pada tahun 2001. Secara hukum, anggota Kongres bebas untuk mengangkat keprihatinan apapun tentang China, terutama HAM, dan presiden berkewajiban untuk merespon. Perdebatan sengit atas China membuat perdebatan dalam Dewan Perwakilan, terutama setelah 1989 antara kongres, presiden, orang China dan kelompok kepentingan lainnya berselisih atas masalah yang ada. Hasilnya adalah hubungan bisnis kedua negara terlibat dalam permasalahan yang kompleks dan berpotensi mengganggu stabilitas politik luar negeri, perdagangan, ideologi, teknologi, politik dan perekonomian dalam negeri.

Ketiga, masalah yang dialami oleh kedua belah pihak merupakan konsekuensi dari kemajuan pesat dalam komunikasi antara dua masyarakat yang sangat berbeda. Sebagai contoh, pada tahun 1979, hukum pertama *Joint Venture* China mulai berlaku dan memberikan efek sebagai langkah maju membuka diri bagi China untuk investasi asing. Dalam tiga tahun berikutnya, daftar panjang organisasi dan peraturan baru diciptakan, dimaksudkan untuk menarik dan menyalurkan dana asing. Hal inilah yang menjadi salah satu faktor bangkitnya China menjadi negara dengan perekonomian yang dapat dikatakan cukup pesat pada saat itu.

Pada dasarnya AS telah melihat China sebagai pasar yang cukup menjanjikan pada masa akan yang akan datang, namun sistem ketertutupan China dari akses internasional pada masa sebelumnya menjadikan China sebagai negara yang belum terekspos akan komersialitasnya. Contoh dari keprihatinan Amerika terhadap lingkungan komersial di China diterbitkan dalam jurnal bisnis AS pada tahun 1983 memberikan beberapa alasan untuk hal ini:⁴⁶

1. China dipandang sebagai pasar yang berpotensi besar tetapi secara statistik kurang dapat didefinisikan karena ketertutupan China akan akses internasional pada masa lalu
2. Sebagai pusat perencanaan ekonomi, penjualan sebagian besar didasarkan pada kontrak daripada keputusan pembelian otonomi
3. Dukungan investasi mahal, termasuk biaya kantor di China dan persyaratan yang cukup untuk waktu pelaksanaan, perjalanan dan perhatian.
4. Struktur pengaturan dan pengembangan hukum masih baru dan pengalaman dengan interpretasi operasional masih kurang.

Unsur utama keempat dalam perkembangan ekonomi pada akhir 1980 adalah kecemasan AS yang besar terhadap defisit perdagangan dengan China—hanya satu aspek (tapi yang penting) dari peningkatan hutang internasional AS, naik dari 26 miliar dolar pada akhir tahun 1970 menjadi 126 miliar dollar pada tahun 1988. Ketidakseimbangan perdagangan China, seperti dengan Jepang dan Taiwan, menyebabkan tuntutan dari domestik AS untuk *counterprotectionis* serta langkah-langkah untuk membuka pasar China dan meningkatkan transparansi aturan perdagangan China.

II.3. Isu–Isu yang Mempengaruhi Dinamika Hubungan Ekonomi Perdagangan AS–China

Dalam periode ini terdapat beberapa perkembangan penting yang mempengaruhi hubungan AS–China dan memperlihatkan bagaimana gejolak ketidakstabilan dalam hubungan AS–China. *Pertama*, “*Beijing Spring*” tahun 1989 yang telah berakibat serius, terutama untuk pembuatan kebijakan dan persepsi

⁴⁶ Wang Dong, *op.cit.*, hal 182

terhadap China hingga saat ini. Perkembangan kedua adalah pemberian status MFN (*Most Favoured Nation*) China dimana pemberian status ini dihubungkan dengan peristiwa yang terjadi sebelumnya yaitu isu yang berkaitan dengan HAM. Ketiga, akses China menjadi anggota WTO pada Desember 2001 yang telah memberikan perubahan yang signifikan terhadap hubungan AS – China.

II.3.1. Peristiwa Tiananmen 1989: Embargo AS terhadap China

Salah satu peristiwa yang mempengaruhi hubungan bilateral AS – China dan juga secara langsung mempengaruhi hubungan perdagangan kedua negara adalah “*Beijing Spring*” atau dikenal juga dengan peristiwa Tiananmen. Peristiwa Tiananmen pada 4 Juni 1989 telah membawa perubahan dalam hubungan kedua negara baik hubungan politik maupun ekonomi perdagangan. Pecahnya peristiwa Tiananmen telah menjadikan China sebagai negara yang terisolasi dari dunia internasional. Dipimpin oleh AS, negara-negara Barat mengutuk keras pemerintah China untuk penanganan kejadian tersebut yang dianggap sebagai pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) dan atas tindakan tersebut AS dengan cepat memberikan sanksi terhadap China. Bentuk sanksi yang dijatuhkan terhadap China antara lain dengan menghentikan hubungan diplomatik dengan pemerintahan China.

Hubungan sosial politik antara AS dan China secara keseluruhan juga dapat dikatakan tidak berjalan baik. Liberalisasi politik dan penghormatan terhadap HAM di China jauh berada di bawah harapan. Pemerintahan AS berturut-turut beralasan bahwa mempertahankan hubungan normal dengan China akan mempromosikan reformasi ekonomi maupun politik disana. Sentimen ini secara jelas diartikulasikan oleh Penasehat Keamanan Nasional dan Menteri Luar Negeri Presiden Bush, Condoleezza Rice, bulan Januari 2000:

“...perdagangan secara umum dapat membuka ekonomi China dan pada akhirnya politik China. (Namun) hal ini membutuhkan keyakinan terhadap kekuatan dari pasar dan kebebasan ekonomi untuk dapat mengendalikan

perubahan politik dimana keyakinan ini telah dibuktikan oleh pengalaman yang sudah terjadi di dunia.”⁴⁷

Peristiwa Tiananmen telah menjadi sumber ketidakmulusan hubungan AS–China. Berita tentang Pembantaian masal yang terjadi di Lapangan Tiananmen terdengar oleh seluruh dunia. Hal ini tidak hanya berakibat fatal terhadap hubungan bilateral AS – China namun juga terhadap hubungan China dengan negara–negara Barat. Akibat peristiwa tersebut China menghadapi kontroversi atas hak asasi manusia, perselisihan teritorial (berhubungan dengan Taiwan dan Tibet), dan dianggap sebagai mitra perdagangan dunia yang bermasalah.⁴⁸ AS dan negara – negara Barat menentang keras apa yang terjadi di China dan menentang kebijakan China dalam mengatasi permasalahan tersebut.

Mengingat pengaruh AS yang besar di dunia dan keinginan AS untuk membawa China ke dalam komunitas dunia internasional akhirnya kedua belah pihak menyadari perselisihan akan menghambat arus perdagangan, namun kedua negara masih dengan kepentingan masing–masing negara. Pada saat itu AS berada dalam posisi yang sangat sulit. Di satu sisi AS yang ingin memperlihatkan posisi sebagai pemimpin dunia yang harus bertanggung jawab atas kejadian yang dianggap telah melanggar HAM harus memberikan sanksi yang tegas terhadap China. Namun, disisi lain AS melihat untuk dapat mencapai kepentingannya maka AS harus tetap terlibat kerjasama dengan China. Hal inilah yang membuat AS berada dalam posisi dilema. Hal ini ternyata juga dirasakan China. Pemimpin China menyadari bahwa kunci untuk melakukan perubahan lingkungan yang sulit didunia internasional adalah dengan tetap menjalin kerjasama dengan AS.

Kesempatan untuk memulikan hubungan resmi akhirnya datang ketika Iraq menginvasi Kuwait pada 2 Agustus 1990. Setelah adanya invasi tersebut, pemerintah Bush memutuskan untuk menggunakan kekuatan (*force*) untuk menarik pasukan Iraq dari Kuwait. Untuk menggalang dukungan internasional dalam

⁴⁷ Condoleezza Rice, “*Campaign 2000: Promoting National Interest*,” Foreign Affairs, January/February 2000, dalam Carla A. Hills dan Dennis C. Blairs, op. Cit., hal.5-6

⁴⁸ Jie Hou, U.S. – China Bilateral Relations from 1989 to 2010 AS a Consequence of Economic Changes. Diakses dari https://digitalarchive.wm.edu/bitstream/handle/10288/13409/Final_essay.pdf?sequence=3, pada 8 April 2012, pukul 14.34 WIB.

upaya penggunaan *force* tersebut maka diperlukan resolusi DK PBB. China sebagai salah satu anggota tetap DK PBB sudah lama menolak penggunaan *force* dalam urusan internasional. Dalam hal ini, AS berspekulasi bahwa China akan memveto resolusi tersebut. Dalam rangka mengamankan kerjasama dengan China, maka pemerintahan Bush mengangkat larangan kontak tingkat tinggi dengan China yang merupakan sanksi dunia internasional atas peristiwa Tiananmen sebagai salah satu cara untuk dapat mendukung keputusan AS dalam upaya penggunaan *force*. Dengan dimulainya kontak ini maka menjadi suatu langkah penting dalam perbaikan hubungan AS dan China.

II.3.2. Pemberian *Most Favoured Nation* China: Perubahan Sikap AS terhadap Status MFN China

Isu kedua yang mempengaruhi hubungan AS – China dalam periode ini adalah pemberian status MFN China. AS telah memiliki banyak mitra perdagangan internasional semenjak tahun 1934 dengan memberikan status MFN. Akan tetapi, pada masa Perang Dingin, tepatnya sejak tahun 1951 Amerika menghentikan pemberian status tersebut kepada negara – negara komunis (NME/*Non Market Economies*). Namun pintu perdagangan dengan negara – negara NME tersebut kembali dibuka pada tahun 1975 setelah diterbitkannya UU Perdagangan 1974 yang dikenal sebagai Amandemen Jackson-Vanik. Hubungan perdagangan AS – China pun kembali dibuka sejak tahun 1980, setahun setelah normalisasi hubungan yang sempat tegang di masa Perang Dingin.

Status MFN yang diberikan kepada China berdampak positif bagi perekonomian AS dan China sehingga perpanjangan status tersebut dapat dilakukan setiap tahunnya tanpa ada masalah. Namun, pada tahun 1989 terjadi Peristiwa Tiananmen di China. Pembantaian yang dilakukan oleh pemerintah China kepada demonstran yang menuntut adanya demokrasi. Hal inilah yang mempengaruhi AS dalam memberikan status MFN. Hal ini dikarenakan isu HAM telah menjadi permasalahan yang menyoroti China sebagai negara yang tidak menghormati HAM akibat dari Peristiwa Tiananmen pada tahun 1989 yang memberikan pengaruh perspektif yang cukup negatif dari negara lain terhadap China.

Pada tanggal 28 Mei 1993, Clinton melalui Kongres dan isu *Executive Order* 128590, menghubungkan pembaruan status MFN China dengan tujuh kondisi terkait dengan isu HAM, imigrasi bebas, penghentian dari ekspor manufaktur oleh tenaga kerja yang dipenjara, observasi PBB tentang HAM, pelestarian agama dan budaya Tibet, akses ke penjara bagi organisasi internasional HAM, mengizinkan penyiaran radio dan TV internasional, pelepasan tahanan agama dan politik. Intervensi Clinton mewakili pemerintahan Bush bahwa demokratisasi politik akan menjadikan kondisi ekonomi China membaik. Proses pemberian status MFN ini akan selalu dikaitkan dengan isu HAM. Meskipun begitu, setahun kemudian, pada 26 Mei 1994 dengan berbagai kompromi yang dilakukan oleh pemerintahan Clinton pada saat itu hingga akhirnya status MFN tetap diberikan pada tahun 1994 tanpa dihubungkan dengan isu HAM. Terdapat beberapa hal yang menyebabkan tetap diperpanjangnya status MFN bagi China pada tahun 1994: pertama, keputusan tersebut disebabkan oleh tuntutan dan tekanan yang dilakukan oleh kelompok kepentingan; kedua, keberhasilan kelompok (kepentingan) bisnis mempengaruhi suara kongres dan presiden disebabkan oleh sumber daya yang mereka miliki; ketiga, keputusan tersebut menunjukkan bahwa pembentukan konstitusi di Amerika didominasi oleh pragmatisme ekonomi.

Pendekatan baru yang mendapat dukungan dari komunitas bisnis ini berpendapat bahwa “satu-satunya cara untuk meruntuhkan rezim adalah dengan masuk kedalamnya”. Perdagangan dengan China dilihat sebagai ‘*moral crusade*’ dan eksekutif bisnis menegaskan bahwa misionaris dan pengusaha akan bekerjasama untuk mengubah China. Perubahan sikap AS yang mencolok AS ini memiliki implikasi besar bagi hubungan kedua negara dan menyoroti bahwa terdapat kepentingan – kepentingan politik dibalik itu semua. Lebih lanjut bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi perubahan sikap AS adalah hubungan ekonomi kedua negara yang sudah mulai signifikan.

II.3.3. Keanggotaan China dalam WTO dan Dampaknya terhadap Hubungan Perdagangan AS – China

Perkembangan ketiga dalam hubungan ekonomi AS – China selama periode ini adalah penerimaan China secara formal oleh 142 anggota WTO pada tanggal 11 Desember 2011. Dengan bergabung dengan WTO China diminta untuk melaksanakan babak baru reformasi ekonomi yang bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran, liberalisasi perdagangan, dan terintegrasi ke dalam komunitas global. Sektor keuangan diliberalisasikan dengan memungkinkan bank asing untuk bersaing di pasar domestik. Komitmen China yaitu termasuk tarif yang lebih rendah dan tidak diskriminatif terhadap perusahaan domestik ataupun asing. Dengan pengaplikasian komitmen ini tingkat tarif rata-rata berkurang dari 43% pada tahun 1992 menjadi 17% di tahun 1999 dan dibawah 10% pada tahun 2004.

Masuknya China ke WTO seharusnya memberikan pertumbuhan yang cukup pesat dalam ekspor AS untuk mengurangi defisit perdagangan dengan China. WTO merupakan kesepakatan perdagangan bebas dan investasi yang memberikan investor desain jaminan yang untuk menstimulasi investasi asing dan perpindahan pabrik ke seluruh dunia, terutama dari Amerika ke lokasi upah rendah seperti China dan Mexico.⁴⁹ Salah satu alasan AS memuluskan jalan China menjadi anggota WTO setelah perjuangan akses selama 15 tahun adalah sebagai salah satu upaya untuk mengurangi defisit perdagangannya. Pemerintahan Clinton yakin bahwa besarnya defisit perdagangan dengan China akan dapat diatasi jika Kongres meratifikasi perjanjian untuk membawa China ke WTO. masuknya China ke WTO karena diharapkan akan dapat menciptakan hasil yang sama-sama bermamfaat bagi kedua negara.⁵⁰ Clinton menyatakan bahwa ekspor ke China saat ini mendukung ratusan ribu pekerja Amerika dan hal tersebut dapat

⁴⁹ Dr. Robert E. Scott, U.S. – China Trade, 1989-2003: Impact on Job and Industries, nationally and state by state, dalam *Research report for U.S.- China Economic and Security Review Commission*, diakses dari http://www.uscc.gov/researchpapers/2005/05_02_07_epi_wp_rscott.pdf, pada 17 April 2012, pukul 16.54 WIB

⁵⁰ William J. Clinton, *Expanding Trade, Protecting Values: Why I'll Fight to Make China's Trade Status Permanent*, diakses dari http://www.ndol.org/ndol_ci.cfm?contentid=965&kaid=108&subid=127, pada tanggal 20 April 2012, pukul 13.15 WIB

berkembang dengan adanya akses pasar ke China melalui perjanjian WTO.⁵¹ Pemikiran presiden Clinton tersebut benar adanya. Ekspor memang menciptakan lapangan pekerjaan di AS. Namun bagaimanapun juga impor akan menggantikan lapangan kerja tersebut. Hal inilah yang terjadi dalam hubungan dagang AS-China.

Let's be clear as to why a trade deficit might decrease in the short term. China exports far more to the United States than it imports [from] the U.S.... [The trade deficit] will not grow as much as it would have grown without this agreement, and over time clearly it will shrink with this agreement (Lieberthal 1999, emphasis added).

Keanggotaan China di WTO telah memberikan kontribusi besar dalam pertumbuhan perdagangan internasional dan investasi. Dalam waktu 30 tahun, China telah menjadi negara dengan pertumbuhan yang sangat pesat. Pada tahun 2005, China merupakan negara ketiga terbesar dalam perdagangan dunia setelah AS dan Jerman. Pada tahun 1978, total nilai perdagangan China adalah 20 miliar dollar dan pada tahun 2005 angka ini telah meroket menjadi 1,4 triliun dollar. Ekspor Amerika ke China meningkat 81% dalam waktu tiga tahun setelah China bergabung dengan WTO, dibandingkan dengan 34% dalam waktu tiga tahun sebelumnya. Demikian pula, impor Amerika dari China naik sebesar 92% dalam waktu tiga tahun setelah China masuk WTO.

Semenjak China masuk dalam WTO pada tahun 2001, perdagangan kedua negara selalu meningkat yang menghasilkan nilai surplus bagi neraca pembayaran China dan sebaliknya menimbulkan defisit neraca pembayaran AS. Keanggotaan AS dan China dalam WTO telah meningkatkan ekonomi dan perdagangan kedua negara tersebut sesuai dengan sistem WTO, yakni tanpa diskriminasi, pengurangan hambatan perdagangan melalui negosiasi, *predictable*, kompetitif, dan memberikan manfaat bagi negara berkembang.⁵² Kegiatan perdagangan global dengan masuknya China ke WTO pada tahun 2001 menghasilkan peningkatan

⁵¹ *Ibid*,

⁵² Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral – Direktorat Multilateral Ekonomi Keuangan dan Pembangunan – Departemen Luar Negeri, *op.cit.*, h. 2.

perdagangan yang lebih cepat serta menjadi sesuatu yang baik bagi AS dan seluruh negara yang terkait karena telah terintegrasinya China dalam perekonomian dunia.⁵³

Dalam Kebijakan dagang AS dengan China berdasarkan Asumsi bahwa perdagangan antar kedua negara mempunyai mamfaat baik secara ekonomi maupun politik, yaitu:⁵⁴

1. Secara umum, perdagangan dengan China bermamfaat bagi kedua pihak dan lebih mengefisienkan ketersediaan sumber daya alam
2. Perkembangan ekonomi China yang sangat cepat mendatangkan kesempatan bagi bisnis AS untuk dapat menjadi bagian dari pasar China yang besar dan berkembang pesat
3. Keanggotaan China di WTO memaksa China untuk mengikuti peraturan dalam perdagangan internasional dan membuat China lebih berupaya untuk mengembangkan kekuatan pasar di negaranya
4. Perdagangan luar negeri dan investasi menciptakan kebergantungan terhadap ekspor, impor, investasi asing, dan interaksi lainnya dengan dunia luar sehingga China dapat memperkuat hubungannya dengan negara Barat dan mendukung terjadinya tekanan sosial dan ekonomi bagi demokrasi; dan
5. Negara yang penting seperti China tidak mungkin dapat diabaikan atau diisolasi.

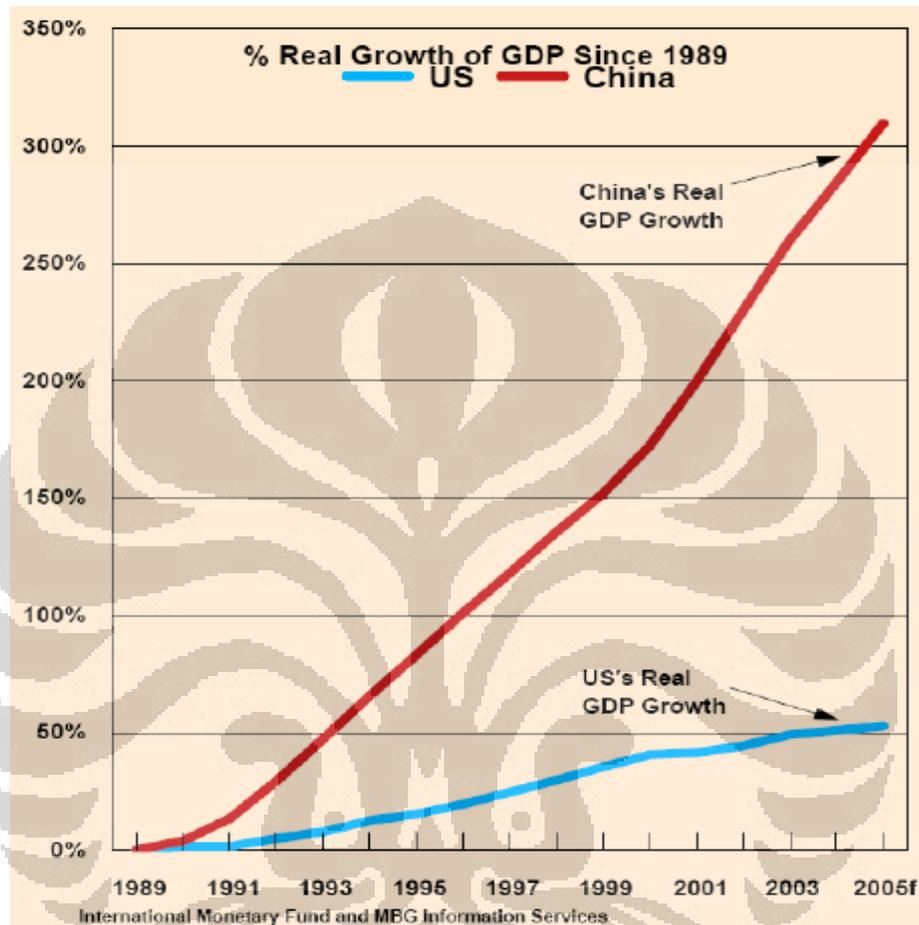
Dengan masuknya China ke dalam WTO telah menjadikan China sebagai negara yang semakin terintegrasi dalam dunia internasional. Peningkatan perdagangan dan invesatasi China telah secara nyata menjadikan China sebagai negara dengan pertumbuhan ekonomi yang cepat dan berpengaruh terhadap pertumbuhan GDP China dan berlaku sebaliknya bagi AS. Pertumbuhan ekonomi AS dari tahun ke tahun. Dibandingkan dengan China, misalnya, pertumbuhan GDP AS terbilang sangat kecil. Berdasarkan gambar dibawah ini, sejak tahun

⁵³ N. Mark Lam & John L. Graham, *op.cit.*, h. 440.

⁵⁴ Thomas Lum dan Dick K. Nanto, "China's Trade with United States and the World", diakses dari <http://www.italy.usembassy.gov/pdf/other/RL31403.pdf>, pada tanggal 21 Maret 2012, pukul 20.25 WIB

1989 sampai 2005 pertumbuhan GDP AS hanya tumbuh sebesar 50% sedangkan China mencapai lebih dar 300%.

Gambar 2.3. Pertumbuhan GDP AS dan China 1989 – 2005 (dalam %)



Sumber: http://www.uscc.gov/trade_data_and_analyses/broad_economic_trade_trend?2005/A%20China%27s%20Economic%20Growth.pdf

Sepanjang sejarah, hubungan antara AS – China ditandai dengan naik turunnya hubungan tersebut, yang terkadang dalam kondisi baik, namun tidak jarang juga dalam kondisi buruk. Kerjasama memang sering terjadi dalam hubungan kedua negara namun tidak jarang pula terjadi ketegangan, antara lain tercermin dari pernyataan Presiden George W. Bush di awal masa jabatannya sebelum tragedi World Trade Center (WTC) tahun 2001, yang mengubah pola pendekatan hubungan AS–China dari *strategic partnership approach* menjadi *strategic competition approach* yang bersifat konfrontatif.

Meskipun dalam hubungan AS–China sering mengalami ketegangan dalam bidang militer, tidak demikian halnya dalam bidang ekonomi dan perdagangan yang pada dasarnya menuntuk semangat kerjasama, seperti kerjasama perdagangan bebas pada tataran global dalam kerangka WTO. Demikian juga halnya komitmen kerjasama AS–China juga dituntut dalam rangka kerjasama ekonomi regional, seperti *Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)*. Dalam kerangka APEC, AS dan China, sebagai dua negara anggota diantara 21 anggota APEC, dituntut untuk melakukan kerjasama penuh sesuai dengan 8 prinsip dasar APEC, yakni perdagangan dan investasi bebas, kerjasama internasional, solidaritas regional, saling menguntungkan, saling menghormati dan egalitarian, pragmatisme, pengambilan keputusan berdasarkan konsensus bersama dan implementasi dengan mendasarkan pada fleksibilitas, serta regional terbuka.⁵⁵

Komitmen kerjasama dalam berbagai bidang oleh AS – China menjadikan China sebagai mitra dagang kedua terbesar dari AS, sumber impor kedua terbesar, dan pasar ekspor keempat setelah Kanada, Mexico, dan Jepang.⁵⁶ Perkembangan dalam hubungan perdagangan kedua negara telah membawa AS – China kedalam fase hubungan yang saling tergantung. Selain itu masuknya China ke dalam WTO juga telah memberikan suatu perubahan yang signifikan dalam perekonomian China yang ini terintegrasi dalam perekonomian dunia.

Perdagangan bebas telah memberikan keleluasaan terhadap barang impor untuk memasuki pasar domestik sebuah negara melalui eliminasi regulasi yang ditetapkan pemerintah untuk mempermudah mobilitas produk misalnya dengan reduksi hingga eliminasi pajak. Akibatnya, pasar domestik tidak jarang dibanjiri oleh produk impor dengan variasi harga yang terkadang lebih murah daripada produk lokal sehingga konsumen semakin banyak pilihan yang disesuaikan dengan kebutuhan dan tinggi rendahnya pendapatan. Hal ini juga berakibat terhadap tingginya iklim kompetisi perdagangan antar negara sebagai wujud

⁵⁵ Ade Maman Suherman, *Organisasi Internasional*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003, h. 10.

⁵⁶ Zhou Shijian dan Wang Lijun, “China – US Complementary in Trade”, diakses dari http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-04/18/content_570030.htm, tanggal 21 Maret 2012, pukul 22.15 WIB.

konsekuensi eksistensi perdagangan bebas yang berkembang. Dengan adanya globalisasi dan terintegrasinya perekonomian suatu negara dibawah kerangka WTO maka akan menstimulus ketergantungan suatu negara dnegan negara lain. Hal ini juga yang tergambar dalam hubungan AS – China. Semenjak China menjadi anggota WTO dan terjadinya peningkatan volume perdagangan kedua negara maka AS-China secara ekonomi juga telah tergantung satu sama lain.

Tabel 2.3. Ketergantungan Perekonomian Amerika Serikat dan China⁵⁷

Amerika Serikat	China
- Mitra dagang terbesar China	- Mitra dagang kedua terbesar AS
- Empat besar sumber import China	- Sumber impor terbesar AS
- Pasar ekspor terbesar China	- Pasar ekspor ketiga terbesar AS
	- Dua besar dari pemegang hutang AS

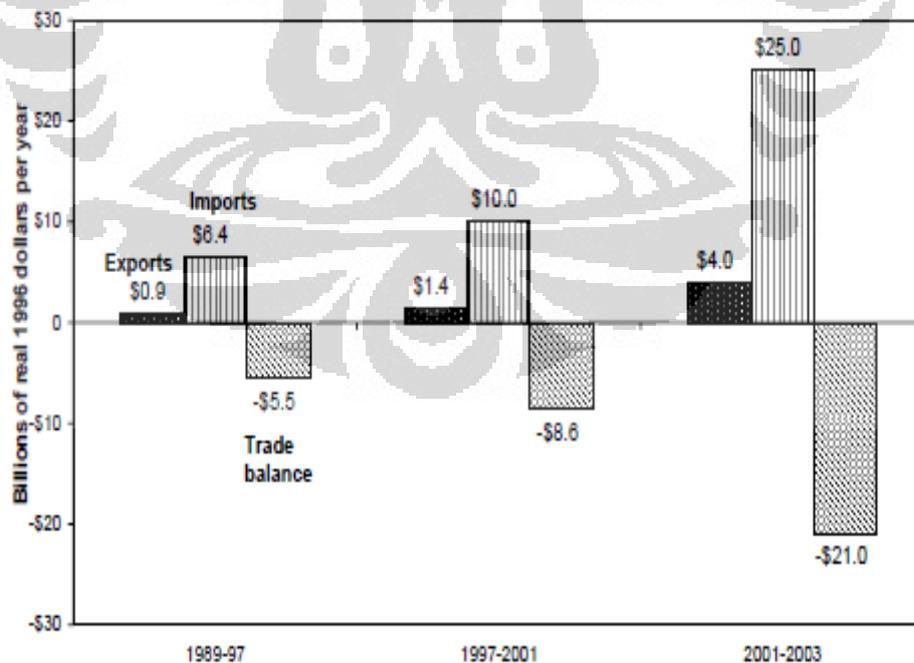
Hubungan perdagangan bilateral AS dan China telah menjadi sangat signifikan. Hal ini dibuktikan dengan ketergantungan perekonomian kedua negara seperti yang tergambar pada tabel diatas. Dengan adanya perjanjian dagang diantara kedua negara, maka volume perdagangan diantara keduanya juga meningkat. Namun, peningkatan volume perdagangan yang terjadi dalam hubungan AS–China telah memberikan ketidakseimbangan perdagangan bagi AS. Akibat hubungan dagangnya dengan China, AS telah secara nyata mengalami defisit perdagangan. Sejak ditandatanganinya perjanjian perdagangan AS – China, AS hanya mengalami surplus dagang pada empat tahun pertama dan setelah itu AS mengalami defisit, walaupun pada ada beberapa tahun dimana AS mengalami surplus namun defisit perdagangan lebih mendominasi perdagangan AS dan China. Selain itu dalam hubungan kedua negara juga diwarnai konflik – konflik kepentingan politik. Hal ini sudah terlihat dari pembentukan kerjasama kedua negara namun konflik kedua negara semakin berkembang ketika China telah menjadi anggota WTO.

⁵⁷ Alison A. Kaufman, “U.S. – China Economic Relations: Issue and Prospect” yang merupakan laporan dari konferensi CNA yang diadakan di Shanghai, China tanggal 6-7 Juni, 2008, diakses dari www.cna.org/documents/D0018855.A1.pdf, pada tanggal 20 Maret 2012, pukul 14.39 WIB

Performa perekonomian China yang semakin berkembang pesat tidak jarang dihubungkan dengan perkiraan pelanggaran – pelanggaran dan kebijakan – kebijakan China yang dapat merugikan negara lain. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Kemer Dagang AS (*US Chamber of Commerce*) memperkirakan bahwa pelanggaran hak kekayaan intelektual yang dilakukan China telah merugikan perusahaan – perusahaan AS sebesar 200-250 milyar dollar AS secara global setiap tahunnya, dengan porsi yang signifikan disumbangkan oleh pembajakan di China. Hal ini tentunya menambah friksi dagang yang terjadi pada kedua negara.

Laju pertumbuhan perdagangan AS – China telah dipercepat sejak tahun 1989 setelah pemberian status MFN China, seperti yang terlihat pada grafik tabel dibawah.⁵⁸ Antara tahun 1989 dan 1997, impor AS dari China telah tumbuh rata-rata 6.4 milyar dolar per tahun, sedangkan ekspor meningkat sekitar 1 milyar per-tahun. Dengan demikian defisit semakin melebar menjadi 5.5 milyar pertahun pada periode ini.

Gambar 2.4. Pertumbuhan perdagangan AS dengan China 1989 -2003



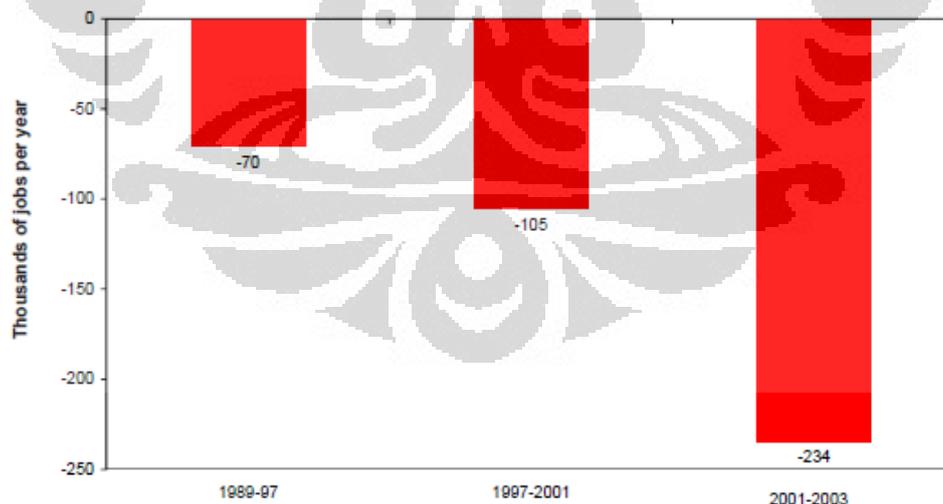
Source: USITC (2004).

⁵⁸ Dr. Robert E. Scott, *Loc., Cit.*, hal. 7

Antara tahun 1997 dan 2001, pertumbuhan impor meningkat lebih dari 50% (mencapai 10 milyar dolar per tahun) sedangkan pertumbuhan ekspor hanya sekitar (1,4 milyar dolar), dan gap perdagangan semakin membesar mencapai 8,6 milyar per tahun. Ekspor meningkat dengan cepat, namun tidak cukup untuk mengimbangi ledakan impor, sehingga defisit meningkat, rata – rata 21 milyar per tahun, pada tahun 2002 dan 2003. Hal ini tentu tidak terlepas dari masuknya China ke dalam WTO.

Klaim bahwa perjanjian perdagangan baru (masuknya China ke dalam WTO) akan menciptakan lapangan pekerjaan dan meningkatkan pendapatan di AS memang telah terbukti namun membanjirnya impor dari China tidak dapat dipungkiri membuat produsen dalam negeri AS haru kompetitif terhadap barang-barang dari China dengan harga yang lebih murah. Hal ini berdampak terhadap terhambatnya sektor manufaktur di AS dan membuat banyak perusahaan manufaktur tidak dapat bersaing sehingga terciptanya peningkatan pengangguran seperti yang tergambar pada diagram dibawah.

Gambar 2.5. Kehilangan Pekerjaan AS sebelum dan setelah China masuk ke WTO tahun 2001



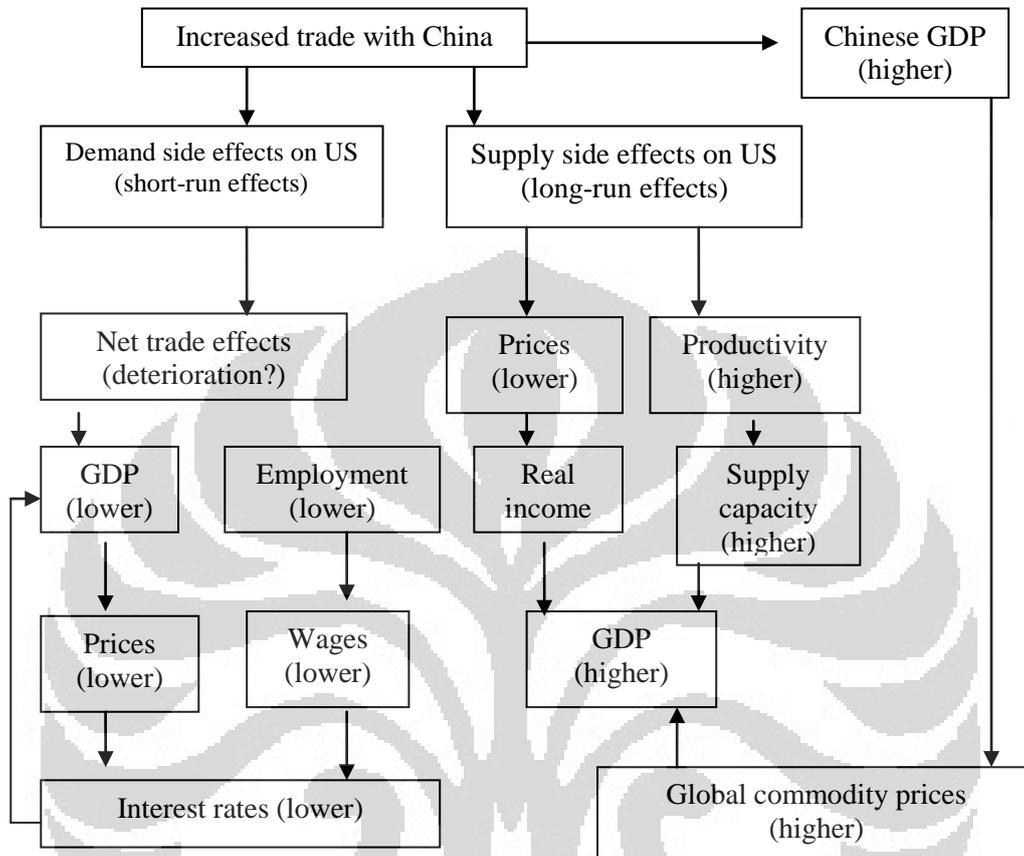
Antara 2001 dan 2003, perpindahan pekerjaan melonjak menjadi 234.000 per tahun, lebih dari dua kali lipat dari 4 tahun terdahulu. Perubahan ini sangat penting karena jumlah tenaga kerja domestik AS turun dari tahun 2001 hingga

2003 dan tingkat pertumbuhan defisit perdagangan AS dengan semua negara melambat. Antara 1997 dan 2001, defisit perdagangan global AS meningkat 31% (7,8% per tahun). Antara 2001 dan 2003, tumbuh 10% (5,1% per tahun).⁵⁹

Masuknya China ke WTO pada satu sisi, telah memberikan keuntungan bagi AS yaitu dengan terbentuknya lapangan kerja pada awal China menjadi anggota WTO, selain itu juga terjadinya peningkatan volume perdagangan kedua negara. Namun pada sisi yang lain, gelombang impor yang besar dari China telah menimbulkan tekanan bagi industri di AS, sehingga AS mengalami neraca perdagangan yang defisit dengan China. Selain itu, data dalam periode 2000-2005 menunjukkan bahwa peningkatan impor dari China untuk sebagian besar menggantikan impor dari bagian lain Asia. Namun, mungkin ada faktor lain yang mempengaruhi impor dari bagian lain di Asia selama periode tersebut. Hal ini menunjukkan banyak tapi tidak semua impor dari China menggantikan impor dari negara lain di Asia. Akibatnya, ada pengaruh kecil sementara pada net trade AS, dimana secara keseluruhan terjadi peningkatan impor sekitar 20 milyar dolar. Jadi, dengan efek perpindahan rekening, paket reformasi ekonomi China mengakibatkan peningkatan defisit perdagangan AS sebesar 20 milyar dolar pada tahun 2005. Adapun gambaran mengenai pengaruh peningkatan perdagangan AS dengan China seperti tabel dibawah ini:

⁵⁹ Dr. Robert E. Scott, *Loc.Cit.*, hal. 8

Gambar 2.6. Pengaruh Peningkatan Perdagangan AS-China terhadap AS



⁶⁰Sumber: The The US-China Business Council, *The China Effect: Assessing the Impact on the US Economy of Trade and Investment with China*, A Report by Oxford Economic and the Signal Group, 20006, <http://www.chinabusinessforum.org/pdf/the-china-effect.pdf>

⁶⁰ Dampak positif terhadap PDB dalam jangka panjang ini sedikit berkurang sebagai akibat dari feed back-lain: pertumbuhan yang cepat di Cina berarti permintaan global yang lebih kuat untuk komoditas, seperti minyak, menaikkan harga-harga komoditas tersebut, dan denting prospek pertumbuhan di Amerika Serikat dan negara lainnya.

BAB III

HUBUNGAN PERDAGANGAN AMERIKA SERIKAT-CHINA (2005-2010), FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB DEFISIT PERDAGANGAN DAN DAMPAK DEFISIT PERDAGANGAN AMERIKA SERIKAT-CHINA TERHADAP PEREKONOMIAN AS

Perdagangan AS-China meningkat pesat setelah kedua negara membangun kembali hubungan diplomatik (pada Januari 1979), menandatangani perjanjian perdagangan bilateral (Juli 1979), dan diberikannya status MFN China pada awal tahun 1980.⁶¹ Pada tahun 1979 (ketika reformasi China dimulai), total perdagangan AS-China (ekspor dan impor) sekitar 2milyar; China menduduki posisi 23 sebagai pasar ekspor terbesar AS dan 45 terbesar sumber impor AS. Pada tahun 2010, perdagangan barang kedua negara mencapai 457 milyar dolar; China merupakan mitra dagang kedua terbesar AS (setelah Kanada), ketiga terbesar pasar ekspor AS (setelah Kanada dan Meksiko), dan sumber impor terbesar AS.

Dalam beberapa tahun terakhir ini China telah menjadi pertumbuhan tercepat bagi pasar Ekspor AS. Hal ini tentu tidak terlepas dari reformasi ekonomi yang dilakukan China dan tergabungnya China sebagai anggota WTO pada tahun 2001. Kemajuan perekonomian China dengan segala perkembangan baik dalam berbagai sektor telah menjadikan China sebagai negara yang dianggap mampu menyaingi kebesaran AS sebagai hegemon. Saat ini, China merupakan mitra dagang terbesar AS di kawasan Asia Pasifik dan merupakan mitra dagang terbesar kedua bagi AS setelah Kanada. China telah menjelma menjadi negara yang mulai mendominasi dalam perekonomian dunia. Hal ini juga dinyatakan dalam laporan *Boston Consulting Group* yang melihat China berpotensi besar dalam mendominasi perekonomian dunia dengan perkembangan yang pesat dalam perekonomiannya. Hal ini dapat dilihat dari tabel posisi ekonomi AS dan China di dunia.

⁶¹ Wayne M. Morisson, *China-U.S. Trade Issues* dalam CRS Report RL33536, diakses dari www.crs.gov, pada tanggal 21 April 2012, pukul 23.44

Tabel 3.1. Posisi Ekonomi Dunia AS dan China⁶²

Amerika Serikat:	China:
<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomi terbesar pada tahun 2007 • 25,5 % dari GDP dunia pada tahun 2007 • Kekuatan perdagangan terbesar di dunia 	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomi keempat terbesar di dunia • Menyumbang 6% GDP dunia pada tahun 2007 • Kekuatan perdagangan terbesar ketiga di dunia

Meskipun reformasi ekonomi China dan pertumbuhan ekonomi yang pesat telah memperluas hubungan perdagangan AS dengan China, namun ketegangan antara kedua negara juga muncul melalui berbagai macam isu perdagangan. Dari periode 2005-2010 terdapat berbagai isu perdagangan yang terjadi antara AS dengan China. Isu-isu tersebut menyebabkan dinamika hubungan ekonomi perdagangan kedua negara mengalami permasalahan yang cukup kompleks. Isu-isu tersebut antara lain:⁶³

1. Pada tanggal 21 Juli 2005, dalam menanggapi tuntutan AS, pemerintah China mengumumkan bahwa mata uangnya akan direvaluasi (dari 8.28 Yuan menjadi 6.88 Yuan terhadap 1 dolar AS) dan bahwa kedepannya akan terus dilakukan fleksibilitas terhadap nilai Yuan. Namun ternyata bank sentral China tetap mengambil kebijakan untuk terus melakukan intervensi di pasar mata uang untuk menjaga nilai tukar yang stabil.
2. Pada tanggal 8 November 2005, the *United States Trade Representative* (USTR) atau perwakilan perdagangan AS mengumumkan bahwa AS dan China telah melakukan perundingan intensif selama tiga bulan, guna mencapai kesepakatan mengenai perdagangan tekstil. Perjanjian ini berlangsung berdasarkan kesepakatan tentang peraturan perdagangan yang ada di WTO. AS menggugat China mengenai kasus perlindungan tekstil

⁶² International Monetary Fund:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/index.aspx>

⁶³ Marry Jo Devaland, *China's Economic Policy Impact on the United States*, (Nova Science Publishers Inc, 2009), hal 83-122

China terhadap lebih dari 30 produk tekstil, dan rendahnya nilai kuota yang diberlakukan terhadap produk tekstil impor.

3. Pada bulan Desember 2006, China menjadi tuan rumah pertama dalam *Strategic Economic Dialogue* (SED) atau perundingan Ekonomi Strategis AS-China yang dipimpin oleh Menteri Keuangan, Henry Paulson dan Wakil Perdana Menteri China Wu Yi. Pembicaraan difokuskan pada isu-isu berikut: fleksibilitas nilai tukar China, ketidakseimbangan perdagangan bilateral antara AS-China, pelanggaran hak kekayaan intelektual oleh China, isu-isu energi dan lingkungan.⁶⁴ Departemen Keuangan AS merilis sebuah laporan pada tanggal 19 Desember 2006, yang mengacu kepada China sebagai manipulator mata uang untuk tujuan mendapatkan keuntungan.
4. Pada Desember 2007, dari laporan USTR menyatakan tuntutan terhadap China yang telah banyak melakukan pelanggaran terhadap hak kekayaan intelektual sehingga merugikan produsen barang dari AS. Menanggapi hal tersebut, melalui hasil rapat antara AS dan China, China berjanji untuk memberikan pengaturan yang tegas terhadap perusahaan-perusahaan dalam negerinya dalam hal pelanggaran hak kekayaan intelektual.
5. Pada tahun 2008, AS mengalami gap defisit yang sangat besar dengan China. AS menuding bahwa penggunaan sistem nilai tukar Yuan sebagai penyebab utama defisit perdagangan dengan China.

Dari berbagai isu-isu yang mewarnai hubungan AS-China, defisit perdagangan memang merupakan isu yang paling dominan dalam hubungan ekonomi perdagangan kedua negara bahkan beberapa tahun setelah terbentuknya perjanjian dagang kedua negara tahun 1979, isu ini memang telah menjadi isu yang menjadi perhatian bagi AS. Kemajuan perekonomian China dan peningkatan perdagangan yang terjadi antara AS dan China pada awalnya memang berpotensi baik bagi kedua belah pihak. Namun, defisit perdagangan AS dengan China telah meningkat selama dua dekade terakhir telah menjadi permasalahan

⁶⁴*Ibid*, hal. 57

dalam hubungan kedua negara. Impor AS dari China telah tumbuh cepat dari ekspor AS ke China. Defisit telah naik dari 10 milyar dolar pada tahun 1990 menjadi 266 milyar dolar pada tahun 2008, turun menjadi 227 milyar dolar pada tahun 2009, dan kemudian naik menjadi 273 milyar dolar pada tahun 2010 (dapat dilihat pada tabel 3.2).⁶⁵ Defisit perdagangan AS dengan China pada tahun 2010 secara signifikan lebih besar dari pada mitra dagang AS lainnya dan beberapa kelompok dagang AS. Sebagai contoh, defisit perdagangan dengan China lebih besar jika dibandingkan dengan negara-negara OPEC (*Oil Petroleum Exporting Countries*), 27 negara yang membentuk Uni-Eropa (EU27), Meksiko, Jepang, dan Kanada (total keseluruhan sebesar 235 miliar dolar).⁶⁶

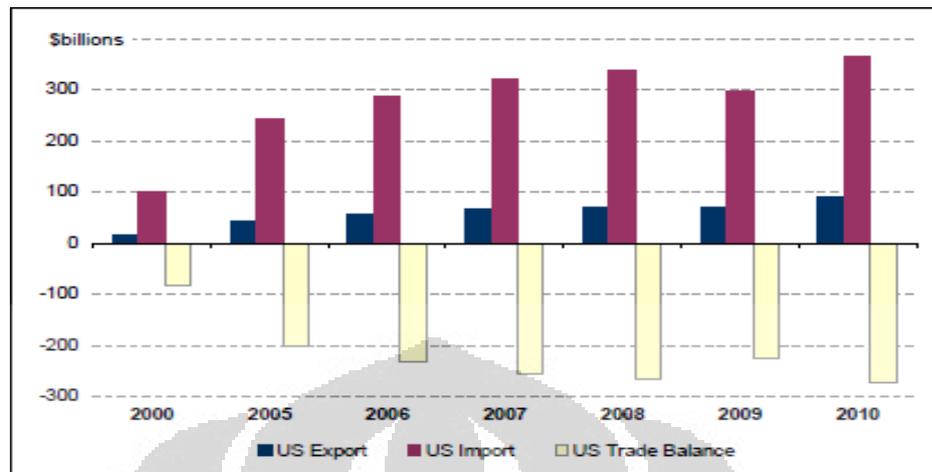
Tabel 3.2. Perdagangan Barang AS dengan China, 2001 – 2010 dan Proyeksi tahun 2011 (dalam milyar dollar)

TAHUN	EKSPOR AS	IMPOR AS	TRADE BALANCE AS
1980	3.8	1.1	2.7
1985	3.9	3.9	0.0
1990	4.8	15,2	-10.4
1995	11.7	45.6	-33.8
2000	16.3	100.1	-83.8
2005	41.8	243.5	-201.6
2006	55.2	287.8	-232.5
2007	65.2	321.5	-256.3
2008	71.5	337.8	-266.3
2009	69.6	296.4	-226.8
2010	91.9	364.9	-273.1
ESTIMASI	109.2	410.64	-301.4
2011			

⁶⁵ Wayne M. Morisson, China-U.S. Trade Issues dalam CRS Report RL33536, diakses dari www.crs.gov, pada tanggal 21 April 2012, pukul 23.44

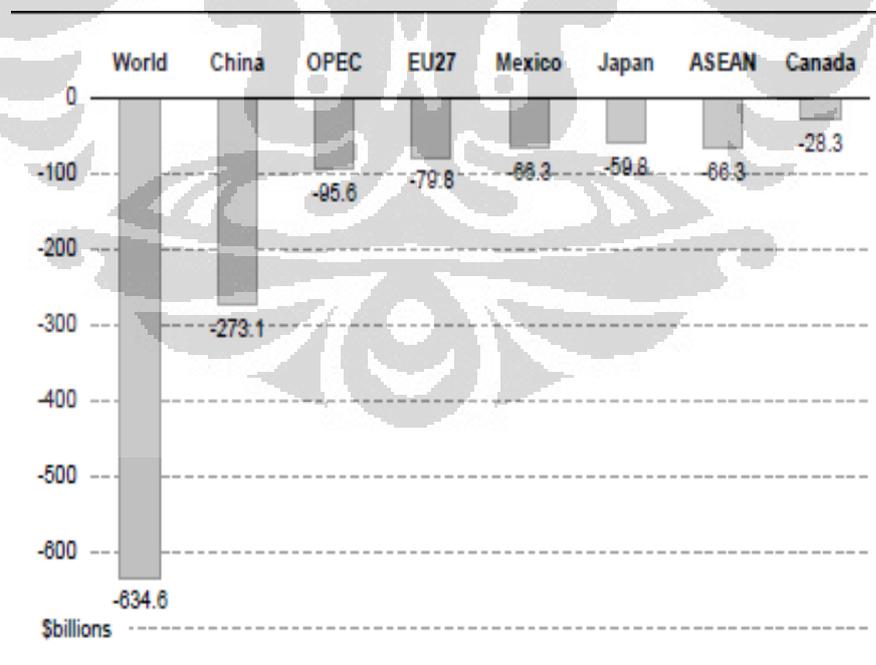
⁶⁶ *Ibid*,

Gambar 3.3. Diagram Perdagangan AS dengan China, 2001-2010



Gambar 3.4. Keseimbangan Perdagangan AS dengan Dunia dan Mitra Dagang: 2010

(dalam milyar dolar)



III.1 Ekspor dan Impor AS ke dan dari China

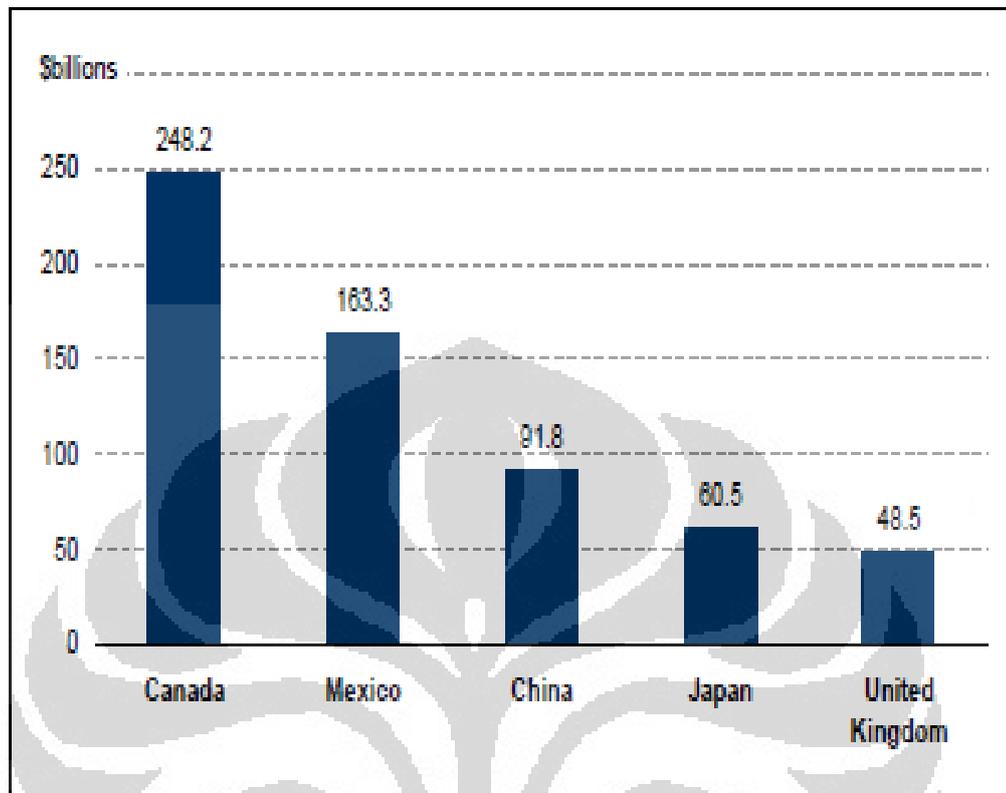
Banyak analisis perdagangan yang berpendapat bahwa China bisa membuktikan diri menjadi pasar yang jauh lebih besar dan berkembang secara signifikan bagi ekspor AS di masa depan. Hal ini memang terbukti dimana ekspor AS memang berkembang di pasar China. Ekspor barang AS ke China pada tahun 2010 sekitar 91.9 milyar dolar (naik 32.1% dari tahun 2009). China menggantikan Jepang sebagai pasar ekspor terbesar ketiga AS pada tahun 2007 hingga 2010 (lihat diagram 3.5).⁶⁷ Ekspor AS ke China pada tahun 2010 sekitar 7.2% dari total ekspor AS, dibandingkan hanya 2,1% pada tahun 2000. Secara volume, ekspor AS ke China memang berkembang yang terbukti dengan adanya peningkatan dari tahun sebelumnya.

Tabel 3.3. Ekspor AS ke Mitra Dagang Utama: 2001 dan 2010
(dalam milyar dolar dan persen)

Negara	2001	2010	Perubahan dalam % (2009-2010)	Perubahan dalam % (2001-1010)
Kanada	163.7	248.2	26.6	51.6
Meksiko	101.5	163.3	26.2	60.9
China	19.2	91.9	32.1	378.6
Jepang	57.6	60.5	18.3	5.0
Inggris	40.8	48.5	6.1	18.9
Jerman	30.1	48.2	11.3	60.1
Korea Selatan	22.2	38.8	35.6	74.8
Brasil	15.9	35.4	35.1	122.6
Belanda	19.5	35.0	8.2	79.5
Singapura	17.8	29.2	30.8	64.0
Dunia	731.0	1,277.5	20.9	74.8

⁶⁷Loc.cit hal 3

Gambar 3.5. Negara Tujuan Ekspor Utama AS, 2010



Source: U.S. International Trade Commission DataWeb.

Selama tahun 2005-2009 China juga merupakan sumber ekspor ketiga terbesar bagi AS. Ekspor utama AS ke China adalah berupa produk pertanian seperti minyak dan biji-bijian, serta barang-barang semi konduktor dan komponen elektronik, kemudian juga berbagai macam produk-produk kerajinan tangan, serta karet sintetis dan bahan-bahan serat buatan atau produk-produk hutan. Namun secara keseluruhan kenaikan ekspor AS ke China terutama didorong oleh sektor produk pertanian, dimana ekspor ke China meningkat sebesar 4.5 milyar dolar (33%) menjadi 18.2 milyar dolar pada tahun 2010. Ekspor kedelai dan kapas mencatat dua kenaikan absolut terbesar diantara broduk pertanian. Ekspor kedelai ke China, yang meningkat sebesar 1,6 milyar dolar, mencerminkan permintaan yang tinggi akan kedelai dan minyak goreng di China,⁶⁸ sedangkan peningkatan 41,2 milyar dolar ekspor kapas yang dihasilkan dari tekstil dan produksi pakaian

⁶⁸ U.S. Department of Agriculture (USDA). Foreign Agricultural Service (FAS). *Strong Processing Margins Support*, January, 2010. Hal. 1

jadi China.⁶⁹ Selain itu, tingginya harga kapas dan kedelai pada tahun 2010 berkontribusi pada peningkatan nilai ekspor AS pada tahun 2010 dibanding tahun 2009.

Sektor peralatan transportasi menyumbang peningkatan tertinggi kedua ekspor AS ke China, tumbuh sebesar 3,3 milyar dolar (36%) menjadi 12,5 milyar dolar pada tahun 2010. Dalam sektor ini, ekspor kendaraan bermotor AS tumbuh sebesar 227 persen (2,2 milyar dolar). Pendapatan China yang meningkat dan rasio per kapita kendaraan yang relatif rendah telah menghasilkan pertumbuhan yang cepat di pasar kendaraan bermotor;⁷⁰ pada tahun 2009 China menjadi pasar terbesar kendaraan bermotor AS di dunia. Ekspor silikon AS ke China juga mengalami pertumbuhan yang substansial, dengan peningkatan sebesar 420 juta dolar (86%) menjadi 909 juta dolar pada tahun 2010.

Ekspor produk elektronik AS ke China meningkat sebesar 2,4 milyar dolar (21%) pada tahun 2010 menjadi 13,5 milyar dolar. Semikonduktor, barang medis, dan alat pengukuran, pengujian dan instrumen menyumbang sekitar dua pertiga dari ekspor barang elektronik AS. Ekspor dari masing-masing produk mengalami pertumbuhan 25% atau pertumbuhan lebih tinggi pada tahun 2010. China merupakan konsumen utama semikonduktor, yang digunakan dalam sejumlah produk termasuk komputer, peralatan komunikasi, dan kendaraan bermotor.⁷¹ Peningkatan pengukuran, pengujian dan peralatan pengendalian merupakan diakibatkan pertumbuhan industri yang berkelanjutan dan perhatian publik terhadap polusi udara di China.⁷²

⁶⁹ U.S. Department of Agriculture (USDA). Foreign Agricultural Service (FAS). *Cotton and Wool Situation and Outlook*, June 22, 2010. Hal. 6.

⁷⁰ Mack Chrysler, "Domestic Brands, New Markets Changing China Landscape", Ward's Automotive News Report, March 7, 2011.

⁷¹ IC Insights, *The McClean Report 2011: A Complete Analysis and Forecast of the Integrated Circuit Industry*, (Scottsdale, AZ: IC Insights, Inc, 2011), hal. 2-22

Tabel 3.4. Ekspor Utama AS ke China, 2005 - 2010

Deskripsi	2005	2006	2007	2008	2009	2010	%2009-2010
Oilseeds and grains	2,339	2,593	4,145	7,316	9,376	11,208	19.5
Waste and scrap	3,670	6,071	7,331	7,562	7,142	8,561	19.9
Semikonduktor	4,015	6,830	7,435	7,475	6,042	7,555	25.1
Aerospace products	4,535	6,309	7,447	5,471	5,344	5,766	7.9
Resin, synthetic rubber, fibers	2,127	2,548	3,290	3,524	4,036	4,336	7.4
Total ekspor	41,837	55,224	65,238	71,457	69,576	91,878	32.1

Sumber: *USITC Data Web. Top five U.S. exports to China 2009*

China adalah sumber terbesar impor AS pada tahun 2009 sebesar 296 milyar dolar (turun dari 338 milyar dolar pada tahun 2008). Yang merupakan 19% dari total impor AS dari China. Selama 10 bulan pertama pada tahun 2010, impor AS dari China meningkat sebesar 23.4% dibandingkan periode yang sama tahun 2009, dan mencapai 366 milyar untuk setahun penuh 2010.⁷³ Lima besar produk yang diimpor AS dari China pada tahun 2005-2009 adalah komputer beserta komponen-komponennya, barang buatan pabrik (seperti mainan anak), peralatan komunikasi, pakaian, dan peralatan audio dan video.

Impor AS dari China naik sebesar 68,5 milyar dolar (23%) menjadi 365 milyar dolar pada tahun 2010. Setelah ekonomi AS pulih, permintaan domestik untuk sejumlah produk konsumen meningkat, termasuk elektronik serta tekstil dan pakaian jadi. Impor produk elektronik AS dari China meningkat sebesar 32,9 milyar dolar (30%) menjadi 143,7 milyar dolar pada tahun 2010. Banyak perusahaan-perusahaan AS melakukan perakitan akhir produk elektronik mereka di China, seperti komputer, aksesoris komputer dan suku cadang, peralatan

⁷³ Wayne M. Morrison, *op. cit.*, hal.45

telekomunikasi, dan elektronik konsumen, terdiri dari 84% produk impor AS dari China. Pertumbuhan impor ini mencerminkan permintaan konsume bangkit kembali untuk produk teknologi terbaru, seperti *tablet* dan *smartphones*.⁷⁴ Selain itu, meningkatnya popularitas perangkat komunikasi mobile didukung permintaan untuk kapasitas internet broadband, yang mana perusahaan AS membeli peralatan jaringan yang diproduksi atau dirakit di China.⁷⁵

Impor aneka manufaktur dari China meningkat sebesar 7.7 milyar dolar (16%) menjadi 57.6 milyar dolar pada tahun 2010. China adalah salah satu pemasok dominan atau terkemuka di banyak kategori manufaktur. Sebagian besar pertumbuhan tersebut berasal dari impor furnitur AS dari China, yang meningkat sebesar 2,5 milyar dolar (22%) pada tahun 2010. Impor tekstil dan pakaian jadi AS dari China juga meningkat sebesar 7 milyar dolar (20%) menjadi 42,1 milyar dolar pada tahun 2010. Dengan pemulihan ekonomi pada tahun 2010, konsumen AS membeli lebih tekstil dan produk pakaian jadi dari China.

Tabel 3.6. Impor Utama AS dari China: 2005-2009 (dalam juta dolar)

Deskripsi	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% 2009- 2010
Peralatan komputer	35,467	40,046	44,462	45,820	44,818	59,800	33.4
Manufaktur (mainan)	26,449	28,888	34,827	35,835	30,668	34,168	11.4
Peralatan komunikasi	14,121	17,977	23,192	26,218	26,362	33,464	36.9
Pakaian	16,362	19,288	22,955	22,583	22,669	26,603	17.4
Peralatan audio dan video	15,287	18,789	19,075	19,715	18,243	19,493	68

Sumber: U.S. International Trade Commission Data Web

⁷⁴ Shifts in U.S. Merchandise Trade 2010 dalam U.S. International Trade Commission, diakses dari www.usitc.gov/publications/332/pub4245.pdf, pada tanggal 24 April 2012, pukul 0.24 WIB

⁷⁵ *Ibid*, hal. 40

Pertumbuhan ekspor AS memang berkembang di pasar China. Seperti yang telah diperlihatkan pada tabel diatas, volume AS memang berkembang secara signifikan. Namun, apabila dibandingkan dengan impor AS dari China maka jumlah ekspor AS berada jauh dari impor AS. Hal ini terlihat jelas dari perbandingan jumlah barang yang diekspor oleh AS ke China volumenya sangat kecil dibandingkan dengan barang-barang impor oleh AS dari China terutama dalam bentuk peralatan komputer. Besarnya volume impor China inilah yang diindikasikan sebagai salah satu yang menyebabkan defisit perdagangan antara kedua negara.

Berdasarkan data Komisi Perdagangan Internasional AS juga menyatakan bahwa meskipun tingkat pertumbuhan ekspor AS ke China melampaui tingkat pertumbuhan impor AS dari China pada beberapa tahun terakhir, namun defisit perdagangan AS dengan China semakin membesar. Penyebab utama yang semakin meningkatkan defisit perdagangan bilateral AS-China berada pada produk elektronik (30,6 milyar dolar), aneka manufaktur (7,8 milyar dolar), dan tekstil dan pakaian jadi (6,8 milyar dolar).⁷⁶

III.2 Net Trade: Defisit Neraca Perdagangan AS

Dengan globalisasi sebagai akseleratornya, volume perdagangan kini semakin meningkat dengan dieliminasi restriksi berupa batasan-batasan teritorial negara hingga pengurangan tarif dan pajak. Peningkatan teknologi yang mumpuni kemudian juga memberikan kontribusi terhadap arus perdagangan global yang semakin meningkat terutama setelah kemunculan era perdagangan bebas. Perdagangan bebas kemudian memberikan keleluasan terhadap barang impor untuk memasuki pasar domestik sebuah negara melalui eliminasi regulasi yang ditetapkan pemerintah untuk mempermudah mobilitas produk misalnya dengan reduksi hingga eliminasi pajak. Akibatnya, pasar domestik tidak jarang dibanjiri oleh produk impor dengan variasi harga yang terkadang lebih murah daripada produk lokal sehingga konsumen semakin memiliki banyak pilihan yang disesuaikan dengan kebutuhan dan tinggi rendahnya pendapatan. Hal ini juga berakibat terhadap tingginya iklim kompetisi perdagangan antar negara sebagai

⁷⁶ Shifts in U.S. Merchandise Trade 2010, *op.,cit.* hal. 40.

wujud konsekuensi eksistensi perdagangan bebas yang berkembang. Hukum seleksi alam tentunya akan berlaku dalam kondisi ini yakni ketika sebuah negara tidak dapat bertahan dalam era perdagangan bebas ditunjukkan dari rekaman (*record*) *net trade* nya yang cenderung negatif maka negara tersebut harus menanggung risiko misalnya kebangkrutan sejumlah industri hingga peningkatan pengangguran. Inilah yang kemudian dihadapi oleh AS dalam *net trade* nya dimana AS mengalami peningkatan defisit perdagangan yang cukup signifikan setiap tahunnya. Defisit perdagangan yang dialami oleh AS merupakan testimoni kerentanan (*vulnerability*) pada perusahaan – perusahaan AS dan tenaga kerja AS yang tidak dapat bersaing dengan kompetitor AS dalam era globalisasi.⁷⁷

Dengan perdagangan bebas sebagai katalisatornya, AS cenderung mengalami kondisi stagnan dalam defisit perdagangannya. Gagasan perdagangan bebas kemudian membawa implikasi kepada dibanjirinya pasar AS oleh produk-produk impor. Hal ini terjadi karena banyak negara-negara yang sedang berkembang kemudian menjadikan AS sebagai tujuan utama pasar produknya dengan asumsi bahwa pasar AS lebih terbuka sebagai implementasi perdagangan bebas yang gencar dipromosikannya. Defisit perdagangan yang dialami AS di tahun 1970an–1980an kemudian juga terjadi karena penurunan performa kalangan produsen AS yang semakin kurang kompetitif. Hal ini cenderung paradoksial dengan yang terjadi terhadap mitra dagang AS yang menunjukkan peningkatan dalam melakukan ekspor terutama ke AS. Pola defisit ini akan terus-menerus terjadi jika AS tidak melakukan perubahan dalam kebijakan perdagangannya dimana terdapat dua hal opsional yang mungkin dilakukan AS sebagai bentuk penyesuaian untuk mengurangi defisit perdagangannya:⁷⁸

1. Penyesuaian harga (*price adjustment*) yakni dengan membuat harga barang menjadi relatif lebih murah dibandingkan dengan produk impor. Hal ini tentunya akan membutuhkan upaya moneter dimana dolar harus di depresiasi sehingga membuat harga produk AS

⁷⁷ Richard Stubbs and Geoffrey R.D. Underhill, *Political Economy and the Changing Global Order* (Canada:Oxford University Press, 2006), hlm 437-438

⁷⁸ Robert A. Blacker, *The Causes of U.S. Trade Deficit*, diakses dari <http://govinfo.library.unt.edu/tidrc/hearings/19aug99/blecker.pdf>, pada tanggal 22 April 2012, pukul 1.05 WIB.

cenderung lebih kompetitif. Namun langkah ini dapat menyebabkan menurunnya kemampuan daya beli (*purchasing power*) masyarakat terhadap barang dan jasa dari luar. AS hanya dapat melakukan depresiasi terhadap dolar jika neraca pembayarannya dalam hal current account (*balance payment for current account*)

2. Penyesuaian pendapatan (*income adjustment*) yakni dengan menyesuaikan pertumbuhan ekonomi dibandingkan dengan mitra dagang AS. Hal ini tentunya tidak akan menjadi pilihan yang mudah dalam tataran praktis nya karena di tengah resesi yang dihadapinya, AS akan cenderung sulit untuk melakukan penyesuaian pendapatan melalui peningkatan pertumbuhannya.

Kedua hal ini merupakan *trade-off* yang sangat sulit bagi AS karena dapat membahayakan stabilitas ekonomi di tengah kerentanan ekonomi yang dimilikinya dimana gejolak ekonomi yang kuat dapat menyebabkan instabilitas dalam perekonomian AS. Keadaan AS juga menjadi semakin sulit ketika produsen-produsen di AS menjadi kurang kompetitif maka hal tersebut sekaligus membuka peluang bagi kompetitor asing untuk masuk dan meningkatkan kapasitas ekspor nya ke pasar AS.

III.3. Faktor – Faktor Penyebab Defisit Perdagangan AS terhadap China

III.3.1 China Sebagai *Major Center Global Supply Chains*

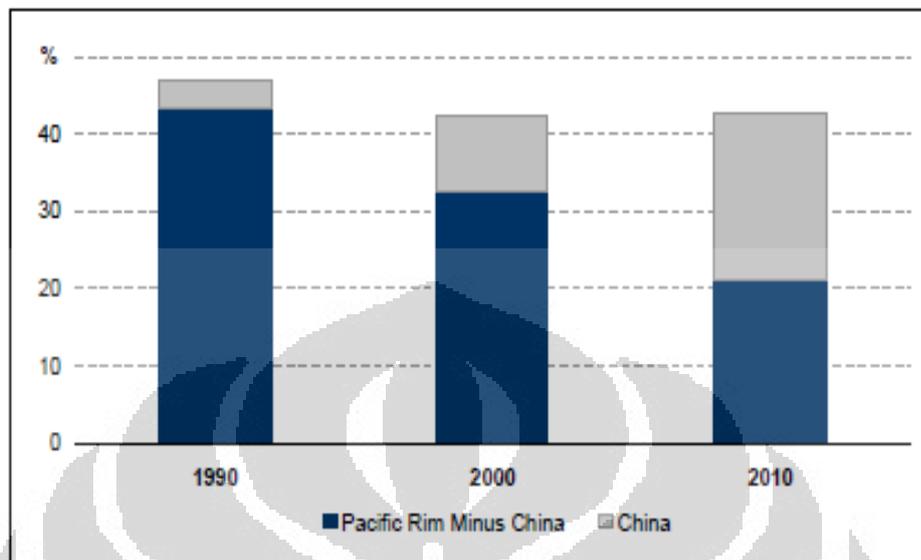
Banyak analis berpendapat bahwa peningkatan tajam dalam impor AS dari China (dan karena itu ketidakseimbangan pertumbuhan perdagangan) sebagian besar merupakan akibat dari pergerakan fasilitas produksi dari yang negara lain (terutama Asia) ke China. Artinya, berbagai produk yang digunakan harus dibuat di tempat-tempat seperti Jepang, Taiwan, Hong Kong, dan kemudian diekspor ke AS, dan sekarang dibuat di China (dalam banyak kasus, oleh perusahaan asing di China) dan di ekspor ke AS. Sebagai gambaran, pada tahun 1990, 47,1% dari nilai impor manufaktur AS berasal dari negara-negara Pasifik (termasuk China). Pada tahun 2010, negara Pasifik menyumbang 42,7% dari total impor AS. Selama periode yang sama, total pangsa impor manufaktur AS yang berasal dari China

telah meningkat dari 3,6% menjadi 21,4%. Dengan kata lain, China telah menjadi sumber yang semakin penting untuk impor manufaktur AS, kepentingan relatif dari negara Pasifik telah menurun, sebagian karena banyak perusahaan *Pacific Rim* telah bergeser fasilitas orientasi ekspor manufaktur mereka ke China.

Produsen-produsen di seluruh Asia Timur, secara khusus dari Hongkong, Jepang, Singapura, Korea Selatan dan Taiwan telah memindahkan sebagian besar porsi dari kapasitas produksi mereka ke China. Defisit perdagangan AS dengan China meningkat secara paralel dengan meningkatnya investasi luar negeri (sebagian besar Asia) dalam fasilitas-fasilitas produksi di China.⁷⁹ China memiliki lingkungan yang sangat terbuka bagi investasi asing dan semenjak dimulai reformasi ekonomi pada tahun 1978 China telah menarik lebih dari 600 milyar dolar AS *foreign direct investment* (FDI), dimana sekitar sepertiganya ditanam pada bidang manufaktur. Lebih dari tiga perempat FDI berasal dari negara-negara Asia. Perusahaan-perusahaan asing yang berlokasi di China saat ini memproduksi hampir 30% dari barang-barang manufaktur China, sedikit diatas dari saham perusahaan-perusahaan asing yang memproduksi barang-barang manufaktur di Uni Eropa, setengah dari jumlah saham di AS dan sekitar dua puluh lima kali lipat di Jepang.

⁷⁹ Carla A. Hills dan Dennis C. Blairs, *U.S.-China Relations: An Affirmative Agenda, A Responsible Course*, Report of an Independent Task Force, (New York: Council of Foreign Relations (CFR), 2007), hal. 63.

Gambar 3.6. Diagram Impor Manufaktur AS dari *Pacific Rim Countries* sebagai % dari Total Impor Manufaktur AS 1990, 2000, 2010



Sumber: Komisi Perdagangan Internasional AS dalam China – U.S. Trade Issue

Ilustrasi lain dari pergeseran dalam produksi ini dapat dilihat dari kasus impor komputer AS, dimana saat ini kategori terbesar dari impor AS berasal dari China pada basis NAIC, level 4 digit. Tabel dibawah merupakan daftar impor AS dari peralatan komputer dan suku cadang dari 2000-2010. Pada tahun 2000, Jepang merupakan pemasok asing terbesar peralatan komputer AS (dengan pangsa 19,6% dari total impor AS), sementara China peringkat keempat (dengan pangsa 12,1%). Pada tahun 2010, peringkat Jepang menurun menjadi ketiga, nilai pengiriman yang turun sebesar 61% dari tahun 2000, dan pangsa impor komputer AS menurun menjadi 5,3% pada tahun 2010. China sejauh ini adalah pemasok asing terbesar peralatan komputer pada tahun 2010 dengan pangsa 61,5% dari total impor AS, dibandingkan dengan 12% pada tahun 2000. Sementara impor peralatan komputer dari China dari tahun 2000-2010 naik sebesar 620,5%, total nilai impor komputer seluruh dunia meningkat sebesar 41,9%. Sebuah studi oleh Komisi Perdagangan Internasional AS (USITC) memperkirakan bahwa pada tahun 2002 lebih 99% dari ekspor komputer di China berasal dari investasi perusahaan asing di China. Taiwan merupakan salah satu pemimpin dunia dalam penjualan teknologi informasi, menghasilkan lebih dari 90% informasi perangkat keras (seperti komputer) di China.

III.3.2. Kebijakan *Currency Peg* China tahun 2005

Salah satu isu yang mempengaruhi hubungan ekonomi AS – China yang berpengaruh terhadap perdagangan kedua negara adalah kebijakan China terkait nilai tukar mata uangnya, yaitu kebijakan *currency peg*. Kebijakan *currency peg* yang diterapkan China dianggap merugikan AS karena membuat barang – barang yang diimpor ke AS menjadi lebih murah, sebaliknya barang AS yang diekspor ke China menjadi mahal. Hal ini yang membuat ekspor dan produksi barang di AS yang berkompetisi dengan produk impor China jatuh, sehingga meningkatkan defisit perdagangan di AS. Lebih lanjut, strategi yang diterapkan China ini mengakibatkan defisit neraca berjalan di Amerika Serikat terus menggelembung yang pada akhirnya membuat dolar AS jatuh, dan dalam tempo dua tahun terakhir melemah hingga 20% terhadap Euro.⁸⁰

Manipulasi China terhadap mata uangnya merupakan masalah utama dalam hubungan perdagangan AS – China. China telah mendevaluasi nilai yuan. Hal ini tentunya akan memberikan keuntungan bagi China dan merugikan mitra dagangnya seperti AS dan Eropa. Dengan nilai yuan yang *undervalued* maka ekspor China akan lebih murah dan impor menjadi lebih mahal, dan hal ini akan mendorong investasi asing masuk ke China, sehingga dapat menyebabkan hilangnya investasi dan pekerjaan di AS dan Eropa.

Bagi AS, penambahan defisit perdagangan karena nilai yuan hanya mengalami apresiasi sekitar 12% dan China dianggap melanjutkan tindakan ‘manipulasi’ mata uang yuan untuk memberi keuntungan yang lebih besar bagi para eksportirnya dan kebijakan yang baru ini juga telah memicu lahirnya pengangguran yang semakin banyak di AS.⁸¹ Defisit perdagangan yang dialami AS pada 25 tahun terakhir telah secara nyata menimbulkan dampak negatif bagi perekonomian AS, salah satunya merosotnya industri manufaktur dan terjadinya peningkatan pengangguran di AS. Para pembuat kebijakan, perwakilan bisnis dan

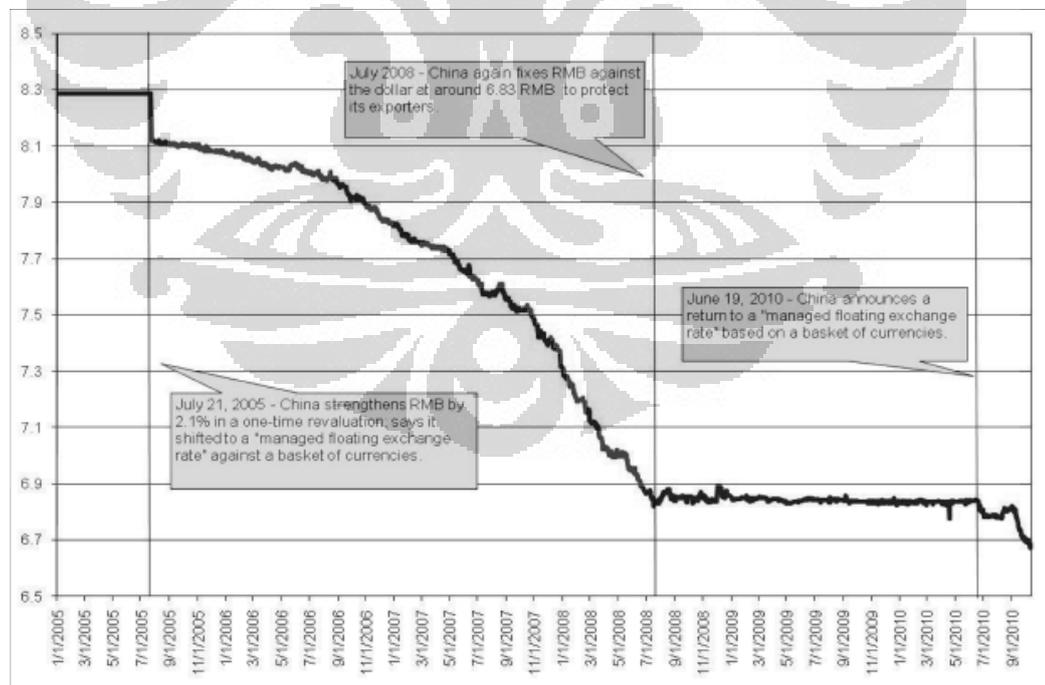
⁸⁰ Nurul Qomariyah, “China Tegaskan Takkan Buru – buru Melakukan Fleksibilitas Yuan”, diakses dari <http://www.detikfinance.com/index.php?detik.read?tahun/2005>, tanggal 28 Maret 2012

⁸¹ Wayne M. Morrison dan Marc Labonte, “China’s Currency: Economic Issues and Options for U.S. Trade Policy” dalam *Loc Cit.*

buruh di AS berpendapat bahwa nilai yuan yang undervalued telah membuat defisit perdagangan AS semakin berkembang.

Antara Juli 2005 dan musim panas 2008, RMB telah terapresiasi sekitar 20%.⁸² Namun, pada Juli 2008, sebagai efek dari krisis ekonomi global, untuk menjaga keuntungan ekspor China, China menghentikan apresiasi terhadap RMB dan kembali kepada harga yang efektif sekitar 6,83 terhadap dolar. China dengan kebijakan pematokan mata uangnya dan penyimpangan kebijakan perdagangan lainnya, seperti subsidi terhadap pasar ekspor, telah mendorong terciptanya surplus dagang yang besar bagi negaranya, terutama surplus diperoleh dari hubungan dagangnya dengan AS. Apabila China tidak merevaluasi nilai yuan dan menghilangkan kebijakan perdagangan lain yang menyimpang, maka defisit perdagangan AS dan pengangguran di AS akan semakin meningkat. Hal ini juga akan berdampak pada perekonomian dunia dimana karena masih banyaknya negara yang bergantung pada dollar AS, sehingga AS terus berupaya agar China mau mereformasi kebijakan nilai tukarnya.

Gambar 3.7. Grafik Reminbi China Terhadap Nilai Tukar Dollar AS, 2005 - 2010



Source: Oanda.com, "FX history: historical currency exchange rate" (October 14, 2010).

⁸² The U.S. – China Trade and Economic Relations, diakses dari http://www.uscc.gov/annual_report/2010/Chapter1_Section_1%28page%2017%29.pdf

China mempertahankan mata uangnya tetap rendah dikarenakan China mengkhawatirkan bahwa perubahan dramatis apapun untuk meningkatkan nilai Yuan akan membahayakan ekonomi China dalam tiga hal yaitu : (1) menghisap impor makanan yang kemudian menyebabkan depresi pendapatan pertanian; (2) mengurangi ekspor dan pekerjaan yang tercipta karena ekspor (*export-linked job creation*); (3) membahayakan perluasan kredit untuk mendukung investasi Cina yang tinggi pada beberapa tahun belakangan terutama dalam industri berat milik negara (baja, semen, dan kimia). Apresiasi terhadap Yuan dapat membahayakan pinjaman-pinjaman ini yang akan meluas bukan terhadap dasar dari kelayakan kredit (*creditworthiness*) melainkan terhadap dasar dari tekanan-tekanan politik, yang pada gilirannya akan menempatkan ketegangan yang lebih besar terhadap sistem perbankan Cina yang rentan (*fragile*).⁸³

III.3.3. Krisis Finansial Global AS tahun 2008

Krisis finansial di AS yang terjadi pada tahun 2008 merupakan akumulasi kelesuan ekonomi yang menapaki masa kritisnya di akhir tahun 2007. Krisis finansial berasal dari kredit di sektor properti ini diperparah dengan dampak korosif yang dihasilkan oleh kebijakan uang longgar di tahun 2001-2003 yang diterapkan oleh Alan Greenspan selaku Gubernur Bank Sentral AS (*Federal Reserve*) yang semakin menguatkan argumen bahwa krisis finansial di AS merupakan produk kerentanan yang berasal dari internal sektor finansial AS sendiri. Hal ini menyebabkan banyaknya orang yang kemudian meminjam uang di bank dan mengalihkannya dengan membeli rumah sebagai bentuk investasi. Meledaknya peminjaman uang di bank merupakan aksi logis yang akan terjadi ketika bank sentral kemudian mengalihkannya kepada sektor lain yang dianggap memiliki nilai investasi yang besar. Salah satunya ialah sektor properti yang kemudian disusul oleh munculnya banyak produk sekuritas kredit perumahan misalnya subprime mortgage. Konsekuensi inilah yang pada akhirnya gagal diproyeksi oleh AS sehingga terjadilah krisis di tahun 2008 yang bermula dari AS dan kemudian bereskalasi dalam tataran global. Dengan adanya krisis yang

⁸³ Paul J. Crutzen, *Frontiers in Ecology and the Environment*, September 2006, dalam Carla A. Hills dan Dennis C. Blairs, *op. cit.*, hal. 58-59

dialami AS telah berpengaruh terhadap neraca perdagangan AS yang mengalami ketimpangan yang salah satunya disebabkan oleh meningkatnya ekspor China ke AS.

Gelombang krisis ekonomi di AS menjadi besar dan ikut mempengaruhi perekonomian banyak negara yang melakukan transaksi dengan menggunakan mata uang dolar AS sehingga disebut krisis ekonomi global. Secara fundamental, sebenarnya ekonomi AS cukup kuat sehingga walaupun mengalami krisis ekonomi, ekonomi AS tetap tumbuh walau dengan persentase yang jauh dari harapan. Masalah terbesarnya adalah psikologi pasar yang cenderung ketakutan akibat gelombang krisis ini.

Laju ekonomi perdagangan antara AS dan China ketika kedua negara tersebut mengalami kesenjangan terhadap surplus perdagangan yang berbeda jauh membuat hubungan perdagangan kedua negara semakin kompleks. Disatu sisi populasi penduduk China yang besar, serta kemajuan ekonomi China yang berkembang pesat, dapat menjadi peluang dan pasar bagi para eksportir AS. Namun, walaupun demikian, pasaran produk-produk AS di China tidak dapat sebaik pasaran produk China di AS. Hal ini disebabkan oleh harga produk-produk dalam negeri China sendiri, sehingga produk-produk buatan AS kalah bersaing dengan produk-produk buatan China baik dalam pasar domestik AS sendiri maupun di pasaran China.

Selain kebijakan mata uang China yang dianggap merugikan perdagangan AS, terdapat juga kebijakan China lainnya yang berpengaruh terhadap defisit perdagangan yang dialami AS yaitu kebijakan inovasi pribumi di AS. Kebijakan ini merupakan kebijakan yang dengan tegas mendukung perusahaan domestik daripada perusahaan asing, terutama dalam pengadaan pemerintahan. Kamar dagang AS di China melaporkan pada tahun 2010 survey tahunan bahwa 31 persen lebih dari anggota perusahaan yang disurvei (naik dari 28 persen pada survei tahun 2009) mengatakan kemampuan mereka untuk berpartisipasi dan bersaing di pasar China terhalang oleh kebijakan pemerintahan yang diskriminatif

dan tidak konsistennya perlakuan hukum.⁸⁴ Masalah ini muncul sebagai tantangan kepada anggota kamar dagang tahun 2010. Lebih jauh lagi, bahkan sebelum pelaksanaan penuh kebijakan inovasi China, 37% persen perusahaan teknologi tinggi dan perusahaan teknologi informasi melaporkan bahwa mereka kehilangan penjualan sebagai akibat kebijakan yang telah berlaku, sementara 57% melaporkan bahwa mereka diperkirakan akan kehilangan perusahaan.⁸⁵ Kamar dagang menyatakan bahwa China berusaha untuk meniru/menekan teknologi perusahaan asing diluar pengadaan pemerintah untuk menguntungkan pasar.

III.4. Dampak Defisit Perdagangan AS akibat Hubungan Dagangnya dengan China

Sejak normalisasi hubungan AS – China dan ditandatanganinya perjanjian dagang kedua negara maka secara tidak langsung telah memberikan dampak yang signifikan terhadap total perdagangan kedua negara terlebih ketika China memasuki WTO dan menjadi negara dengan perkembangan ekonomi yang pesat dengan ekspansi pasarnya yang luas, terutama di AS. Peningkatan hubungan dagang yang disertai dengan peningkatan jumlah total perdagangan ternyata telah memberikan dinamika baru dalam hubungan kedua negara yaitu dengan terjadinya defisit perdagangan, penurunan GDP AS, peningkatan pengangguran, melemahnya dollar yang digambarkan tabel dibawah ini:

III.4.1. Peningkatan Pengangguran

Perdagangan yang dilakukan AS dengan China pada dasarnya dapat menciptakan dan menghilangkan lapangan pekerjaan. Hal ini juga yang dikatakan oleh Presiden Clinton saat menyetujui masuknya China ke WTO karena diharapkan akan dapat menciptakan hasil yang sama-sama bermamfaat bagi kedua negara.⁸⁶ Clinton menyatakan bahwa ekspor ke China saat itu mendukung ratusan ribu pekerja Amerika dan hal tersebut dapat berkembang dengan adanya akses

⁸⁴ The US – China Trade And Economic Relationship, diakses dari <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/january/us-china-economic-issues>, pada tanggal 10 April 2012, pukul 16.41 WIB

⁸⁵ *Ibid*, hal 28

⁸⁶ William J. Clinton, *Expanding Trade, Protecting Values: Why I'll Fight to Make China's Trade Status Permanent*, diakses dari http://www.ndol.org/ndol_ci.cfm, pada tanggal 20 April 2012, pukul 13.15 WIB

pasar ke China melalui perjanjian WTO.⁸⁷ Pemikiran presiden Clinton tersebut benar adanya. Ekspor memang menciptakan lapangan pekerjaan di AS. Namun bagaimanapun juga impor akan menggantikan lapangan kerja tersebut. Hal inilah yang terjadi dalam hubungan dagang AS-China.

Peningkatan ekspor AS cenderung akan meningkatkan lapangan pekerjaan di AS, akan tetapi peningkatan impor cenderung akan menghilangkan lapangan pekerjaan karena impor akan menggantikan barang yang seharusnya diproduksi di AS oleh pekerja domestik. Dalam perdagangannya dengan China, AS lebih banyak mengimpor produk China sehingga banyak lapangan pekerjaan yang hilang di AS. Impor yang lebih banyak dari ekspor tersebut juga menciptakan defisit perdagangan yang terus meningkat setiap tahunnya. Ekspor AS ke China pada tahun 1997 telah menciptakan sekitar 138.000 pekerjaan, namun impor AS pada tahun yang samatelah menggantikan produksi dari sekitar 736.000 pekerja. Penggantian lapangan kerja tersebut meningkat hingga 100.000 pekerja pada tahun 2001 dan 2.763.000 pada tahun 2006.⁸⁸

Defisit perdagangan AS dengan China menimbulkan tantangan luar biasa untuk kesehatan dan keamanan ekonomi AS. Keterbukaan dari pasar AS, ditambah dengan kurangnya akses pasar ke China, berarti bahwa ekspor China telah mengalir ke AS namun gerakan sebaliknya dari barang dan jasa belum terjadi. Dalam beberapa tahun terakhir perusahaan asing AS telah menyatakan kekhawatiran bahwa mereka akan terpinggirkan oleh kebijakan pemerintah China yang mendukung perusahaan domestik China, dan bahkan ketika perusahaan AS telah mendapatkan pasar China maka mereka akan berada dibawah kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintahan China.

Selain itu intervensi China terhadap nilai mata uangnya mengakibatkan mahalnya biaya produk ekspor AS ke China membuat barang-barang AS kurang kompetitif di negara tersebut. Hal tersebut juga memukul jumlah lapangan pekerjaan di AS, oleh karena itu banyak perusahaan-perusahaan AS yang

⁸⁷ *Ibid*,

⁸⁸ Robert E. Scott, *Costly Trade With China: Millions of U.S. jobs displaced with net job loss in every state*, diakses dari <http://www.epi.org/content.cfm/bp188>, pada tanggal 20 April 2012, pukul 14.05 WIB

bangkrut akibat kalah bersaing dengan produk China sehingga ini membuat banyak perusahaan di AS yang menutup pekerjaan bagi para pekerja di AS.

Banyaknya perusahaan-perusahaan di AS yang bangkrut dan memindahkan proses produksinya ke China tentunya berimplikasi terhadap meningkatnya angka pengangguran di AS. Pada masa sebelum krisis finansial global terjadi tingkat jumlah pengangguran di AS sebesar 4.6% di tahun 2007, kemudian naik menjadi 5% pada Januari 2008, dan terus mengalami peningkatan hingga data terakhir yakni Januari 2010 mengalami peningkatan menjadi 10%. Tingginya tingkat pengangguran di AS tampaknya telah mengintensifkan kekhawatiran terhadap dampak yang dirasakan dari kebijakan mata uang China pada ekonomi AS, terutama pekerja. Banyak yang berpendapat bahwa apresiasi renminbi akan meningkatkan tingkat pekerjaan AS. Beberapa analis berpendapat bahwa ada korelasi langsung antara defisit perdagangan AS dan kehilangan lapangan pekerjaan di AS. Sebagai contoh, sebuah studi oleh Economic Policy Institute (EPI) menyatakan bahwa defisit perdagangan AS dengan China (yang EPI klaim sebagian besar merupakan akibat dari kebijakan mata uang China) menyebabkan hilangnya atau perpindahan lapangan pekerjaan dari 2,8 juta pekerjaan (69% berada di bidang manufaktur) antara tahun 2001 dan 2010.⁸⁹ Laporan EPI menyatakan bahwa, ketika ekspor AS ke China menciptakan lapangan pekerjaan bagi AS, impor AS dari China “menggantikan pekerja AS yang dipekerjakan membuat produk ini di AS”.⁹⁰

III.4.2. Melemahnya nilai dolar AS

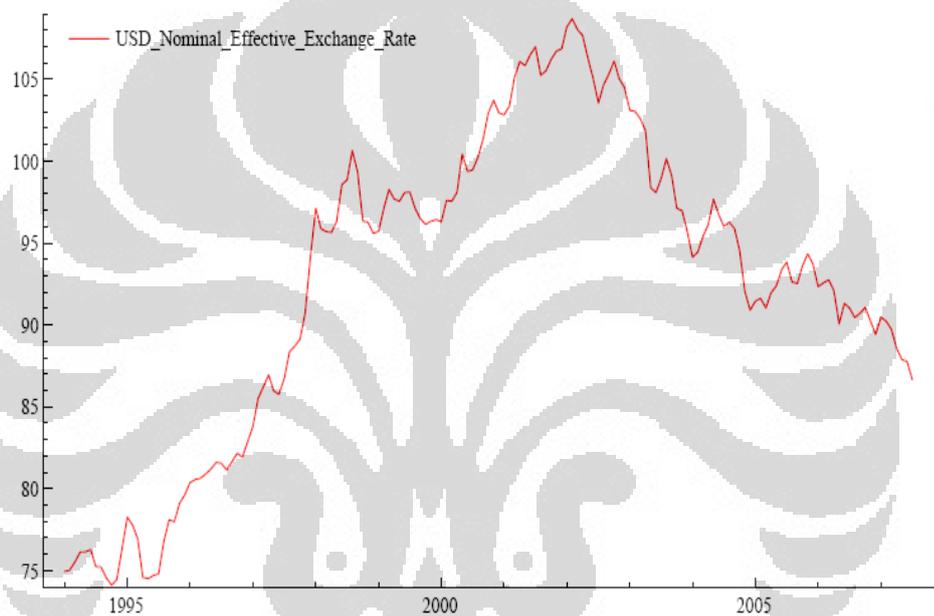
Seiring dengan defisit yang dialami AS, dolar mulai melemah. Sejak tahun 2002 – 2009 dolar tercatat telah melemah sekitar 33% terhadap mata uang lain atau melemah sekitar 3% sampai 4% pertahun. Depresiasi dolar terbesar terjadi pada tahun 2007 ketika dolar dinyatakan terdepresiasi sebesar 10% antara bulan

⁸⁹ Economic Policy Institute, *Growing U.S. trade deficit with China cost 2.8 millions jobs between 2001 and 2010*, diakses dari <http://www.epi.org/publication/growing-trade-deficit-china-cost-2-8-million>, pada tanggal 26 April 2012, pukul 01.35 WIB

⁹⁰*Ibid*, hal. 8

Januari sampai November 2007.⁹¹ Dari pertengahan tahun 1990 sampai 2002, permintaan asing akan dolar masih dapat mengimbangi defisit neraca pembayaran yang dialami oleh AS, serta menjaga dolar tetap terapresiasi. Tetapi sejak tahun 2002, meskipun aliran dana yang masuk ke AS meningkat, defisit pembayaran ditambah dengan permintaan asing terhadap dolar yang mengalami penurunan tidak mampu mencegah nilai dolar untuk terdepresiasi. Grafik di bawah menunjukkan penurunan nilai dolar terhadap mata uang lain.

Gambar 3.8. Dollar's Declining (Januari 1994 – Juli 2007, per bulan, tahun 2000 = 100)



Sumber: Gao Haihong, “Current Dollar Standard: Problem and Regional Solutions for East Asia”

Melemahnya solar selain membahayakan statusnya sebagai mata uang internasional, juga mengancam *dollar-holdings* yang dimiliki oleh mayoritas negara maupun individu di dunia. Depresiasi dolar bukanlah pilihan utama bagi AS maupun sektor moneter internasional karena depresiasi ini akan mengharuskan terjadinya *rebalancing* baru tidak hanya bagi perekonomian AS, tapi juga negara-negara dengan *dollar-holdings* yang besar.

⁹¹ Craig K. Elwell, *Dollar Crisis: Prospect and Implications*, CRS Report for Congress (8 Januari 2008), diakses dari <http://fpc.state.gov/documents/organization/99488.pdf>, hal. 4

BAB IV

ANALISA EKONOMI-POLITIK AS DIBALIK DEFISIT PERDAGANGAN DENGAN CHINA (2005-2010)

Pada Bab II dan Bab III telah dijelaskan bagaimana awal terbentuknya hubungan perdagangan AS-China serta friksi yang mempengaruhi dinamika dalam hubungan kedua negara, antara lain defisit perdagangan yang dialami AS. Pembahasan awal dalam bab ini akan dimulai dengan penjelasan mengenai fenomena defisit perdagangan yang dialami AS akibat hubungan dagangnya dengan China. Hal ini menjadi penting untuk dibahas karena akan memperlihatkan bagaimana sebenarnya fenomena defisit tersebut. Selanjutnya akan dibahas mengenai hubungan interdependensi AS dan China, hal ini sebagai refleksi dari konsep yang digunakan dalam penelitian. Analisis mengenai konsep akan dijelaskan melalui poin berikutnya yaitu perdagangan sebagai manifestasi AS di Kawasan Asia Pasifik dan Pemberdayaan *Bargaining* dan *Influence* yang menjadi instrumen dalam konsep Interdependensi Asimetris terhadap China.

IV.1. Fenomena Defisit Perdagangan AS terhadap China

Peningkatan hubungan ekonomi perdagangan AS-China memang telah memberikan dampak yang signifikan terhadap perekonomian kedua negara. Dinamika yang timbul akibat hubungan dagang kedua negara tidak jarang memberikan friksi dalam hubungan bilateral kedua negara. Sejak ditandatanganinya perjanjian dagang kedua negara dan diberlakukannya MFN China hubungan perekonomian kedua negara telah semakin berkembang. Seiring dengan perkembangan China sebagai kekuatan ekonomi baru maka interdependensi yang terjadi diantara kedua negara tidak dapat dihindari. Ekspansi China secara besar-besaran dan harga yang relatif murah ke pasar AS serta kebijakan-kebijakan China yang dianggap tidak adil dianggap sebagai faktor yang menyebabkan terjadinya defisit perdagangan AS.

Dalam hubungan dagangnya dengan China, AS telah mengalami defisit perdagangan dari tahun ke tahun. Dari data statistik memang menunjukkan bahwa

AS mengalami defisit yang cukup signifikan dari tahun 2005-2010 seperti terlihat di tabel dibawah:

Gambar 4.1. Tabel Perdagangan AS-China, 2005-2010

Tahun	Ekspor AS	Impor AS	Trade Balance
2005	41.8	243.5	-201.6
2006	55.2	287.8	-232.5
2007	65.2	321.5	-256.3
2008	71.5	337.8	-266.3
2009	69.6	296.4	-226.8
2010	91.9	364.9	-273.1

Melihat besarnya defisit yang dialami oleh AS maka wajar banyak pemikiran yang menyatakan bahwa hubungan perdagangan dengan China ini dapat mengancam kestabilan perekonomian AS. Terjadinya defisit perdagangan yang disebabkan oleh kebijakan China yang tidak adil dianggap telah membuat banyak perusahaan di AS yang bangkrut, terjadinya peningkatan pengangguran hingga dianggap berpengaruh terhadap melemahnya nilai dolar sebagai mata uang internasional. Hal inilah yang kemudian menjadi pertanyaan apakah perdagangan dengan China memang telah memberikan dampak yang negatif bagi perekonomian AS seperti apa yang diungkapkan oleh banyak para analis dan apakah defisit yang terjadinya semata diakibatkan hubungan dagangnya dengan China?

Pertama, perdagangan dengan China berdampak negatif terhadap perekonomian AS. Banyak pemikiran dan bahkan sebagian besar rakyat AS percaya bahwa perdagangan dengan China dapat membahayakan perekonomian AS dengan adanya praktek-praktek perdagangan China yang tidak adil. Ternyata pemikiran tersebut tidak keseluruhannya benar. Hal ini diungkapkan dalam

penelitian yang dilakukan oleh IIE dan CSIS menyimpulkan bahwa keseluruhan ekonomi AS secara kasar lebih kaya sebesar 70 milyar dolar sebagai hasil dari perdagangan dengan China dan bahwa “keseluruhan pengaruh ekonomi harus melanjutkan, meningkatkan, mendorong secara positif output, produktivitas, (lapangan) pekerjaan dan upah nyata (*real wages*).” Lebih lanjut penelitian komprehensif lainnya dari hubungan ekonomi AS dan China yang dilakukan oleh *Congressional Research Service* (CSR) menyimpulkan,

*China’s economic ascendancy will not in and of itself under-mine or lower U.S. living standards-these will be largely determined by U.S. economic policies. . . Thus far the overall impact of China’s economic growth and opening up to the world appears to have been positive for both the U.S. and Chinese economies.*⁹²

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa hal ini berkaitan dengan kebijakan ekonomi AS sendiri. Adanya faktor resesi ekonomi yang dialami oleh AS juga mempengaruhi bagaimana perdagangan AS dan China dan kebijakan tersebut terkadang berbenturan sehingga memberikan dampak yang tidak begitu baik. Apa yang menjadi kebijakan ekonomi perdagangan yang ditentukan oleh AS maka akan mempengaruhi performa perekonomiannya. Menurut penelitian tersebut, defisit yang dialami oleh AS tidak lain juga disebabkan oleh pengaruh kondisi domestik AS. Karena simpanan AS tidak cukup membiayai pengeluaran dan investasi maka AS harus meminjam dari luar negeri, dan hal inilah yang mengakibatkan China mengalami keuntungan perdagangan (*current account surplus*). Oleh karena itu, upaya pengurangan defisit itu sendiri harus datang dari AS yaitu dengan berkomitmen untuk mengambil langkah-langkah guna meningkatkan *saving* sebagai bagian dari PDB dalam negerinya. Lebih lanjut, fakta bahwa besarnya aliran investasi China ke AS memungkinkan negara ini mempertahankan tingkat suku bunga yang rendah, selain tentu saja produk-produk ekspor China yang murah. Terkait konflik perdagangan antara AS dan China, sebenarnya defisit perdagangan yang dialami oleh AS juga dialami

⁹² Craig K. Elwell, Marc Labonte, and Wayne M. Morrison. “*Is China a Threat to the U.S. Economy?*” Congressional Research Service, 23 Januari 2007, Carla A. Hills dan Dennis C. Blairs, *op. cit.*

oleh China terhadap negara-negara di mana China mengimpor bahan baku maupun barang intermediet yang sebagian besar berasal dari China. Alasan mengapa China mengalami surplus terhadap AS karena ia menjadi *platform* bagi banyak perusahaan asing.⁹³

Kedua, dilema triffin AS dan kaitan neraca pembayaran. Poin kedua ini merupakan penjelasan lanjutan pada poin pertama bahwa saat ini AS sendiri sedang mengalami dilema *triffin*. Dilema *triffin* merupakan dilema di mana AS di satu sisi harus rela mengalami defisit neraca pembayaran untuk mendukung tetap tersedianya likuiditas internasional (defisit pembayaran akan menarik investasi asing masuk ke AS untuk menutup defisit tersebut sekaligus untuk menjamin likuiditas).⁹⁴ Tapi di sisi lain, AS harus menekan defisit neraca pembayarannya untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat internasional terhadap ekonomi dan dolar AS yang menjadi mata uang internasional. Hal ini tentu sangat berkaitan dengan defisit yang dialami AS. Neraca ini kemudian dibagi berdasarkan transaksi yang dilakukan yakni transaksi terlihat dan tidak terlihat. Transaksi terlihat digunakan untuk merekam segala bentuk perpindahan barang, jasa, investasi, dan jenis transfer lainnya. Neraca pembayaran ini perlu diperhatikan sehingga dapat dilihat data mengenai kondisi kesehatan sebuah negara dalam jangka pendek dan jangka panjang.

Ketiga, devaluasi mata uang sebagai penyebab defisit perdagangan. Terkait dengan devaluasi mata uang China yang dianggap sebagai penyebab defisit perdagangan AS dengan China. Nilai Yuan memang tidak dapat dipisahkan dari penyebab yang mendasari kerugian perdagangan AS dengan China. Ketika Yuan masi terdepresiasi tentunya akan berpengaruh terhadap harga produksi dan produk, barang produksi akan menjadi lebih murah dan menjadi incaran para konsumen. Hal ini akan sangat mungkin terjadi ketika AS mengalami resesi dimana kelesuan perekonomian AS akan mempengaruhi konsumsi terhadap barang dan konsumen akan beralih pada barang murah. Namun harus dilihat

⁹³Wayne M. Morisson dan Marc Labonte, "China's Currency: A Summary of the Economic Issue", *CRS Report for Congress* (17 Juni 2009), hal. 5

⁹⁴ Neraca pembayaran merupakan sebuah catatan statistik yang mengukur uang yang masuk (*inflow money*) dan uang yang keluar (*outflow money*) dari suatu negara ke negara lainnya dalam periode tertentu

kembali pola yang terbentuk di domestik AS sendiri yaitu pola dari konsumsi dan menabung. Singkatnya, AS terlalu banyak mengkonsumsi dan menyimpan sedikit sedangkan China melakukan sebaliknya. Penelitian yang dilakukan oleh *National Bureau of Economic Research* menyimpulkan bahwa kebijakan nilai tukar semata tidak akan cukup untuk mengurangi surplus perdagangan dengan China, meskipun apabila Yuan terapresiasi akan berpengaruh positif terhadap perdagangannya karena harga produk yang dipasarkan China tidak akan begitu murah seperti saat ini. Berkaitan dengan hal ini, terutama dalam konteks dari kecenderungan dalam kapasitas manufaktur China.⁹⁵ Hal ini karena saat ini China telah menjadi pusat manufaktur dunia akibatnya banyaknya investasi asing yang berkembang di China.

Keempat, bangkrutnya perusahaan AS dan peningkatan pengangguran.

Terkait dengan pandangan mengenai banyaknya perusahaan manufaktur AS yang bangkrut dan peningkatan pengangguran. Pada dasarnya sumbangan bidang manufaktur terhadap pekerjaan di AS telah menurun semenjak akhir Perang Dunia II. Pertumbuhan dari produktivitas telah melampaui pertumbuhan dari permintaan. Selain itu ada faktor yang pemindahan proses produksi ke China telah berpengaruh terhadap kehilangan pekerjaan. Tren yang terbentuk di AS sendiri telah berkembang menjadi perpindahan dari sektor manufaktur ke jasa. Sebenarnya dari tahun 2000 hingga 2003, bidang manufaktur telah mengalami penurunan dalam hal tenaga kerja, menghilangkan 2,85 juta pekerjaan. Pada masa terjadinya resesi jumlah pengangguran juga meningkat sekitar 4,6% di tahun 2007 dan 5% pada Januari 2008. Kehilangan ini secara tidak sengaja berbarengan dengan peningkatan secara tetap defisit perdagangan AS dengan China, sehingga membuat para pengamat melihat ini sebagai sebuah sebab akibat.

Kenyataan defisit perdagangan yang dialami AS bukan hanya akibat hubungan dagangnya dengan China namun faktor-faktor yang telah disebutkan diatas menjadi penyebab mengapa AS mengalami defisit dengan China bahkan dengan negara-negara lainnya. Mengapa China menjadi sorotan atas defisit perdagangan yang terjadi dikarenakan seiring dengan kebangkitan perekonomian

⁹⁵ Robert C. Feenstra dan Shang-Jin Wei, *China's Growing Role in World Trade*, National Bureau of Economic Research, Chicago: The University of Chicago Press, 2010, hal. 266-267.

China. China sekarang menjadi mitra dagang terbesar ketiga AS dan AS menjadi mitra dagang terbesar bagi China. Tingginya intensitas dagang yang terjadi diantara kedua negara telah menimbulkan interdependensi antara AS dan China. Namun dibalik defisit perdagangan yang dialami AS, perdagangan dengan China telah memberikan keuntungan tersendiri bagi AS. China telah tumbuh sebagai pasar yang berkembang bagi ekspor AS dan China menjadi mitra strategis AS dalam penyelesaian isu-isu bilateral.

Gambar 4.2. Interdependensi Ekonomi AS dan China

Amerika Serikat:	China:
<ul style="list-style-type: none"> • mitra dagang terbesar China • sumber impor keempat China • pasar ekspor terbesar China 	<ul style="list-style-type: none"> • mitra dagang kedua terbesar bagi AS • sumber impor terbesar bagi AS • ekspor terbesar ketiga AS • pemegang kedua terbesar hutang AS

Perkembangan hubungan dagang serta friksi dalam hubungan AS dan China telah memberikan dinamika baru yang telah mempengaruhi hubungan kedua negara dan mengaburkan garis antara hubungan ekonomi dan urusan politik/keamanan dalam hubungan AS-China. Hal ini dianggap wajar sesuai dengan apa yang dimaksud dengan ekonomi politik dimana dalam perekonomian tidak akan terlepas dari unsur-unsur politik, begitu juga yang terjadi pada perdagangan yang dilakukan oleh AS terhadap China. Jadi dapat dilihat bahwa defisit perdagangan bilateral dengan China adalah bagian dari kecenderungan global, tidak secara khusus kepada China dan tidak secara esensial diakibatkan oleh kebijakan-kebijakan China yang mendiskriminasi.

IV.2. Hubungan Interdependensi Asimetris AS dan China

Hubungan ekonomi melalui perdagangan dapat berubah dan perubahan tersebut dapat mempengaruhi interdependensi ekonomi. Dalam hubungan AS dan China, interdependensi ekonomi semata belumlah cukup untuk menggambarkan

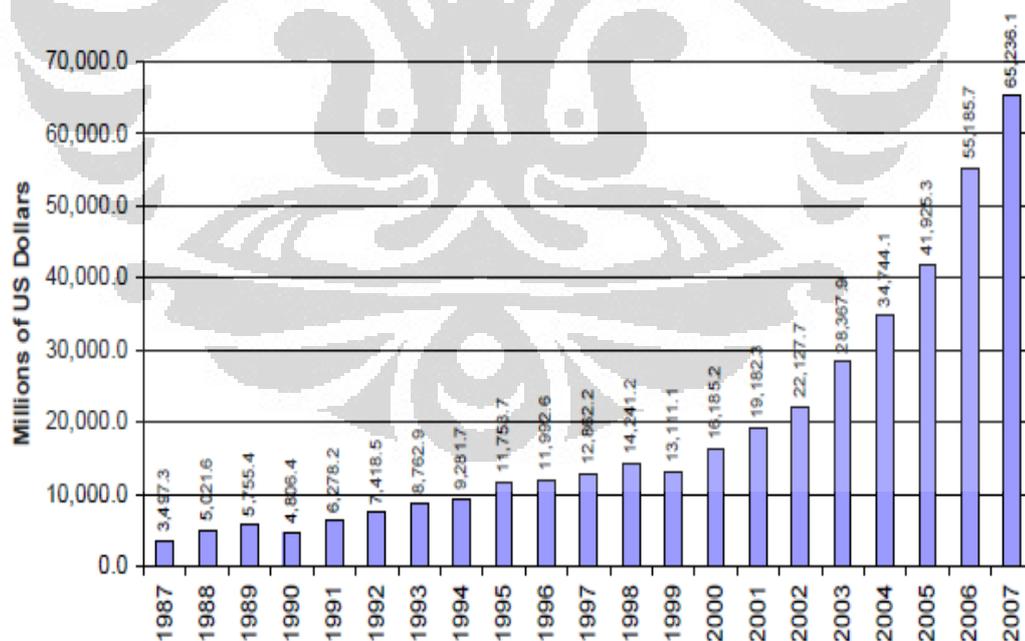
bagaimana keterikatan kedua negara. China yang menempati posisi sebagai sumber impor terbesar dan mitra dagang kedua terbesar bagi AS terkadang menimbulkan suatu paradoksial. Pada satu sisi kedua negara berada pada kondisi yang interdependensi, AS membutuhkan China dan China membutuhkan AS. Di sisi lain, AS juga sering terlibat konflik dengan China yang berbenturan dengan kepentingan kedua negara. Berdasarkan hal ini, pola perdagangan yang terbentuk merupakan refleksitas dari ekonomi-politik AS. Pola hubungan ini sendiri telah terbentuk sejak awal pembentukan hubungan dagang. Bagi AS, perdagangan dengan China menjadi penting karena secara ekonomi-politik AS akan mendapat beberapa keuntungan, terlebih dengan terintegrasinya China kedalam komunitas internasional yang berarti China harus mematuhi aturan-aturan yang berlaku seperti di *World Trade Organization* (WTO) meskipun AS memiliki ketergantungan terhadap China.

Pandangan secara umum mengenai perdagangan antara AS dan China akan membantu dalam memahami hubungan yang sesungguhnya terjadi. Grafik dibawah menunjukkan ekspor dan impor AS ke dan dari China, grafik ini tentunya memberikan gambaran bahwa dalam hubungan dagang kedua negara telah terjadi peningkatan perdagangan. Selain itu, ternyata China telah berkembang menjadi pasar ekspor yang berkembang bagi AS. Ekspor AS ke China setidaknya berkontribusi sebesar 12% terhadap GDP AS.

Tabel 4.3. Ekspor Impor AS ke dan dari China

Tahun	Ekspor AS	Impor AS
2005	41.8	243.5
2006	55.2	287.8
2007	65.2	321.5
2008	71.5	337.8
2009	69.6	296.4
2010	91.9	364.9

Gambar 4.1. Impor China dari AS



Sumber: *China's Imports from the United States* dalam U.S. Census Bureau,
<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

Secara eksplisit bagi AS, China adalah mitra dagang yang sangat penting. Perbedaan ideologi dan politik mendalam seringkali tidak berperan besar dalam menghambat perdagangan. AS dan China, meskipun pada kenyataannya memiliki ideologi yang berbeda dan perbedaan pandangan terhadap isu-isu yang berhubungan dengan kepentingan kedua negara serta seringkali memberi ketegangan dalam hubungan kedua negara. Namun, perdagangan kedua negara tetap berada pada level yang baik terbukti dari adanya peningkatan perdagangan.

Banyak pernyataan dari para analis yang melihat perdagangan dengan China dapat merugikan AS akibat besarnya defisit perdagangan yang dialami oleh AS. Meskipun begitu banyak klaim yang bertentangan mengenai pernyataan ini, perdagangan dan investasi antara AS dan China telah memberikan keuntungan bagi kedua negara. Bagi AS, peningkatan jumlah perdagangan dan investasi dengan China setelah masuknya China ke dalam WTO diperkirakan meningkatkan GDP AS sebesar 0,7% pada tahun 2010 dan harga-harga AS akan lebih murah 0,8%. Hal ini mengakibatkan terjadinya peningkatan pendapatan bersih setelah pajak (*disposable income*) rata-rata \$1,0000 per rumah tangga setiap tahun.⁹⁶ Selain itu, peningkatan perdagangan dan investasi juga membuat produsen AS lebih kompetitif dengan membuat komponen yang berkualitas tinggi dengan harga rendah dan mendorong mereka untuk meningkatkan produktivitas untuk bersaing di panggung global. Bahkan tren ini meningkatkan produktivitas sebesar 0,3 persen.⁹⁷

Perusahaan (MNC) AS yang beroperasi di China juga bertebaran dan menikmati keuntungan karena permintaan konsumen meningkat. Pemegang-pemegang saham AS pada MNC yang berposisi bagus akan menikmati keuntungan-keuntungan. Demikian juga, karyawan-karyawan AS yang bekerja di sektor ekspor yang sukses akan beruntung pula, sebab masyarakat di China akan

⁹⁶ Oxford Economics dan the Signal Group, —*The China Effect: Assessing the Impact on the U.S. Economy of Trade and Investment with China*, The China Business Forum, Januari 2006, hal. 17, dalam Carla A. Hills dan Dennis C. Blairs, *op. cit.*, hal 62.

⁹⁷ John Frisbie dan Michael Overmyer, *US-China Economic Relations: The Next Stage*, <https://www.uschina.org/public/documents/2006/08/us-china.pdf>. hal 247

membeli lebih banyak barang dan pelayanan yang bergaya AS apabila mereka bertambah kekayaan sehingga menaikkan konsumsinya.⁹⁸

Dalam kasus ini maka jelas yang terjadi adalah hubungan interdependensi ekonomi. Ide interdependensi menyoroti sifat sistem internasional yang kompleks yang dikarakterisasi oleh pola transaksi dan interkoneksi antar berbagai aktor.⁹⁹ Jones menjelaskan bahwa:

*Interdependence exists for a grouping of two or more actors when each is dependent upon at least one other member of group for satisfactory outcome on any issue(s) of concern.*¹⁰⁰

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa ketika masing-masing aktor bergantung pada yang lain untuk hasil yang memuaskan pada isu yang dijadikan perhatian, saat itulah interdependensi terjadi. Hubungan interdependensi ekonomi antara AS dan China ini dapat dikategorikan sebagai hubungan asimetris bahwa hubungan yang terbentuk tidak berimbang. Interdependensi asimetris bermakna selalu akan terdapat keuntungan lebih bagi suatu aktor dalam hubungan perdagangan. Sebagai kekuatan ekonomi dan negara yang berkembang yang ekonominya sedang melaju pesat, AS dan China saling membutuhkan dalam hal ekonomi. AS tetap sangat bergantung pada impor China sebagai bentuk permintaan konsumen di AS terhadap produk yang harganya lebih murah, namun dibalik itu semua AS memiliki peluang-peluang lain dalam hubungannya dengan China.

IV.3. Perdagangan sebagai Instrumen Pencapaian Kepentingan AS: tendensi ekonomi-politik dan upaya pengaruh yang ditimbulkan AS

Perdagangan adalah hal yang kritis bagi pertumbuhan keamanan nasional AS. Keamanan nasional bergantung pada keamanan ekonomi, yang kemudian ditemukan pada sebuah dasar industri yang bersemangat dan tumbuh. Perdagangan akan menciptakan kesempatan-kesempatan baru bagi AS dan

⁹⁸ Pete Engardio, op. cit, hal. 436 dan 437

⁹⁹ R.J. Barry Joner, *Globalization and Interdependence in the International Political Economy: Rhetoric and Reallity*, (Londol: Pinter Publisher, 1995), hal. 6.

¹⁰⁰ Ibid

mempertahankan kekuatan AS dalam hubungan ekonomi, politik, dan militer serta mencapai kepentingan-kepentingan AS.

Perdagangan telah menjadi akar penting bagi perekonomian AS. Dari perdagangan internasional yang dilakukan AS dengan negara-negara di dunia, 30% merupakan perdagangan AS dengan negara-negara di kawasan Asia Pasifik. Perdagangan AS dengan kawasan Asia Pasifik jauh lebih besar dibandingkan dengan total perdagangan AS ke Uni Eropa.¹⁰¹ Hal inilah yang membuat Asia Pasifik telah menjadi kawasan yang sangat penting bagi keseluruhan aspek kepentingan AS dalam jangka panjang. Selain itu, secara historis hubungan AS dengan negara-negara di kawasan Asia Pasifik memiliki dasar yang kuat untuk memajukan perdagangan dan kepentingan ekonomi, dan mempromosikan nilai-nilai liberal AS. AS memiliki kepentingan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi Asia Pasifik. Kepemimpinan AS di kawasan Asia Pasifik sangat penting bagi kepentingan nasional AS. Pemerintah berkomitmen untuk memainkan peran aktif di wilayah tersebut. Salah satu upaya yang dilakukan AS yaitu membangun ikatan perdagangan bilateral guna memajukan kerjasama dan memperluas pasar dengan negara-negara yang memainkan peran penting di kawasan tersebut.

Dekade terakhir ini telah terlihat perkembangan saling ketergantungan ekonomi yang luas di kawasan Asia Pasifik yang mencakup berbagai kegiatan ekonomi. Hal ini tampak jelas dalam integrasi progresif kegiatan industri di banyak negara Asia Pasifik. Hal ini pertama kali muncul pada tahun 1960, tetapi beberapa tahun terakhir telah terjadi peningkatan kolaborasi trans-nasional dalam produksi dan pengembangan industri. Negara-negara Asia Pasifik telah membentuk pola baru dalam mengembangkan industri yang berpotensi meningkatkan kredibilitas industri kawasan Asia Pasifik. Hal ini menjadikan kawasan Asia Pasifik sebagai pasar yang cukup menjanjikan. Hal inilah yang tidak luput dari perhatian AS untuk memperluas pasarnya di kawasan tersebut.

Pada dasarnya kebijakan AS terhadap Asia yang dirancang pada awal tahun 1970, bertumpu pada empat pilar: *pertama*, membentuk aliansi dengan negara-

¹⁰¹ International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics, (Washington DC: International Monetary Fund Yearbook, 2006), hlm. 510

negara demokrasi regional yaitu *U.S-Jepang Security Treaty as the anchor*; kedua, keterlibatan dan kerjasama dengan China atas dasar rangkaian permasalahan status Taiwan; ketiga, komitmen untuk membuka pasar terutama melalui WTO dan APEC, dan keempat, kontak pendidikan dan imigrasi.¹⁰² Namun seiring dengan perkembangan yang terjadi maka kebijakan AS juga mengalami perubahan-perubahan. Berdasarkan kebijakan tersebut dapat dilihat bahwa China sudah menjadi fokus AS terkait dengan isu-isu tertentu pada saat itu. Seiring perkembangan waktu, kebijakan AS terhadap Asia Pasifik bahkan China sendiri memang mengalami perubahan sesuai kepentingan AS.

IV.3.1 China sebagai Aset Pasar dan Investasi di Asia Pasifik

China sendiri telah memainkan peran penting dalam sejarah hubungan perdagangan AS. Perdagangan AS dengan China yang dimulai pada tahun 1979 telah mengalami perkembangan dan peningkatan hingga saat ini. China dengan kemajuan ekonomi dan pusat investasi dunia telah memberikan peluang-peluang keuntungan bagi AS. Meskipun kebangkitan China yang mulai merambat politik dan militer telah memberikan indikasi sebagai pesaing kekuatan AS namun AS masih memiliki posisi utama sebagai kekuatan dunia.

Menurut Joseph Nye, terdapat sembilan kriteria yang dapat digunakan untuk mengukur kekuatan suatu bangsa.¹⁰³ Kesembilan kriteria itu adalah: (1) jumlah populasi dan luas teritori; (2) sumber daya alam; (3) *power* ekonomi; (4) *power* militer; (5) lokasi strategis dan geopolitik; (6) tingkat teknologi; (7) partisipasi dalam organisasi internasional dan kepemilikan veto; (8) tingkat pendidikan dan kebudayaan, dan (9) kohesivitas nasional. Berdasarkan kriteria ini China dapat dikatakan China telah memiliki kapasitas untuk dikatakan sebagai *major power* di Asia Pasifik. Pengakuan atas status *power* ini mengindikasikan bahwa China telah memiliki pengaruh ekonomi dan politik yang meningkat. Dengan peningkatan ini maka beberapa pengamat menganggap China sebagai

¹⁰² Edward Gresser, *Does U.S. Pacific Policy Need A Trade Policy?*, diakses dari http://www.nbr.org/downloads/pdfs/ETA/EA_2012_Gresser.pdf, pada 21 Mei 2012, pukul 23.54 WIB.

¹⁰³ Joseph S. Nye, Jr., "Still in the Game", dalam *The World Monitor*, (The Christian Science Monitor Monthly), March 1990, hal. 42-47.

ancaman bagi AS namun AS sendiri melihat kebangkitan China ini dapat dijadikan suatu peluang dalam membina hubungan yang lebih kooperatif yang pada akhirnya menuntun kepada suatu kondisi lebih stabil.

Defisit perdagangan yang juga terjadi setelah empat tahun pertama perdagangan AS-China hingga saat ini tidak menjadi alasan untuk tidak melakukan perdagangan dengan China terlebih dengan kebangkitan perekonomian China ini akan memberikan peluang-peluang baru bagi AS. Terlebih ketika defisit perdagangan terjadi merupakan bagian dari kecenderungan global, tidak secara khusus kepada China dan tidak secara esensial diakibatkan oleh kebijakan-kebijakan China yang mendiskriminasi.

Pergeseran kekuatan geopolitik dari Barat ke Timur adalah fitur yang mendefinisikan lanskap dunia internasional pada saat ini dan Asia akan menjadi panggung utama untuk transformasi ini. Perubahan ini akan menyajikan tantangan dan kesempatan yang luar biasa bagi AS. Hal ini akan mendefinisikan suatu bentuk perubahan dalam tatanan internasional. Potensi pasar yang cukup menjanjikan di Asia Pasifik dan *The rising of China* telah menjadi salah satu faktor yang menyebabkan perubahan konstelasi dalam tatanan dunia internasional saat ini. Kebangkitan perekonomian China telah menjadikan China sebagai salah satu kekuatan perekonomian dunia saat ini, bahkan menurut beberapa analisis kekuatan perekonomian China bisa menandingi perekonomian AS. Hal inilah yang membuat AS berfikir dan merumuskan beberapa kebijakan terhadap China. China sendiri telah memainkan peran penting di kawasan tersebut. Saat ini AS dan China memang menjadi aktor penting dalam kawasan tersebut, walaupun terdapat beberapa negara yang juga memainkan peran penting di kawasan Asia Pasifik seperti Jepang. Namun, China tetap menjadi fokus AS dalam upaya memperluas pasar di kawasan tersebut.

Sejak lama, perdagangan memang telah menjadi instrumen yang digunakan AS untuk mencapai kepentingannya. Pola yang dibentuk oleh AS adalah bilateral, multilateral, maupun perdagangan bebas. Pola bilateral yang dibentuk AS dengan melakukan perdagangan dengan China pada awal pembentukannya memang telah menngindikasikan adanya kepentingan AS

terhadap negara tersebut. Saat itu, setelah China mengalami reformasi dan membuka diri terhadap dunia internasional, AS melihat China menjadi aset pasar pada masa mendatang. Namun kebangkitan China ini telah membawa perubahan, AS dan China sekarang terkesan berlomba-lomba untuk mencari pangsa pasar.

Kebijakan AS terhadap China fokus terhadap tiga poin utama, tujuan yang saling berkaitan. *Pertama*, pada tingkat yang luas, AS mendorong China untuk memberikan kontribusi lebih aktif dalam pemeliharaan dan perbaikan dari tatanan ekonomi global dengan mendukung efisiensi operasi sistem pasar kapitalis dan perdagangan bebas dan *fair trade* terutama dalam komoditas strategis seperti energi dan sumber daya alam. *Kedua*, AS telah mencoba untuk memaksimalkan mamfaat dan meminimalkan kerusakan, bahwa keterlibatan ekonomi dengan China (melalui perdagangan dan investasi) dapat menghasilkan lapangan pekerjaan bagi AS dan keuntungan perusahaan serta kesehatan dan kesejahteraan bagi konsumen AS. *Ketiga*, AS telah berupaya untuk berkontribusi untuk stabilitas, keterbukaan, dan produktivitas ekonomi China, terutama karena faktor-faktor berhubungan dengan sosial domestik China dan dampak yang luas dari China terhadap Asia dan pada sekutu di kawasan.¹⁰⁴ Seperti yang dikatakan oleh mantan pejabat AS Thomas Christensen,

*“...this relationship has opened China’s economy to quality U.S. product and services, has helped educate and inspire a generation of Chinese entrepreneurs, engineers, and officials, and contributed to keeping inflation low in the United States by lowering price on a wide range of consumer goods and inputs to U.S. productions.”*¹⁰⁵

Selain itu, China telah menjadi pasar utama bagi ekspor AS, sehingga menghasikan dan mempertahankan sejumlah besar pekerjaan. China juga mendanai sebagian hutang AS dan memberikan kontribusi bagi stabilitas ekonomi dan kemakmuran kawasan Asia Pasifik.¹⁰⁶ Dampak samping dari perdagangan

¹⁰⁴ Michael D. Swaine, hal 28

¹⁰⁵ Michael D. Swaine, *America’s Challenge: Engaging a Rising China in the Twenty-First Century*, (Washington: Carnegie Endowment, 2011), hal 203

¹⁰⁶ *Ibid*,

telah menumbuhkan akar keterbukaan di China dan bibit-bibit demokrasi juga muncul di negara tersebut.¹⁰⁷

Tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi umumnya berhubungan dengan pertumbuhan kelas menengah yang sendirinya mengarah kepada liberalisasi yang lebih besar dan pemerintahan yang lebih representatif. Pada tahun 2010, perdagangan barang dengan negara-negara Asia Pasifik mencapai jumlah dibawah \$ 1 triliun yang diperkirakan kamar dagang AS menciptakan 11 juta pekerjaan bagi AS.¹⁰⁸ Selain itu, ekspor AS ke wilayah tersebut telah mengalami peningkatan sebagian besar dari sektor lapangan kerja terampil, termasuk mesin, mesin listrik, pesawat terbang, instrumen optik dan medis, dan belum lagi ekspor pertanian yang signifikan.

Kebijakan perdagangan AS terhadap China berkosentrasi pada banyak tujuan. Tujuan dari kebijakan perdagangan AS terhadap China sendiri tidak jarang dipengaruhi oleh tujuan politik. Ketika ada konflik diantara tujuan-tujuan tersebut, tidak jarang tujuan politik diletakkan pada bagian atas daftar dengan mengorbankan tujuan ekonomi dan kepentingan lain.¹⁰⁹ Meskipun tidak dapat diklaim secara pasti bahwa strategi politik secara mutlak menjadi pertimbangan ketika memutuskan kebijakan perdagangan terhadap China, namun terbukti faktor-faktor politik sering dianggap lebih penting daripada masalah ekonomi itu sendiri.

Hubungan perdagangan yang kuat dengan China dilakukan sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan perdagangan dan menjadi mitra efektif di kawasan Asia Pasifik. Perdagangan yang terintegrasi dengan China akan menjadi stimulus bagi perdagangan dengan negara-negara lain di kawasan Asia Pasifik

“we are very interested and very focused on continuing to strengthen our relationships, to enhance our trade and our commerce, and make sure that

¹⁰⁷ N. Mark Lam & John L. Graham, *op.cit.*, hal. 440.

¹⁰⁸ Michael R. Auslin, Ph.D., *Asia Overview: Protecting American Interests in China and Asia*, diakses dari www.state.gov/p/eap/rls/rm/2011/03/159450.htm, pada tanggal 5 Mei 2012, pukul 01.09 WIB.

¹⁰⁹ Bibo Liang, *Political Economy of US Trade Policy toward China*, diakses dari <http://myweb.rollins.edu/tlairson/asiabus/usandchinatrade.pdf>, pada tanggal 19 Mei 2012

we are a strong and effective partner with the Asia Pacific region. And obviously, in order to do that, it is absolutely vital that we have a strong relationship with China.”¹¹⁰

Bagi AS, China merupakan aset pasar yang cukup penting. Hal ini tergambar dengan China menjadi mitra dagang terbesar kedua bagi AS. Lebih lanjut, China merupakan pasar yang sangat potensial bagi ekspor AS. Ekspor AS ke China setidaknya berkontribusi sebesar 12% terhadap GDP AS dan berpengaruh terhadap peningkatan ekonomi. Peningkatan ekonomi dipicu oleh peningkatan ekspor barang dan jasa serta belanja pemerintah. Meskipun dalam situasi perekonomian global yang menurun pada saat ini, ekspor barang dan jasa AS tetap mengalami peningkatan sebesar 5,4 persen di kuartal pertama tahun 2008. Di samping itu, belanja konsumsi pemerintah dan investasi bruto juga mengalami kenaikan sebesar 4,3 persen. AS juga menjadi negara tujuan bagi perusahaan-perusahaan asing berbagai negara di dunia untuk beroperasi di berbagai bidang.¹¹¹ Dari segi keuangan internasional, mayoritas aliran ekspor yang berasal dari China adalah ke AS dan sebaliknya aliran investasi yang berasal dari AS ke China juga signifikan, terutama melalui perusahaan-perusahaan multinasional yang berasal dari AS.¹¹²

Foreign Direct Investment (FDI) AS di China jauh lebih besar dari FDI China di AS, menurut data dari *Bureau of Economic Analysis* (BEA) apabila diakumulatif FDI AS di China selama tahun 2009 senilai \$ 49,4 milyar. Besarnya FDI ini menjadikan China sebagai 17 besar negara tujuan FDI AS.¹¹³ Namun pada tahun 2009 FDI mengalami penurunan terkait adanya resesi global.

¹¹⁰ Presiden Obama dalam pidato di Washington on *the U.S.-China Relationship, Human Rights and Economic Issues*.

¹¹¹ Rony Bishry, *Pasar Amerika dan Pengaruhnya dalam Perekonomian Dunia*, dalam *Jurnal NASION* Vol. 5 No. 1, Jakarta: Pusat Pengkajian Strategi Nasional, 2008, hal. 101.

¹¹² *Ibid*, h. 105.

¹¹³ Wayne M. Morrison, *China-US Trade Issues*, Hal 14

Penelitian BEA juga menyatakan bahwa mayoritas afiliasi non-bank AS di China mempekerjakan 774.000 pekerja China pada tahun 2008.¹¹⁴

Tabel 4.4. FDI Bilateral AS-China: 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AS FDI di China	1,955	4,226	5,331	15,726	-6,997	49,403
China FDI di AS	146	315	137	368	-271	791

Pertumbuhan ekonomi China yang pesat dan menjelmyanya China sebagai salah satu kekuatan ekonomi dunia yang dapat membantu AS menopang perekonomian dunia telah membuat para analis berfikir bahwa ketergantungan hanya ada di pihak AS dan hal ini menjadikan AS lemah, namun ternyata analisis ini tidak secara keseluruhan benar. China sebagai negara yang ekspansi pasarnya luas dengan harga barang-barang relatif murah ternyata juga sangat bergantung pada AS. China sangat bergantung pada pasar AS karena AS merupakan pasar dan kekuatan ekonomi terbesar di dunia, lebih besar dari gabungan beberapa negara terkaya di dunia dengan GDP sebesar 13,8 triliun dolar AS pada tahun 2007 dan GDP perkapita sebesar 46 dolar AS pada tahun 2007. Kekuatan ekonomi AS diperkuat oleh besarnya konsumen dengan peran 72 persen aktivitas ekonomi didukung oleh daya beli konsumen. Perkembangan ekonomi AS terus diperlihatkan oleh GDP dengan harga konstan pada kuartal pertama tahun 2008, yang mencapai 1 persen. Peningkatan ekonomi dipicu oleh peningkatan ekspor barang dan jasa serta belanja pemerintah. Meskipun dalam situasi perekonomian global yang menurun akibat krisis finansial yang dialami AS, ekspor barang dan jasa AS tetap mengalami peningkatan sebesar 5,4 persen di kuartal pertama tahun 2008. Di samping itu, belanja konsumsi pemerintah dan investasi bruto juga mengalami kenaikan sebesar 4,3 persen. Belanja pemerintah untuk bidang-bidang

¹¹⁴ BEA, U.S. Direct Investment Abroad: Financial and Operating Data for U.S. Multinational Companies, <http://www.bea.gov/international/dilusdop.htm>, hal 15

yang bukan merupakan pertahanan hanya mengalami kenaikan peningkatan sebesar 0,8 persen.¹¹⁵

Gambar 4.2. Kepentingan Relatif AS dan China sebagai Pasar Ekspor



Sumber: Eswar Prasad dan Weishi Gu, “*Rebalancing the U.S.-China Relationship*”, diakses dari

http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/opinions/2011/0113_us_china_prasad/0117_us_china_prasad.pdf, hal. 14.

Grafik diatas memperlihatkan China memiliki ketergantungan tinggi terhadap pasar AS. Banyaknya perdagangan intra Asia telah membuat ketergantungan negara-negara lain dengan permintaan dari AS. Oleh karena itu, ketika terjadi penurunan dalam permintaan AS dapat menyebabkan perlambatan pertumbuhan di negara-negara yang mengekspor kuantitas dalam jumlah besar ke AS.¹¹⁶ Selain itu, terlihat pula ketergantungan AS terhadap pasar China yang perlahan meningkat, hal ini menunjukkan perkembangan yang positif sekaligus menguntungkan bagi AS. Hubungan perdagangan dengan China yang ternyata

¹¹⁵ The US-China Business Council, *The China Effect: Assessing the Impact on the US Economy of Trade and Investment with China*, A Report by Oxford Economics and Signal Group, 2006, <http://www.chinabusinessforum.org/pdf/the-china-effect.pdf>, diakses pada tanggal 24 Mei 2012, hal. 14

¹¹⁶ Eswar Prasad dan Weishi (Grace) Gu, —*Rebalancing the U.S.-China Relationship*, diakses dari http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/opinions/2011/0113_us_china_prasad/0117_us_china_prasad.pdf, pada hari Sabtu, 26 Mei 2011 pukul 15.04 WIB, hal. 6.

juga bersifat intra Asia secara tidak langsung akan mempengaruhi hubungan dan peningkatan perdagangan dengan negara-negara lain di kawasan seperti Hongkong, Jepang, Singapura, Korea Selatan dan Taiwan. Perdagangan akan menjaga China tetap bertahan pada jalur perdamaian dan kemakmuran. Bagi AS akan lebih sulit untuk menempuh jalur unilateral. Bagaimanapun kuatnya ekonomi China, ketergantungannya yang cukup besar kepada pasar AS jelas berpengaruh pada ketahanan ekonomi China dalam jangka panjang.

Secara khusus, melalui perdagangan AS berusaha untuk mempercepat reformasi mata uang China; memperluas akses pasar untuk jasa keuangan dan non-keuangan; memperbaiki iklim usaha di China dan prioritas yang tinggi terhadap masalah perdagangan seperti pembatasan impor, perlindungan HKI, kesehatan dan keselamatan produk dan tentunya hal ini memberikan keuntungan bagi AS.

IV.3.2. China sebagai *Emerging Greentech Market*

Teknologi yang ramah lingkungan telah menjadi fokus pemerintahan China beberapa tahun terakhir. Seiring dengan hal tersebut pemerintah telah membentuk produk dengan teknologi tinggi yang ramah lingkungan. Perkembangan pasar *greentech* China yang berkembang pesat menawarkan kesempatan komersial yang luar biasa dan contoh yang bagus bagi perusahaan AS dan penyedia pelayanan, dengan dukungan dari pemerintah AS, akan memiliki kesempatan unik untuk memimpin.

Pada tahun 2008, China mengumumkan paket 444 milyar dolar untuk *renewable energy*. Pada tahun 2020, China berencana untuk menghasilkan 15% listrik dari energi terbarukan dan untuk mengurangi intensitas energi sebesar 20%.¹¹⁷ Dalam laporannya, *The China Greentech* menemukan bahwa perusahaan-perusahaan AS berada pada posisi yang baik untuk bersaing di pasar kendaraan listrik, efisiensi energi dan pasar batu bara dan lainnya. Bekerja sama dengan perusahaan-perusahaan AS yang didukung penuh oleh pemerintah, LSM dan dengan China sangat penting sebagai upaya mengembangkan pasar

¹¹⁷ U.S. Competitiveness in China, diakses dari www.amcham-shanghai.org/.../us_export.pdf (oktober 2009), tanggal 11 Juni 2012

greentech dan merupakan *win-win* bagi AS. Hal ini tentunya tidak hanya bermamfaat bagi lingkungan di tingkat global tetapi akan menciptakan lapangan kerja AS, mendorong investasi baru yang mendorong pertumbuhan ekonomi AS dan meningkatkan keamanan energi yang saat ini memang telah menjadi fokus bagi AS.

Mengingat kondisi ekonomi dalam ekonomi domestik, perusahaan-perusahaan AS dan oleh karena itu, memiliki banyak keuntungan dari meningkatnya operasi di China dan menjual lebih kepada pelanggan Cina. Tidak ada hubungan bilateral yang lebih penting antara perekonomian terbesar di dunia dan pertumbuhan ekonomi paling cepat. Meskipun akan ada terus tantangan di China, cara ini telah meningkatkan daya saing AS di China dan merupakan cara terbaik untuk memajukan kepentingan AS dan membangun hubungan komersial yang lebih seimbang.

Perdagangan dengan China telah mencapai tujuan strategis AS yaitu memperluas kesempatan bagi perusahaan-perusahaan AS untuk mengeksport dan menjual ke China, bermain pada tingkat yang kompetitif, dan mendorong reformasi ekonomi China yang menggerakkan China dari model pertumbuhan orientasi ekspor dan subsidi yang luas untuk pemerintahan China.¹¹⁸ Peningkatan perdagangan dan investasi di China akan menjadi stimulus bagi peningkatan perdagangan dengan negara-negara lain di kawasan tersebut. Selain itu, terkait dengan dominasi China di Asia Pasifik, hubungan ini setidaknya akan memberikan pengaruh yang cukup positif terhadap isu-isu di kawasan meskipun tidak jarang AS-China bersitegang terkait isu yang bersinggungan terhadap kepentingan negara.

IV.4. Pemberdayaan *Bargaining* dan *Influence* terhadap China sebagai *Strategic Partner* dalam Isu-Isu Bilateral

Perkembangan pesat perekonomian China telah menarik AS untuk dapat meningkatkan hubungan yang lebih baik dengan China. Meskipun, dalam hubungan kedua negara terdapat isu-isu tertentu bersifat ekonomi maupun politik

¹¹⁸ <http://www.uspolicy.be/headline/treasury-secretary-geithner-us-china-economic-relations>

yang terkadang memberikan ketegangan dalam hubungan kedua negara, namun hal ini tidak membuat AS menurunkan kadar hubungannya dengan China. Fokus baru pada perdagangan dan ekonomi tidak dapat dipungkiri mempengaruhi hubungan politik kedua negara. China telah menjadi aktor penting dalam perubahan tatanan global. Ketergantungan ekonomi telah memberikan suatu tantangan dan peluang dalam hubungan bilateral kedua negara. Meskipun hubungan AS-China tidak dapat dikatakan berjalan mulus dikarenakan isu-isu sensitif yang mempengaruhi dinamika hubungan keduanya tetapi hubungan kedua negara telah terintegrasi melalui tingginya tingkat ketergantungan kedua negara yang merefleksikan hubungan yang sangat penting. Seperti yang telah dijelaskan pada sub-bab awal, meskipun AS mengalami defisit perdagangan dengan China tetapi perdagangan dengan China ternyata telah memberikan keuntungan tersendiri bagi AS. Lebih dari itu, bagi AS China tidak hanya sekedar mitra dagang dengan pertumbuhan pasar yang cepat bagi ekspor maupun investasi AS. Hubungan perekonomian perdagangan AS dengan China yang semakin tergantung satu sama lainnya ini telah berada pada bingkai yang strategis dan menguntungkan bagi AS ternyata telah membawa perubahan-perubahan dalam isu-isu yang menjadi konsentrasi kedua negara. Orientasi pentingnya peningkatan ekonomi perdagangan bagi AS telah membuat AS menginisiasi suatu *Strategic Economic Dialogue* (SED) dan membentuk agenda-agenda dalam peningkatan hubungan kerjasama melalui dialog-dialog ekonomi liberal produktif yang sedang berlangsung maupun hubungan-hubungan ekonomi di masa depan. Pembentukan ini juga dilandasi oleh tingginya tingkat ketergantungan ekonomi kedua negara.

Ketika AS menyadari bahwa diperlukan China sebagai *stakeholder* dalam penyelesaian isu bilateral maupun berkaitan internasional disinilah ketergantungan ekonomi yang kuat dapat mempengaruhi *bargaining position* AS terhadap isu-isu yang ada. Keberhasilan ini ditentukan oleh dua hal, yaitu *power* dan *bargaining position*. Hal demikian karena kondisi dalam hubungan internasional tidak selalu bersifat simetris, tetapi umumnya bersifat asimetris. Power dalam hal ini diartikan sebagai upaya pengaruh yaitu bagaimana AS bisa mempengaruhi China. *Power* dan *bargaining position* dalam hubungan interdependensi AS-China bergantung pada isu yang ada. SED menjadi sebuah

forum untuk menjadi jalan-jalan diskusi bagi AS dan China untuk dapat bekerjasama dalam mengatasi tantangan dan kesempatan ekonomi sebagai “*responsible stakeholder*” dalam sistem ekonomi internasional. Tujuan utamanya adalah untuk memastikan bahwa keuntungan-keuntungan dari hubungan-hubungan ekonomi yang berkembang antara AS dengan China. Dalam hal ini AS senantiasa mendukung China dalam tujuan China untuk membangun ekonomi yang dikendalikan oleh konsumen (*consumer-driven*) yang berakar pada pasar terbuka. Selain itu AS juga harus tetap mendorong China membangun perekonomian dalam negerinya serta membantunya untuk semakin terintegrasi pada perekonomian global dan rezim internasional sehingga China dapat lebih patuh pada peraturan-peraturan maupun norma-norma yang ada. Isu-isu bilateral akan terus menjadi perhatian penuh AS, termasuk menekan China untuk ‘melepaskan’ mata uangnya (*floating exchange rates*), memperluas hak kekayaan intelektual, dan meningkatkan akses pasar. Selain itu, terkait isu non-ekonomi yang mempengaruhi kedua negara ternyata dengan adanya formula kerjasama ini maka dapat meredakan ketegangan yang terkadang muncul diantara kedua negara dan memberikan keuntungan-keuntungan tertentu bagi AS.

Tingginya tingkat ketergantungan ekonomi-perdagangan kedua negara telah merujuk kepada hubungan yang saling membutuhkan. Hubungan AS-China tidak lagi seperti hubungan pada masa lalu dimana AS bisa memberikan sanksi/embargo terhadap China terkait permasalahan HAM ataupun isu-isu sentimen lainnya. Kebangkitan China saat ini dirumuskan AS sebagai suatu tantangan. Dengan didasari peningkatan perdagangan dan interdependensi ekonomi telah memberikan suatu bagaimana dengan tingginya ketergantungan AS-China dan didasari tinggi perdagangan kedua negara dapat berpengaruh terhadap perubahan-perubahan isu yang diharapkan dapat memberikan keuntungan bagi AS

Isu Currency China, manipulasi mata uang China dianggap telah menjadi penyebab defisit perdagangan. AS memang fokus terhadap kebijakan mata uang China yaitu sistem *fixed exchange rate* yang digunakan China. AS telah lama menyarankan China untuk mengadopsi mata uang berbasis pasar (*float exchange rate*) dan kemudian meminta China untuk memberikan fleksibilitas atas nilai

tukarnya. Terkait hal ini, AS selalu melakukan pendekatan untuk mendorong China agar dapat merevaluasi mata uangnya.

Bagi China terdapat tiga hal yang dapat membahayakan ekonomi China apabila China merevaluasi nilai Yuannya yaitu: (1) menghisap impor makanan yang kemudian menyebabkan depresi pendapatan pertanian; (2) mengurangi ekspor dan pekerjaan yang tercipta karena ekspor (*export-linked job creation*); (3) membahayakan perluasan kredit untuk mendukung investasi Cina yang tinggi pada beberapa tahun belakangan terutama dalam industri berat milik negara (baja, semen, dan kimia). Namun bagi AS apabila China tidak merevaluasi mata uangnya maka akan memberikan dampak yang cukup signifikan bagi perusahaan dan pekerja AS, maupun dunia.

“Central to any rebalancing of our economic relationship with China must be change in its currency practices... This is not good for American firms and workers, not good for the world, and ultimately likely to produce inflation problems in China itself.”¹¹⁹

Memang tidak ada kepastian mengenai revaluasi mata uang oleh China, meskipun China berjanji mengapresiasi mata uangnya, namun China tidak menyebutkan sampai tingkatan berapa dan kapan China akan melakukannya.

“A toned-down US on this subject could be attributed to its acknowledgement that the Chinese fully understand the issue and that they prepared to eventually appreciate the yuan. However, China will alone determine the timing of any such move, and external pressure is probably going to be counterproductive.”¹²⁰

Antara Juli 2005 hingga musim panas tahun 2008, Yuan telah terapresiasi sekitar 20%. Namun, pada Juli 2008 sebagai efek dari krisis ekonomi global China menghentikan revaluasi nilai Yuan yang sebelumnya dilakukan oleh pemerintah China guna menyesuaikan kurs mata uangnya terhadap laju pertumbuhan ekonomi China. Dalam masa krisis global laju pertumbuhan

¹²⁰ Zhu Zhiqun dan Courtney Fu Rong, U.S.-China Strategic and Economic Dialogue 2010, EAI Background Brief No. 532, 30 Mei 2012, hal 10.

ekonomi China juga mengalami penurunan akibat menurunnya permintaan global terhadap produk China, walaupun dampak krisis ini tidak terlalu lama mempengaruhi perekonomian China, namun China kembali menetapkan kebijakan untuk kembali tidak merevaluasi nilai Yuan untuk dapat memulihkan kembali produksi ekspor mereka.

AS akan terus berupaya untuk mendorong China merevaluasi nilai Yuannya. Upaya AS memang tidak begitu mulus, namun upaya—*upayabargaining* AS telah memberikan hasil secara berkala bahwa apresiasi yang dilakukan China secara perlahan dianggap sebagai suatu pencapaian yang cukup baik. Kemajuan signifikan dari tujuan AS terhadap China dalam isu ini yaitu nilai tukar China telah terapresiasi sekitar 13% terhadap dolar dan 40% sejak tahun 2005. Apresiasi yang dilakukan China dianggap sebagai suatu pencapaian bagi AS dan AS tetap berharap China dapat memenuhi janjinya untuk terus merevaluasi nilai Yuannya.

Isu Energi dan Lingkungan, Saat ini isu energi dan lingkungan telah menjadi isu penting bagi AS dan menjadi fokus bagi dunia. Energi dan lingkungan adalah dua area yang menjanjikan bagi AS untuk membangun kepentingan. Keberlangsungan kehidupan planet bumi tergantung dari kesuksesan usaha AS dan negara-negara lainnya untuk mengurangi emisi-emisi berbahaya. Dalam hal ini dengan tetap menjadikan China sebagai mitra penting dalam mengatasi permasalahan ini, AS dan China harus bekerja sama sebagai negara maju dan negara berkembang di dunia untuk menunjukkan bahwa perlindungan lingkungan dan pertumbuhan ekonomi tidak bertentangan satu sama lain.

Secara signifikan meningkatkan kerjasama diantara Departemen Energi dengan *National Development and Reform Commission* China serta antara *National Academy of Sciences* dengan rekan kerja China. AS dapat mendorong keterlibatan China dalam dialog-dialog kerjasama energi di antara negara-negara konsumen minyak, termasuk memfasilitasi pengintegrasian China dan pada akhirnya menjadikan China sebagai anggota dari *International Energy Agency*.¹²¹ Dengan adanya pengintegrasian China ke dalam sistem internasional ini

¹²¹ Carla A. Hills dan Dennis C. Blairs, *op. cit.*, hal. 93-95.

diharapkan akan dapat membuat China patuh pada norma-norma internasional yang berlaku.

Dalam hal lingkungan, lingkungan China sendiri semakin memburuk, mempengaruhi ekonomi dan keseluruhan kualitas hidupnya. Dorongan pertumbuhan ekonomi secara besar-besaran membuat China memilih pembangunan ekonomi jangka pendek dibandingkan pemeliharaan lingkungan. Kualitas udara China sangatlah buruk, enam belas dari dua puluh kota berpolusi tertinggi di dunia terdapat di China. Sebagai dua negara konsumen terbesar energi dan dua negara produsen gas rumah kaca terbesar, AS dan China saling berbagi kepentingan guna mengembangkan energi yang dapat diperbaharui yang terjangkau dan ramah lingkungan.

China berkomitmen untuk mengurangi emis karbon sebanyak 40%-45% per unit GDP pada 2020. Pada April 2020, *China Power Engineer Consulting Corporation* (CPECC) telah menandatangani perjanjian kerjasama dengan *General Electric* dan Agensi pengembangan dan perdagangan AS yaitu berupa “*technology of cycle power generation with coal and carbon capture and storage technology*”.¹²² Teknologi ini akan mengurangi biaya energi sementara dan juga mengurangi emisi karbon. Dengan adanya kerjasama ini mengindikasikan upaya yang dilakukan AS tidak sia-sia. Hal ini tentunya sangat menguntungkan bagi AS, selain perdagangan yang dilakukan juga memberikan keuntungan yang bersifat ekonomi yaitu dengan fokus yang telah dilakukan oleh China terhadap peningkatan energi yang ramah lingkungan melalui greentech market sehingga AS dapat bermain dalam perdagangan tersebut. Sejalan dengan ini juga akan didapatkan keuntungan terkait perwujudan dari isu lingkungan dengan komitmen Chin yang membentuk greentech dan kerjasam yang dilakukan oleh AS-China. Sehingga hal ini nantinya akan bersifat positif untuk mengurangi kadar emisi China dengan beralih ke teknologi yang lebih ramah lingkungan.

¹²² Jie Hou, *U.S.-China Bilateral Relations from 1989 to 2010: AS a Consequence of Economic Changes*, diakses dari https://digitalarchive.wm.edu/bitstream/handle/.../Final_essay.pdf , hal.32

Demokrasi dan HAM, selain permasalahan Taiwan yang berkaitan dengan *core interest* dari AS dan China. Demokrasi dan HAM juga merupakan permasalahan yang mewarnai dinamika hubungan AS dan China. Bahkan, berkaitan dengan permasalahan HAM, AS pernah memutuskan hubungan dengan China akibat adanya peristiwa Tiananmen yang terjadi pada tahun 1998. Demokrasi dan HAM juga merupakan *tools* AS mencapai kepentingannya. Nilai demokrasi dan HAM ini perlahan mulai diinjeksi AS ke China. Upaya ini dilakukan dengan strategi mendorong kemajuan China terhadap penghormatan yang lebih besar pada norma-norma HAM internasional, termasuk kebebasan politik dan kebebasan beragama. Pendekatan ke China terkait isu-isu HAM harus dilakukan secara persuasif yaitu dengan memberikan bantuan bagi masyarakat yang lebih terbuka dan transparan. Hal ini dilakukan untuk membantu China menyadari tujuan-tujuannya sendiri dalam mempromosikan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan stabilitas sosial, menciptakan masyarakat yang harmonis, meningkatkan hubungan dengan Taiwan dan mendukung keberadaannya dalam komunitas internasional.¹²³ Selain itu, ketika perdagangan China terus terintegrasi dengan dunia internasional dan keterbukaan China terhadap akses-akses dari dunia internasional secara tidak langsung telah menanamkan bibit-bibit demokrasi di China.

Iran, Dengan menjalin kerjasama dengan China, AS dapat mengajak China untuk berkompromi dalam menangani masalah-masalah yang melibatkan kedua negara dalam DK PBB, dimana seringkali China menggunakan keuntungan sebagai anggota tetap DK PBB yang memiliki veto untuk melindungi negara-negara yang melakukan pelanggaran dikarenakan negara tersebut memiliki hubungan dagang dengan China, contohnya Iran. China enggan membahayakan kepentingan minyak di Iran atas program nuklirnya, meskipun ada kekhawatiran tentang hal ini di DK PBB. Pada kasus Iran, AS terus mendorong China untuk berkomitmen dalam perjanjian-perjanjian terkait non-proliferasi senjata pemusnah massal. Untuk mendorong China mematuhi hal ini tentunya dengan tetap menjalin hubungan yang kooperatif dan komprehensif. Pendekatan ini dilakukan melalui mekanisme dialog S&ED. Dalam dialog ini kedua negara setuju agar pejabat-

¹²³ Carla A. Hills dan Dennis C. Blairs, *op. cit.*, hal 90-92

pejabat senior kedua negara yang bertanggung jawab atas permasalahan Iran harus melanjutkan konsultasi yang lebih dalam dan komprehensif. Pada Maret 2010, China secara resmi setuju untuk duduk dan melakukan percakapan serius tentang sanksi terhadap Iran karena tidak mematuhi peraturan internasional tentang program nuklir. Melalui berbagai pertemuan serta dialog-dialog antara petinggi negara maka tercapai perjanjian dalam Dewan Keamanan PBB terhadap resolusi sanksi-sanksi baru terhadap Iran. Dukungan China terhadap resolusi ini dicapai dengan adanya upaya diplomatik substansial dan beberapa konsesi-konsesi kunci.

Berdasarkan paparan diatas maka dapat dilihat bahwa perdagangan dengan China telah menguntungkan bagi rakyat AS dan terkait defisit perdagangan yang dialami oleh AS ternyata merupakan kecendrungan global, tidak secara khusus kepada China dan tidak secara esensial diakibatkan oleh kebijakan China. Selain itu, China juga telah menjadi aset penting bagi AS di Asia pasifik terkait peningkatan perdagangan dengan China yang ternyata mampu mempengaruhi perdagangan dengan negara-negara lainnya. China juga telah menjadi *partner* penting bagi AS dalam penyelesaian isu-isu bilateral. Hal ini yang juga menjadi latar belakang mengapa AS tetap melakukan perdagangan dengan China meskipun mengalami defisit perdagangan terus-menerus.

BAB V

KESIMPULAN

Perdagangan merupakan pendorong utama bagi pertumbuhan perekonomian suatu negara. Hal ini dikarenakan perdagangan dapat memperluas kapasitas konsumsi dari suatu negara, meningkatkan output dunia, dan menyediakan akses terhadap sumber daya yang tidak dapat di produksi oleh suatu negara. AS merupakan negara yang selama ini dikenal sebagai hegemon dan negara yang ekonominya sangat terintegrasi dengan perekonomian dunia. Intergrasi ini menciptakan keuntungan sekaligus tantangan bagi AS. Perdagangan menjadi akar penting bagi AS, dari perdagangan yang dilakukan AS dengan negara-negara di dunia, 30% nya merupakan perdagangan AS dengan negara-negara di kawasan Asia Pasifik, salah satunya China.

Bagi AS, Asia Pasifik telah menjadi kawasan yang sangat penting bagi keseluruhan aspek dari kepentingan AS dalam jangka panjang. Hal ini yang menjadi salah satu alasan mengapa AS membuka hubungan dagang dengan China. Hubungan dagang AS dengan China dimulai ketika kedua negara mengumumkan hubungan diplomatiknya pada Januari 1979 dan menandatangani perjanjian dagang bilateral pada Juli 1979, serta memberlakukan MFN China (*Most Favored Nations*) pada awal tahun 1980. Selain itu, reformasi di China telah membawa perubahan baru bagi negara tersebut. Deng Xiaoping dengan “*Open Door Policy*” nya secara perlahan telah membawa perubahan bagi China dengan melakukan reformasi ekonomi telah mengantarkan China sebagai negara dengan pertumbuhan ekonomi yang cepat. Seiring dengan reformasi ekonomi yang dilakukan China, maka perdagangan AS-China pun semakin mengalami perkembangan dan peningkatan volume perdagangan.

Perdagangan dengan China telah mengalami peningkatan yang cukup signifikan, namun tidak dapat dihindari bahwa dibalik perdagangan tersebut terdapat isu-isu yang bertendensi konflik yang mempengaruhi dinamika hubungan dagang kedua negara. Salah satu isu yang menjadi sejarah dalam perubahan hubungan dagang AS dan China adalah peristiwa Tiananmen. Peristiwa ini telah

menjadi sumber utama diberlakukannya embargo AS terhadap China dan memutuskan hubungan dikarenakan Peristiwa Tiananmen dianggap sebagai isu pelanggaran HAM. Namun embargo yang dilakukan tidak berlangsung lama karena pada tanggal 2 Agustus 1990 terdapat kesempatan memulihkan hubungan tersebut namun dibalik pemulihan tersebut ada kepentingan-kepentingan yang di bawa oleh AS. Selain peristiwa Tiananmen, status MFN China dan aksesi China menjadi anggota WTO juga merupakan isu-isu yang mempengaruhi hubungan kedua negara.

Terkait masalah aksesi WTO, hal ini merupakan salah satu politik yang dilakukan AS. Persetujuan atas China sebagai anggota WTO setelah aksesi yang dilakukan selama 15 tahun sebagai salah satu upaya untuk mengurangi defisit perdagangannya dengan China. Selain itu, hal ini bertujuan untuk reformasi ekonomi yang bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran, liberalisasi perdagangan, dan terintegrasinya China ke dalam komunitas global dan mematuhi semua aturan yang telah ditetapkan WTO. Setelah menjadi anggota WTO, China melakukan ekspansi besar-besaran untuk perluasan pasarnya. Harga produk China yang murah tentu akan menjadi barang yang cukup favorit bagi kalangan menengah AS. Hal inilah yang terjadi di AS dan mengakibatkan defisit yang cukup besar dan defisit ini dianggap telah mengakibatkan banyaknya perusahaan yang bangkrut di AS dan terjadinya peningkatan pengangguran.

Defisit perdagangan yang dialami oleh AS akibat hubungan dagang dengan China memang cukup signifikan. Tahun 2005, AS juga mengalami defisit perdagangan yang cukup besar mencapai 273 milyar dolar dan defisit ini merupakan defisit terbesar sepanjang sejarah perdagangan di dunia. Namun defisit perdagangan ini tidak hanya dialami AS dengan China melainkan dengan negara-negara di dunia. Pertanyaan yang muncul adalah mengapa defisit sebesar ini bisa dialami negara sekaliber AS? Fakta mengenai defisit ini ternyata disebabkan *dillema triffin* yang sedang dialami oleh AS. Terkait dengan hubungan dagang AS-China yang banyak dikatakan telah merugikan AS ternyata hubungan perdagangan tersebut telah menguntungkan bagi AS. Masalah pengangguran di AS konon juga dikaitkan dengan defisit perdagangan dengan China. Kenyataannya

adalah pengangguran yang terjadi di AS sebagian besar dalam bidang manufaktur. Sementara itu pengangguran dalam bidang manufaktur yang diakibatkan oleh perdagangan internasional hanyalah sedikit, sedangkan China hanya menyumbang sepersekian persen dari perdagangan internasional dengan AS.

Dari paparan diatas terlihat bahwa bahwa defisit perdagangan bilateral dengan Cina adalah bagian dari kecendrungan global tidak secara khusus kepada China dan tidak secara esensial diakibatkan oleh kebijakan-kebijakan China yang mendiskriminasi. Permasalahan mendasar yang menyebabkan defisit adalah pola konsumsi dan menabung. Perbedaan pola ini juga yang akhirnya memancing terjadinya krisis finansial tahun 2008. Oleh karena itu, solusi mendasar adalah AS mengubah kebijakan makroekonominya sehingga AS dapat mengatasi permasalahan defisit perdagangannya tidak hanya dengan China tetapi dengan negara-negara lainnya.

Hubungan AS-China seperti dua sisi mata uang. Satu sisi, kedua negara sering berada pada situasi kontra terkait isu-isu yang berbenturan dengan kepentingan kedua negara, tapi di sisi lain kedua negara telah berada pada bingkai strategis dan saling membutuhkan satu sama lain. Dalam konsep hubungan interdependensi mengarahkan pada suatu hubungan timbal balik, namun pada kenyataannya hubungan yang simetris tersebut jarang terjadi. Pola hubungan yang terbentuk dari AS-China yaitu interdependensi asimetris, dalam hal ini keuntungan tersebut bisa bersifat non-ekonomi. Bagi AS tentunya perdagangan dengan China sangat menguntungkan apabila dilihat dari perspektif perusahaan-perusahaan AS yang tersebar di China dan tingginya tingkat ketergantungan China terhadap permintaan AS (terkait dengan status China sebagai *platform*). Selain itu dengan dorongan AS agar China berkomitmen terhadap permasalahan lingkungan, telah memberikan keuntungan tersendiri bagi AS, terlebih ketika muncul sebagai *emerging greentech market*.

Terkait kepentingan ekonomi-politik AS, China bagi AS telah menjadi aset penting dalam hubungan bilateral. China dengan perkembangan perekonomian yang pesat dapat dikatakan telah memainkan peran penting di kawasan Asia Pasifik. Kawasan yang menjadi kepentingan AS dalam jangka panjang. Bagi AS,

perdagangan dengan China telah memberikan keuntungan dan peluang tersendiri. Dengan tetap melakukan perdagangan dengan China, AS selalu berupaya untuk memberikan pengaruh perubahan terhadap China. Pengaruh perubahan ini dapat dilihat dari pencapaian strategis AS dimana China telah berkomitmen untuk meningkatkan perlindungan dan penegakan hak kekayaan intelektual di AS; membuka sektor baru bagi perusahaan AS (yang memang telah berkembang sebelumnya di China) dan terapresiasi secara perlahan nilai yuan sebesar 40% sejak tahun 2005. AS harus mendorong China dalam tujuan untuk membangun ekonomi yang dikendalikan oleh konsumen (*consumer-driven*) yang berakar pada pasar terbuka yang tentunya memberikan keuntungan bagi AS untuk akses pasarnya. Selain itu peningkatan perdagangan dengan China ternyata berpengaruh terhadap peningkatan perdagangan dengan negara-negara intra Asia (negara yang menjadikan China sebagai *platform*) dan secara tidak langsung dengan terjadinya peningkatan hubungan dagang maka akan meredam tensi dalam hubungan AS-China terkait permasalahan-permasalahan di Asia Pasifik. Perkembangan China sebagai *greentech market* juga telah memberi peluang bagi AS untuk bekerjasama dan mendapatkan keuntungan-keuntungan yang juga berimplikasi terhadap keamanan energi. Selain itu, perdagangan yang dilakukan AS dengan China secara tidak langsung telah menanamkan bibit—bibit demokrasi.

Bagi AS, perdagangan dengan China telah memberikan *bargaining* dan *influence* terhadap isu-isu bilateral. Perjalanan hubungan AS-China tidak dapat dikatakan berjalan mulus dikarenakan isu-isu sensitif yang mempengaruhi dinamika hubungan kedua negara tetapi tingkat ketergantungan kedua negara telah merefleksikan hubungan yang sangat penting. Bagi AS, China tidak hanya sekedar mitra dagang dan aset penting. Hubungan ini telah berada pada bingkai strategis dan menguntungkan AS telah membawa perubahan-perubahan terhadap isu-isu yang menjadi konsentrasi kedua negara. Lebih lanjut, secara kalkulasi 'biaya' yang dikeluarkan akan lebih sedikit jika tetap berada pada kerangka '*partnership*' ketimbang harus berupaya sendirian terhadap isu-isu yang ada. Sehingga hal-hal tersebutlah yang menjadi alasan mengapa AS tetap melakukan perdagangannya dengan China.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Ayres, Alyssa dan C. Raja Mohan (Ed.). 2009. *Power Realignment in Asia: China, India and the United States*. New Delhi: SAGE Publications India Pvt Ltd.
- Banyu, Anak Agung dan Yanyan Mochamad Yani. 2006. *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Balaam, David N. dan Michael Veseth. 2005. *Introduction to International Political Economic 3rd Editions*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Devaland, Marry Jo. 2009. *China's Economic Policy Impact on the United States*. Nova Science Publishers Inc.
- Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hirschman, Albert. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.
- Holsti, KJ. 1992. *International Politics: A Framework for Analysis, 6th edition*. New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Irawan, Prasetya. 2006. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Depok: Departemen Administrasi FISIP UI.
- Jackson, Robert dan Georg Sorensen. 1999. *Introduction to International Relations*. New York: Oxford University Press Inc.
- Joner, R.J Barry. 1995. *Globalization and Interdependence in the International Political Economy: Rhetoric and Reality*. London: Pinter Publisher.
- Knor, Klaus. 1977. *International Economic Leverage and Its Uses*. Kansas: University Press of Kansas.
- Todaro, Michael P. 2000. *Trade Theory and Development experience*. 7th edition. Harlow: Pearson Education Limited.
- Staniland, Martin. 1985. *What is Political Economy? A Study of Social Theory and Underdevelopment*. Yale University.

- Stubbs, Richard and Geoffrey R.D. Underhill. 2006. *Political Economy and the Changing Global Order*. Canada: Oxford University Press.
- Swaine, Michael D. 2011. *America's Challenge: Engaging a Rising China in the Twenty-First Century*. Washington: Carnegie Endowment.
- Wiryan, Bangkit A. 2008. "Zona Ekonomi Khusus: Strategi China Memanfaatkan Modal Global", Jakarta: Yayasan CCS.

Jurnal/Artikel:

- Bishry, Rony. 2008. "Pasar Amerika dan Pengaruhnya dalam Perekonomian Dunia", NASION Vol. 5 No. 1. Jakarta: Pusat Pengkajian Strategi Nasional.
- Chrysler, Mack. 2011. "Domestic Brands, New Markets Changing China Landscape". Ward's Automotive News Report, March 7.
- Deng, Yong dan Thomas G. Moore. 2004. "China Views Globalization: Toward a New Great Power Politic?", *The Washington Quarterly*.
- Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral – Direktorat Multilateral Ekonomi Keuangan dan Pembangunan – Departemen Luar Negeri.
- Dong, Wang. "China's Trade Relations with the United States in Perspective", *Journal of Current Chinese Affairs*.
- Elwell, Craig K. 2008 "Dollar Crisis: Prospect and Implications", CRS Report for Congress. 8 Januari.
- Feenstra, Robert C. dan Shang-Jin Wei. 2010. "China's Growing Role in World Trade", National Bureau of Economic Research. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hills, Carla A. dan Dennis C. Blairs. 2007. "U.S.-China Relations: An Affirmative Agenda, A Responsible Course, Report of an Independent Task Force". New York: Council of Foreign Relations (CFR).
- Hou, Ji. "U.S.-China Bilateral Relations from 1989 to 2010: AS a Consequence of Economic Changes"
- Hutton, Will. 2006. "The Writing on the Wall: Why We Must Embrace China as a Partner or Face It as an Enemy", New York: Free Press.

- IC Insights. 2011. "The McClean Report 2011: A Complete Analysis and Forecast of the Integrated Circuit Industry, Scottsdale". AZ: IC Insights, Inc.
- Kaufman, Alison AS. 2008. "U.S. – China Economic Relations: Issue and Prospect".
- Morrison, Wayne M. Congressional Research Service Report for Congress, China-U.S. Trade Issues, 29 Juli 2010.
- Morrison, Wayne M. dan Marc Labonte. "China's Currency: Economic Issues and Options for U.S. Trade Policy", Congressional Research Service Report for Congress.
- Oxford Economics dan the Signal Group. 2006. "The China Effect: Assessing the Impact on the U.S. Economy of Trade and Investment with China", The China Business Forum, Januari.
- Prasad, Eswar dan Weishi (Grace) Gu. 2011. "Rebalancing the U.S.-China Relationship," 17 Januari.
- Rice, Condoleezza. 2000. "Campaign 2000: Promoting National Interest", *Foreign Affairs*, January/February.
- Shambaugh, David. 2005. "Power Shift: The Rise of China and Asia's New Dynamics", University of California Press.
- The US-China Business Council. 2006. "The China Effect: Assesing the Impact on the US Economy of Trade and Investment with China: A Report by Oxford Economic and Signal Group".
- U.S. Department of Agriculture (USDA). 2010. "Strong Processing Margins Support", January. Diakses dari: <http://www.fas.org>
- U.S. Department of Agriculture (USDA). 2010. "Cotton and Wool Situation and Outlook", 22 Juni. Diakses dari: <http://www.fas.org>
- Widyahartono, Bob. 2004. "Bangkitnya Naga Besar Asia: Peta Politik, Ekonomi, dan Sosial China menuju China Baru". Yogyakarta: Andi.
- Zhiqun, Zhu dan Courtney Fu Rong. 2012. "U.S.-China Strategic and Economic Dialogue 2010", EAI Background Brief No. 532, 30 Mei

Website:

<http://www.uschina.org>
<http://www.state.gov>

<http://www.uscc.gov>
<http://www.imf.org>
<http://www.usict.gov>
<http://www.epi.org>
<http://yaleglobal.yale.edu>
<http://www.chinadaily.com>

