

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Promosi renminbi (RMB 人民币国际化) atau yuán¹ (元) sebagai mata uang internasional dilakukan oleh pemerintah Tiongkok setelah krisis tahun 2008 dan penurunan kredibilitas dollar (USD) sebagai hegemon dalam mata uang global. Struktural realis selalu mengklaim jika internasionalisasi RMB merupakan hal yang tidak dapat dihindarkan, karena negara *rising power* umumnya akan selalu mencari dan memperluas pengaruh mata uang negaranya secara global (Sohn 2015). Terlebih dengan besaran ekonomi serta strategi *'go global'*, Tiongkok jelas menginginkan peran yang lebih besar dalam dunia internasional, namun demikian Tiongkok juga memerlukan mata uang yang merefleksikan kekuatan dan perannya dalam dunia internasional.

Promosi mata uang RMB secara resmi dilakukan oleh pemerintah Tiongkok mulai pada Juli 2009 melalui peluncuran *pilot project* untuk penggunaan yuan pada transaksi internasional oleh People Bank of China (PBoC) di lima wilayah *mainland* Tiongkok yakni Shanghai, Guangzhou, Shenzhen, Zhuhai dan Dongguan (Xu dan He 2015) serta di luar *mainland* yakni Hongkong (Gjoza 2018). Pada proses internasionalisasinya, RMB tidak didorong oleh permintaan pasar melainkan upaya *top-down government-led project*² (Petkova 2013; Payette & Sun 2016). Gubernur PBoC, Zhou Xiaochuan pada tahun 2009, menyatakan jika sistem moneter internasional saat ini memiliki banyak kelemahan terutama ketergantungannya terhadap dollar yang terlalu besar dalam cadangan mata uang asing, maka dari itu diperlukan ekspansi penggunaan IMF's Special Drawing

¹ Renminbi merupakan *official currency* yang diisukan oleh pemerintah Republik Rakyat Tiongkok yang berperan sebagai *medium of exchange*. Sedangkan Yuan merupakan *unit of account* dari sistem finansial dan ekonomi Tiongkok. Keduanya memiliki nilai yang sama dan penggunaannya dapat secara bergantian. Sebagai contoh penggunaan renminbi dan yuan dalam kalimat: Renminbi merupakan mata uang yang diperdagangkan terbesar ke-6 pada tahun 2016; Pemerintah Tiongkok mengisukan sebanyak 100 Yuan uang kertas.

² Merupakan usaha sentralisasi terhadap implementasi aktivitas dalam administrasi Xi Jinping, yang juga didalamnya terlibat partai Komunis selain pemerintah resmi untuk mengatur struktur kekuatan dan manajemen negara.

Rights (SDR)³ dan promosi RMB untuk masuk dalam mata uang SDR (Huang & Lynch 2013).

Benjamin J. Cohen (2015) menyebutkan internasionalisasi mata uang domestik suatu negara dimotivasi dari berbagai macam hal, seperti insentif yang muncul dari skala perdagangan yang besar, reduksi biaya transaksi perdagangan, serta aktivitas *cross-border* yang dapat mengubah geografi moneter dengan munculnya hubungan hierarkis diantara mata uang negara lain. Sebagaimana meningkatnya perekonomian Tiongkok dan permintaan atas komoditas dan suplai dengan harga rendah membuat para produsen dalam pasar internasional harus menyesuaikan dengan “harga Tiongkok” agar mampu untuk bertahan dipasar (Goldstein 2017).

Internasionalisasi mata uang, menurut Qiu & He (2013) memiliki dua faktor determinan dalam internasionalisasinya yakni, faktor *demand-side* meliputi: 1) ukuran ekonomi; 2) *international trade linkage*; dan 3) pertumbuhan ekonomi dan stabilitas harga. Kemudian faktor yang kedua yakni *supply-side factors* yakni: 1) kedalaman pasar finansial⁴ domestik dan keterbukaan finansial; dan 2) kebijakan *off-shore market* (He & McCauley 2010; Qiu & He 2013). Chen & Peng (2010) sependapat dengan pernyataan Qiu & He, dengan menekankan internasionalisasi pada derajat besaran konversi akun kapital^{5 6} yang harus dimiliki oleh suatu negara sehingga mampu memenuhi tiga fungsi klasik mata uang (tabel 1.1). Apabila mata uang yang tidak memenuhi tiga fungsi klasik tersebut akan didiskualifikasi karena dianggap tidak mampu menjadi mata uang yang *full-bodied* (Cohen 2015).

³ SDR diciptakan sebagai aset cadangan internasional tambahan dalam konteks sistem nilai tukar tetap Bretton Woods. SDR memiliki peran dalam menyediakan likuiditas dan menambah cadangan resmi negara-negara anggota, terutama ketika terjadi krisis keuangan global.

⁴ Merupakan kemampuan negara dalam mempertahankan pasar secara relative tanpa mempengaruhi harga sekuritas. Kedalaman pasar mempertimbangkan tingkat keseluruhan luasnya open order dan biasanya mengacu pada perdagangan dalam sekuritas individu.

⁵ Akun kapital dalam ekonomi makro dan keuangan internasional, akun kapital merupakan salah satu dari dua komponen utama dalam neraca pembayaran (balance of payment) dan akun berjalan (current account).

⁶ Konversi akun kapital merupakan fitur rezim keuangan suatu negara yang berpusat pada kemampuan untuk melakukan transaksi aset keuangan lokal menjadi aset keuangan asing secara bebas atau dengan nilai tukar yang ditentukan pasar. Konversi akun modal juga disebut sebagai pembebasan aset modal (Capital Asset Liberation).

Table 1.1 Mata Uang Internasional

	Roles		
	Medium of exchange	Store of value	Unit of account
Private sector	Vehicle currency Liquid & safe asset markets	Nominal securities issuance Banking, cash hoarding	Denomination of securities Trade invoicing
Official sector	Intervention currency Lender of last resort	Reserves	Exchange rate pegs

Sumber: Kenen (1983)

Secara teknis, disebutkan dalam Artikel VII Piagam IMF bahwa pemberlakuan konversi penuh mata uang diwajibkan kepada seluruh anggota donor dalam IMF's SDR. Namun Peng & Shu (2010) serta Cohen sependapat bahwa mata uang tidak perlu dalam keadaan yang *full convertibility* agar dapat mencapai ukuran tertentu sehingga digunakan oleh setidaknya beberapa pelaku pasar atau pemerintah. Namun Cohen menekankan jika konversi ini menjadi penting dalam ukuran penuh (*full convertibility*) jika mata uang tersebut ingin melangkah jauh seperti dalam penggunaan secara global.

Internasionalisasi RMB berdasarkan perspektif Tiongkok, ditekankan pada kontrol penuh terhadap arus kapital yang kemudian diwujudkan melalui liberalisasi transaksi akun kapital. Ini dinilai sebagai faktor terbesar dalam mendekatkan RMB sebagai mata uang internasional. Namun pada prosesnya, Tiongkok belum melakukan konversi akun kapitalnya, kemudian melakukan pembatasan terhadap transaksi untuk akun kapital RMB (Chen & Peng 2010). Kebijakan untuk tidak membuka akun kapital dan membiarkan RMB tidak terkonversi secara penuh merupakan upaya Tiongkok untuk menghindari krisis finansial dan inflasi seperti pada tahun 1997 dan 2008 (Lo 2015). Kebijakan kemudian ini menjadi anomali dikarenakan apabila Tiongkok menginginkan internasionalisasi mata uangnya, maka konsekuensi berupa efek *spill over* dari keterkaitan ekonomi dengan negara lain harus diterima oleh Tiongkok.

Selain itu, Qiu & He (2013) juga menyebutkan terdapat ketidakseimbangan dalam *demand* dan *supply* Tiongkok. Pada sisi *demand*, Tiongkok merupakan negara dengan *output* perdagangan yang sangat besar, pertumbuhan PDB yang cepat dan tingkat inflasi yang rendah. Namun pada sisi *supply*, Tiongkok berada dalam tingkatan yang sangat rendah. Pada tahun 2009, keterbukaan akun kapital Tiongkok berada di urutan ke 182 yakni sebesar -1.16 dan indeks kedalaman pasar finansial domestik hanya sebesar 109.9, merupakan yang terendah apabila dibandingkan dengan negara-negara yang ada didalam tabel (tabel 1.2) (Chinn & Ito 2008).

Table 1.2 Demand-Supply Imbalanced in China

	US	EU	JP	UK	AU	CN	HK	SG	KR
Demand side factors									
% of World GDP (2011)	21.7	18.8	8.4	3.5	2.1	10.5	0.3	0.4	1.6
% of World exports (2011)	8.3	25.4*	4.6	2.6	1.5	10.7	2.4	2.3	3.2
% of World imports (2011)	12.4	25.8*	4.7	3.5	1.4	9.5	2.6	2.0	2.9
real GDP (%yoy, 2005-2011 avg)	1.2	1.1	0.3	0.8	2.7	11.0	4.6	6.5	3.8
inflation rate (%yoy, 2005-2011 avg)	2.5	2.1	-0.1	2.9	3.0	3.1	2.5	2.7	3.1
Supply side factors									
Domestic financial market depth	219.7	120.7	114.3	126.6	172.6	109.9	532.5	169.9	147.8
Capital account openness (2010)	2.46	2.46	2.46	2.46	1.13	-1.16	2.46	2.46	0.69

Sumber: Chinn & Ito (2008)

Apabila meninjau kembali kapabilitas RMB sebagai mata uang internasional, berdasarkan ketentuan dan syarat yang harus dipenuhi, sejatinya RMB belum dapat dikategorikan sebagai mata uang internasional. Namun demikian, pemerintah Tiongkok bekerjasama dengan PBoC melakukan serangkaian promosi RMB yang cenderung berbeda dengan proses internasionalisasi mata uang negara lain seperti Dollar, Euro, Japanese Yen dan Pound Sterling. Pada 1 Oktober 2016 IMF resmi memasukan RMB kedalam IMF's SDR Basket bersama empat mata uang lainnya yakni US dollar, Euro, Japanese Yen dan Pound Sterling, didasarkan atas konsep *freely usable*, yakni didefinisikan dalam Artikel Perjanjian IMF merupakan mata uang yang (1) digunakan secara luas dalam transaksi internasional, dan (2) secara luas digunakan dalam perdagangan

sesuai dengan nilai tukar pokok pasar (IMF 2016). Terlepas dari kekurangan RMB yang tidak terkonversi penuh, pembatasan terhadap aliran modal dan sistem finansial yang cenderung rentan terhadap krisis, internasionalisasi RMB berhasil mencapai tahap yang cukup mengejutkan. Padahal kekurangan RMB tersebut memiliki pengaruh besar terhadap penggunaan RMB secara luas, namun demikian pada tahun 2013 RMB menjadi mata uang paling banyak diperdagangkan nomor 9 di dunia dengan saham sebesar 2.2 persen dari total volume nilai tukar mata uang asing secara global (SWIFT 2013). Menggunakan *financial statecraft* yakni Belt and Road Initiative (BRI), Tiongkok mencoba mendorong penggunaan renminbi secara *cross-border* untuk membentuk *global currency power*. Usaha Tiongkok untuk membentuk *global currency power* juga dapat dilihat sebagai bentuk untuk menunjukkan apabila Tiongkok merupakan negara dengan kekuatan global⁷. Demikian fenomena ini menjadi tujuan utama peneliti untuk melihat lebih dalam tentang bagaimana internasionalisasi mata uang domestik Tiongkok dapat dilakukan dan meningkatkan *power*-nya dalam perpolitikan internasional.

1.2. Pertanyaan Penelitian

Bagaimana langkah-langkah internasionalisasi RMB yang dilakukan pemerintah Tiongkok sebagai bagian dari upaya menjadikan RMB *global power currency*?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk melihat lebih dalam terkait kebijakan Tiongkok terhadap internasionalisasi mata uang RMB. Dikarenakan, kapabilitas RMB untuk menjadi mata uang internasional sejatinya masih dipertanyakan terlebih dengan masuknya RMBs sebagai mata uang SDR pada tahun 2016. Selain itu, penelitian tentang pengaruh mata uang internasional terhadap *power* negara masih tergolong sedikit. Korelasi antara uang dan *power* adalah hal yang sangat

⁷ Dari segi pembiayaan militer, *foreign assistance*, dan lain sebagainya, Tiongkok sudah melebihi Amerika Serikat. Namun rekognisi Tiongkok sebagai *global power* belum ada dan hingga saat ini Tiongkok masih digolongkan sebagai *emerging power*. Hal ini dapat dilihat dari tidak masuknya Tiongkok dalam daftar negara-negara OECD.

lekat namun dari kebanyakan penelitian tentang power suatu negara selalu diukur melalui parameter militer, kekuatan ekonomi (PDB, jumlah perdagangan global, sekuritas⁸ dsb) dan selalu mengesampingkan mata uang sebagai salah satu variabel berpengaruh dalam *power* suatu negara. Penelitian ini berfokus pada langkah-langkah internasionalisasi RMB dan instrumen kekuatan yang digunakannya dalam membentuk power untuk meningkatkan pengaruh global.

1.4. Kerangka Pemikiran

1.4.1. Internasionalisasi Mata Uang sebagai Instrumen Peningkatan Derajat Kekuatan dan Ekonomi Negara

Studi tentang mata uang internasional dalam pendekatan ekonomi politik pertama kali diangkat oleh Susan Strange (1971) dan Cohen (1971) melalui penelitian tentang hegemoni mata uang sterling pada tahun 1970an. Strange dan Cohen kemudian mengangkat dua pertanyaan terkait penggunaan mata uang domestik sebagai mata uang global atau regional yakni, “dibawah kondisi politik yang seperti apa, negara menggunakan mata uang domestik sebagai mata uang global” dan “apa konsekuensi politik yang diperoleh oleh negara dalam penggunaan mata uang domestik sebagai mata uang internasional” (dalam Chey 2012). Strange kemudian mengklasifikasikan mata uang internasional kedalam empat kategori yakni *master currency*, *top currency*, *negotiated currencies* dan *neutral currency*, yang mana keempat klasifikasi ini membantu menjawab dua pertanyaan diatas.

Chey (2012) kemudian menjabarkan keuntungan internasionalisasi mata uang domestik berdasarkan pertanyaan dari Strange dan Cohen yang kemudian dibagi kedalam dua perspektif yakni perspektif ekonomi dan ekonomi politik. Berdasarkan perspektif ekonomi, manfaat terbesar dalam memiliki mata uang internasional adalah kepemilikan *seignorage*⁹, yakni

⁸ Merupakan bukti kepemilikan tertulis dalam hak penerimaan property yang sedang tidak dimiliki oleh pemegangnya. Jenis sekuritas yang paling umum adalah obligasi, yang ada banyak jenis tertentu yang dirancang untuk memenuhi kebutuhan khusus.

⁹ Keuntungan yang dihasilkan oleh pemerintah dengan mengeluarkan mata uang, terutama pada perbedaan antara nilai nominal dan biaya produksinya.

profit atau nilai yang ada diantara nilai nominal mata uang dan biaya produksinya (Chey 2012). Seigniorage terjadi ditingkat internasional, yakni ketika mata uang negara A di pegang oleh individu *non-citizen* negara tersebut atau klaim finansial yang didominasi dalam mata uang tersebut. Adapun manfaat yang lebih signifikan yang diperoleh negara dalam memiliki mata uang internasional adalah kemampuan negara dalam membiayai defisit neraca pembayaran dengan mata uangnya sendiri (Chey 2012).

Kemudian dari perspektif ekonomi politik, kepemilikan mata uang internasional dapat memberikan negara *power*, dalam moneter internasional yang mana ketika hubungan moneter tersebut mempengaruhi perilaku negara lainnya (Andrews 2006; Chey 2013). Lebih rinci, penggunaan mata uang secara internasional dapat meningkatkan otonomi kebijakan negara penerbit mata uang tersebut seperti otonomi kebijakan negara semakin kuat karena penggunaan internasional terhadap mata uangnya meningkat dan kemampuan untuk menghindari beban penyesuaian ketidakseimbangan eksternal. Selain itu, kepemilikan otonomi dalam kebijakan moneter internasional dapat mereduksi pengaruh negara lain terhadap negara tersebut. Cohen (1998; Chey 2013) juga menyebutkan selain dapat mereduksi pengaruh negara lain, penggunaan internasional mata uang domestik cenderung meningkatkan kemampuan koersif negara penerbit mata uang tersebut dalam terminologi “*hard power*” untuk mempengaruhi negara lain secara langsung sesuai dengan kepentingan dan dependensi negara lainnya terhadap mata uang negara penerbit.

1.4.2. Reformasi Sistem Finansial dalam Proses Internasionalisasi Mata Uang

Sistem finansial berkontribusi besar dalam pertumbuhan dan perkembangan perekonomian suatu negara melalui proses mobilisasi uang kas negara dan kemudian secara efisien dialokasikan kedalam proyek investasi negara tersebut. Dalam proses internasionalisasi mata uang, Thiman (dalam Chen & Peng 2010) menyebutkan jika terdapat empat

indikator utama dalam rangka memiliki mata uang internasional atau global. Diukur melalui pertimbangan pasar, keempat indikator tersebut adalah keamanan hutang, efek ekuitas, derivative suku bunga dan pasar valuta asing; yang seluruh indikator tersebut harus berukuran besar bahkan ketika di komparasikan dengan ukuran PDB secara global (Thiman dalam Chen & Peng 2010). Selain itu, berdasarkan penelitian dan analisis dari fenomena internasionalisasi mata uang sebelumnya, Li (2016) menyebutkan jika setidaknya negara dalam internasionalisasi mata uang domestiknya, harus memiliki tiga kondisi utama yakni kepemilikan ekonomi yang kuat, memiliki porsi impor dan ekspor yang besar dalam perdagangan dunia, dan nilai mata uang yang terlibat atau akan diisukan harus stabil (Li 2016).

Selain tiga kondisi inti tersebut, terdapat variabel lain yang memiliki pengaruh besar terhadap internasionalisasi mata uang suatu negara, yakni promosi pemerintah, tingkat pengembangan sektor finansial dan pasar modal, mata uang yang terkonversi penuh, serta penyediaan barang dan jasa yang seimbang (Li 2016). Sehingga, apabila suatu negara belum dalam kondisi yang demikian, maka penyesuaian dalam sistem finansial dan sistem moneter negara tersebut perlu dilakukan dengan pertimbangan yang tepat, dikarenakan penyesuaian sistem finansial dan transisi dalam rangka internasionalisasi mata uang, dapat mempengaruhi keadaan ekonomi riil negara tersebut.

Berdasarkan perspektif neo-strukturalis, penyesuaian lambat dan/atau menghasilkan disequilibrium¹⁰ dalam ekonomi nasional yang heterogen; biaya transisi sangat mempengaruhi keseimbangan akhir, tergantung pada bagaimana jalannya proses penyesuaian akhir (Davis 1988). Dalam hal ini, rekomendasi kebijakan melibatkan pemerintah sebagai aktor yang aktif dalam perumusan kebijakan dan cenderung menghasilkan kebijakan ekonomi yang selektif dari pada netral. Sistem keuangan diatur untuk melayani tujuan pengembangan produktif, dengan

¹⁰ Ekuilibrium sendiri merupakan keadaan atau situasi di mana kekuatan ekonomi seperti penawaran dan permintaan seimbang dan tanpa adanya pengaruh eksternal, nilai-nilai variabel ekonomi tidak berubah.

tingkat bunga riil yang diatur dan akses preferensial dan tingkat bunga untuk produsen kecil dan pemula. Bawahan bank sentral ke cabang eksekutif, pada tingkat yang serupa dengan kebijakan fiskal dan pengembangan produktif (Davis 1988). Pergerakan kapital harus diregulasi dalam rangka menghindari disequilibrium terhadap ekonomi makro, sehingga penggunaannya pun harus diarahkan untuk mengkompensasi fluktuasi dalam ketentuan perdagangan dan melengkapi tabungan domestik; investasi asing harus diterima secara selektif dengan masuk untuk mempromosikan input teknologi dan akses ke pasar eksternal (Davis 1988).

1.4.3. Financial Statecraft

Armijo mendefinisikan *financial statecraft* (FS) merupakan ‘penggunaan, oleh pemerintah negara yang berdaulat, terhadap pengaruh secara langsung maupun tidak langsung terhadap aset keuangan, pasar, dan aktor dengan tujuan untuk mencapai objek kebijakan luar negeri yang lebih besar’ (Armijo 2018). Bidang cangkupan dari *financial statecraft* meliputi tindakan yang disengaja untuk mempengaruhi negara lain atau memberikan pengaruh yang besar terhadap sistem internasional. Penggunaan kata ‘disengaja’ ditekankan sebagai hal yang krusial bagi negara dalam menjalankan tujuan dan kepentingan negaranya. Para pembuat kebijakan terutama yang memiliki orientasi pada tujuan domestik dinilai selalu berada di luar cangkupan secara internasional (Armijo 2018). Namun dalam *financial statecraft*, intensionalitas atau kesengajaan dalam aktivitas para aktor tidak pernah terjadi secara langsung, sehingga selalu menimbulkan pertanyaan terkait ‘apa’ tujuan sebenarnya dari para pembuat kebijakan. *Financial statecraft* selalu merujuk pada pemerintah nasional suatu negara, dalam menggunakan regulasi moneter atau regulasi finansial untuk mencapai tujuan akhir kebijakan luar negeri negara tersebut (Armijo & Katada 2014).

Negara menginginkan untuk bertahan dalam sistem internasional serta memiliki perekonomian yang sejahterah, sehingga beberapa negara melakukan kerjasama untuk saling menguntungkan satu sama lain, Namun

hal tersebut terjadi hanya jika mekanisme seperti lembaga dan norma bersama ada untuk membantu para pemimpin negara untuk saling percaya satu sama lain. Hal ini dikarenakan negara dalam lingkungan internasional dilihat sebagai panggung kontestasi dan persaingan yang bersifat anarki dan para pemainnya diasumsikan sebagai pengejar *zero-sum game* (Armijo 2018). Dalam *financial statecraft*, setidaknya terdapat lima asumsi yakni: (1) agen atau inisiator, diasumsikan sebagai *individual state*, baik dalam bertindak maupun sebagai main mover dalam sebuah koalisi; (2) target diasumsikan sebagai *individual state* juga; (3) aksi negara berbentuk asertif atau ofensif, hingga koersif; (4) *financial statecraft* mengkonseptualisasikan prinsip *power* sebagai pengaruh, dimana negara mencoba untuk memaksa negara lain agar dapat mewujudkan kepentingannya; (5) negara agen akan menjadi hegemon atau *major power*, atau setidaknya memiliki kapabilitas negara yang mampu memberikan pengaruh terhadap sistem internasional (Robert, Armijo dan Katada 2018). Bentuk *financial statecraft* yang telah dijelaskan sebelumnya lebih kearah konsep tradisional, dimana negara secara rasional menggunakan instrumen yang ada untuk mencapai persepsi mereka tentang kepentingan negara. Pada konsep tradisional ini, ide, persepsi serta keyakinan memiliki peran dalam yang signifikan namun tidak terlalu ditonjolkan dalam definisi dari *statecraft* itu sendiri.

Terdapat ekstensi konseptual dari *financial statecraft* yang kemudian dikembangkan karena adanya fenomena yang menunjukkan jika *weaker state* atau *rising power* juga mampu menjadi agen aktif dalam sistem internasional. Asumsi tradisional dalam *financial statecraft* menyebutkan jika agen atau aktor dalam sistem internasional didominasi oleh *major power* ataupun koalisi negara yang di pimpin oleh si *major power* pada sistem internasional (Armijo 2018). Hal ini dikarenakan, *major power* dinilai memiliki kekuatan yang mampu untuk melakukan tindakan koersif terhadap satu negara lainnya dalam sistem internasional. Ekstensi dari konsep *financial statecraft* menyebutkan jika *middle power state* memiliki

kecenderungan untuk aktif dalam mempengaruhi sistem internasional. Walaupun *middle power* tidak memiliki *power* yang cukup untuk melakukan koersi terhadap negara lain, *middle power* dapat menggunakan suara kritis atau bahkan kekuasaan konstitutif, terutama ketika negara tersebut mampu untuk bergabung dalam koalisi dengan negara lain (Armijo 2018). Secara garis besar bentuk dimensi dari *financial statecraft* dapat dijelaskan melalui tabel 1.3 berikut.

Table 1.3 Dimensi Financial Statecraft

	Traditional Conception	Expanded Conception Adds
Actor	A major power Coalition led by a major power	Rising powers, alone or in concert
Target	A rival sovereign state	Global governance institutions International markets
Instruments & techniques	State influence over its home country currency, credit, & regulation of banks & financial markets	State exercise or pursuit of voice within global financial governance State activities to influence international currency & capital financial markets
Exercise of state power via:	Offense/coercion Cooptation by inducements	Defense/autonomy Exercise of structural power such as agenda-setting

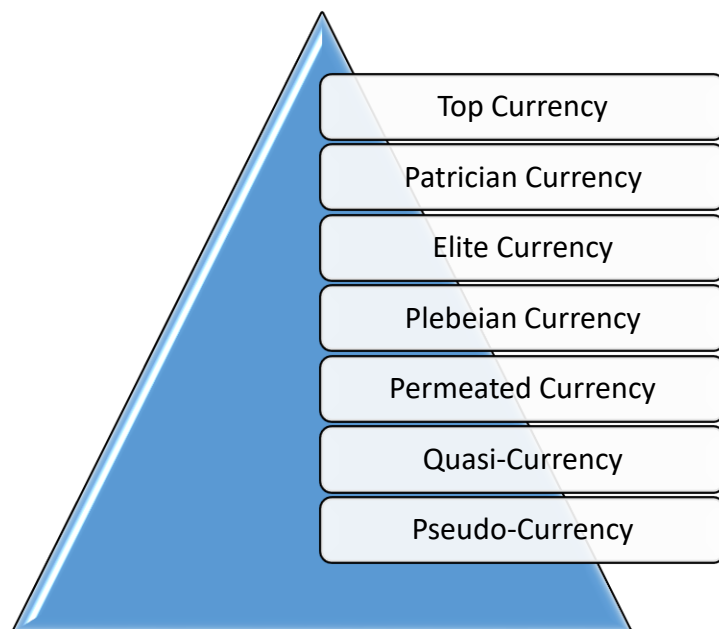
Sumber: Armijo 2018

Terdapat empat dimensi dalam orientasi kekuatan dari *financial statecraft*. Pada kolom kanan, memperlihatkan kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh suatu negara seperti mencapai kuota yang besar di Bank Dunia, koordinasi intervensi nilai tukar atau mata uang cadangan (Armijo 2018). Pada kolom kanan tersebut memperlihatkan jika *financial statecraft* pada dasarnya bersifat defensif, berbeda dengan kolom sebelah kiri yang menunjukkan kerjasama terjadi pada perjanjian bilateral dan negara agen cenderung memberikan pengaruh yang kuat terhadap negara target untuk mengubah sifat asal negara tersebut, baik melalui cara yang koersif maupun bujukan, sehingga mampu mengikuti kemauan negara agen dalam mempertahankan otonomi moneter atau finansial (Armijo 2018).

1.4.4. Currency Power

Cohen (2015) mendefinisikan *currency power* sebagai mata uang yang mengalami penggunaan secara lintas batas dan hal tersebut mempengaruhi kemampuan geopolitik pemerintah pusat yang mengeluarkan mata uang tersebut. Keberadaan mata uang internasional memiliki peran dan manfaat yang jelas bagi negara asalnya, namun Cohen (2015) melihat manfaat dari mata uang internasional lebih kearah di distribusi *power* negara dan mengubah hirarki kekuatannya dalam hubungan internasional. Apabila taksonomi sistematis mata uang internasional dari Strange (1971) mengarah pada '*from the most widely used*', Cohen kemudian membentuk piramida mata uang berdasarkan kekuatannya yang mengambil taksonomi Strange sebagai fondasinya untuk merepresentasikan hirarki mata uang seluruh dunia (gambar 1.1).

Gambar 1.1 Piramida Mata Uang



Sumber: Benjamin Cohen 2015

Cohen (2015) menyebutkan piramida mata uang merepresentasikan dominasi mata uang yang disusun dari atas kebawah, dengan susunan jenis *top currency* merupakan mata uang teratas dalam hirarki yang mendominasi transaksi lintas batas dan perdagangan global serta memiliki tingkat popularitas secara universal. *Pseudo-currency* merupakan jenis mata uang yang terletak paling bawah pada susunan piramida, yakni mata uang yang wujudnya hanya berupa nama saja dan fungsinya tidak berjalan (Harris 2001; Cohen 2015). Contohnya adalah Panamanian balboa. *Patrician currency* dideskripsikan sebagai mata uang yang penggunaannya hampir sama dengan *top currency*, perbedaannya terletak pada tingkat popularitas penggunaannya tidak seluas *top currency*, sehingga tempatnya diletakan tepat dibawah *top currency*. *Elite currency* dimasukan untuk mendeskripsikan mata uang yang menarik perhatian untuk penggunaan internasional namun sejatinya tidak mampu menampung segala beban melampaui penggunaan domestik (Cohen 2015). Selanjutnya *plebeian currency* mendefinisikan mata uang dari negara-negara industri kecil atau negara *emerging market* yang secara klaim tidak memenuhi seluruh fungsi tradisional mata uang namun memiliki berat dalam penggunaan lintas batas. *Permeated currency* sendiri merupakan mata uang asing yang menjadi substitusi oleh masyarakat dalam suatu negara dari pada mata uang nasionalnya sendiri. Adapun *quasi-currency* merupakan mata uang yang memiliki kapasitas untuk menjadi mata uang internasional namun sebagian besar penggunaannya ditolak oleh internasional karena kondisi asal negara penerbitnya (Cohen 2015).

Kepemilikan mata uang internasional kemudian menyebabkan adanya *monetary power*. *Monetary power* sendiri muncul sebagai konsekuensi kepemilikan mata uang internasional, yang mengijinkan negara dalam memiliki kapasitas menghindari penyesuaian biaya pembayaran (*costs of payment adjustment*), untuk mempertahankan kebijakan negara sebebass mungkin dari kendala asing (Cohen 2015). Sebagai lanjutan, negara memiliki kemampuan untuk mempengaruhi entitas

atau negara lain serta meminimalisir ketergantungannya terhadap negara lain. *Power* yang muncul ini kemudian dipilah oleh Cohen untuk melihat bagaimana difusi *power* dari kepemilikan mata uang internasional terjadi melalui dua level, yakni *private level* dan *official level*.

Menurut Cohen, fenomena internasionalisasi mata uang didominasi dari permintaan pasar, memperlihatkan preferensi beragam aktor dalam perdagangan dan keuangan global. Namun karena mata uang diisukan oleh negara, maka kekuatan yang datang dari internasionalisasi umumnya dimanifestasikan dalam hubungan antar negara (Cohen 2015). Dan yang menonjol dalam hubungan antar negara tersebut merupakan struktur transaksional seperti yang ditekankan dalam *social-power* dalam analisis konsep *power* itu sendiri. Kekuatan dari mata uang sendiri dapat dilihat dari efektivitas penggunaannya baik secara langsung maupun tidak langsung, seperti sebagai instrumen untuk kenegaraan dalam membentuk perilaku kepatuhan (Cohen 2015). Ini adalah hal yang sangat memungkinkan bagi Cohen, karena mengutip dari Susan Strange (1971), menyebutkan jika setiap negara dengan kekuatan ekonomi yang cukup besar dan memiliki mata uang internasional akan memberikan substansial kekuatan dan pengaruh, seperti pada ibarat yang dilakukan oleh para pemilik modal.

Dalam *private level* dibagi lagi menjadi beberapa sub-level yakni: (1) *foreign-exchange trading*, yang menggambarkan kualitas hubungan moneter internasional melalui jaringan pada pasar valuta asing yang dapat membentuk interaksi web raksasa (Cohen 2015); (2) *trade invoicing and settlement*, yakni dimana setiap barang dan jasa yang dibeli atau dijual secara internasional maka para pihak dalam bertransaksi harus menyetujui unit moneter yang akan digunakan dalam kontrak dan pembayaran; kemudian (3) *financial market*. Dalam pasar internasional, mata uang berperan sebagai media investasi. Fungsi utamanya adalah memfasilitasi manajemen resiko investor dengan menciptakan peluang untuk diversifikasi portofolio. Berbeda dengan perdagangan, investasi melibatkan kepemilikan jangka panjang, dan apabila negara mengalami defisit maka negara tersebut

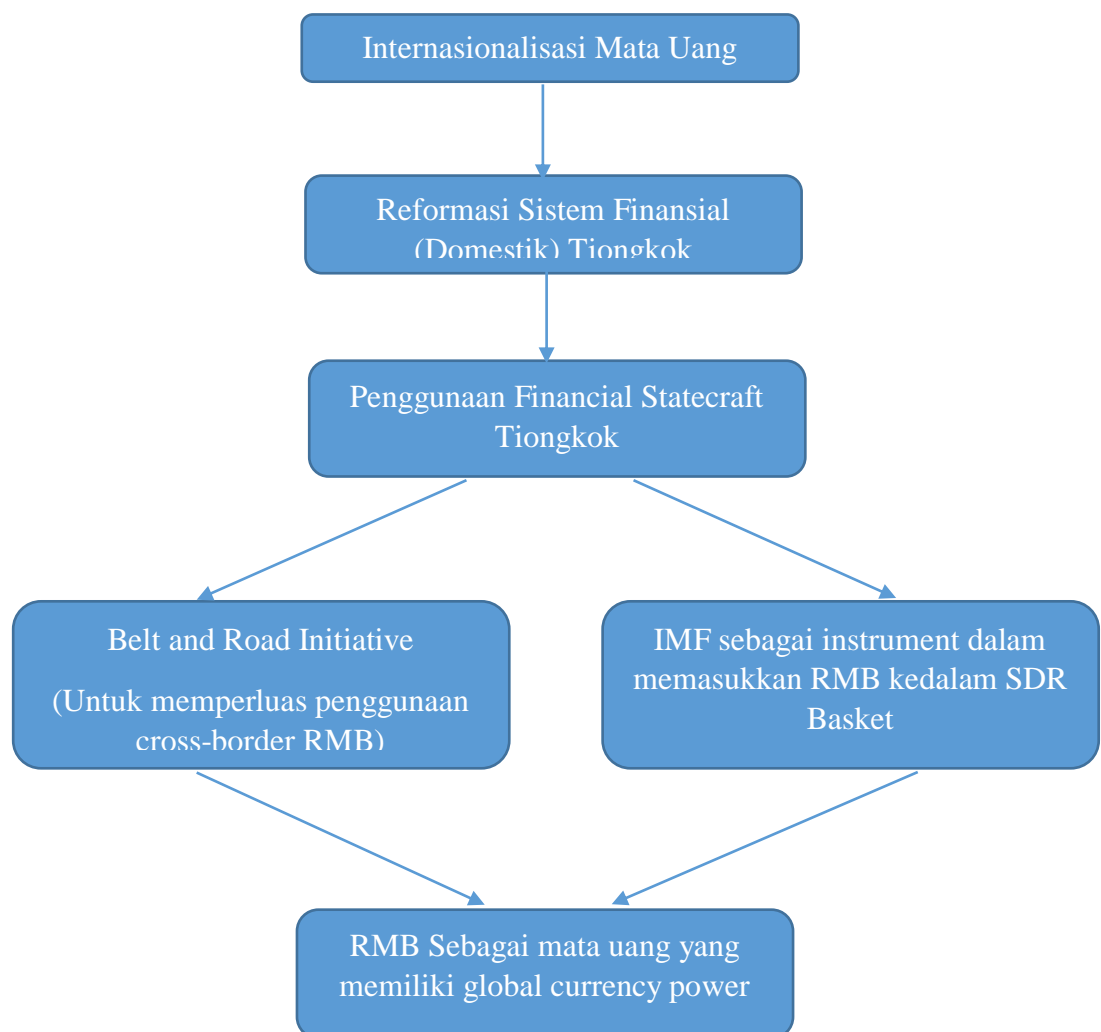
dapat menunda pembayaran perdagangan karena menggunakan mata uangnya sendiri (Cohen 2015). Kemudian negara memiliki potensi untuk mempengaruhi negara lain yang semakin besar, karena sentralitas dalam jaringan keuangan global yang kuat. Negara yang memiliki mata uang internasional, memiliki peluang untuk menggunakan kapabilitas ini sebagai pemberian pengaruh terhadap aktor lain dalam hubungan internasional. Seperti yang dilakukan oleh Inggris pada abad ke 19, menggunakan daya tarik aset sterling untuk membuat pemerintah Inggris dengan mudah melibatkan dirinya dalam konflik luar negeri dengan cara menjual obligasi kepada asing (Capella 2014).

Kemudian dalam *level official*, Cohen (2015) menyebutkan tiga bentuk bagaimana kepemilikan mata uang internasional dapat ditransfer kedalam *power* suatu negara, diantaranya: (1) sebagai *exchange-rate anchor*. Keuntungan dalam menjadi *exchange-rate anchor* sejatinya hanya berkisar pada keuntungan ekonomi, dimana negara dapat mengurangi biaya bisnis dalam aktor internasional; (2) *intervention currency*, yakni sebagai ajang menunjukkan keunggulan mata uang tersebut sebagai *vehicle currency*; dan (3) *reserve currency*, pada bank sentral, aset cadangan berfungsi sebagai penyimpanan nilai yang dapat digunakan secara langsung untuk tujuan intervensi dan kebutuhan finansial seperti mata uang SDR IMF.

Keenam peran mata uang internasional dalam tingkat resmi maupun privat, kemudian menimbulkan apa yang disebut dengan interdependensi. Interdependensi ini kemudian sangat kuat baik antara negara pemilik mata uang internasional tersebut maupun negara yang menggunakan mata uang tersebut sebagai *peg* atau patokannya mata uangnya dalam perdagangan internasional. Cohen (2015) juga menekankan jika keberadaan *power* dalam kepemilikan mata uang internasional pada dasarnya tidak dapat dilihat secara langsung, karena peran perdagangan tidak banyak berpengaruh dalam menambah kemampuan pemerintah untuk menunda atau mengurangi biaya penyesuaian. Tetapi, kemampuan materiil dapat ditambah secara tidak

langsung melalui dampak peran pada preferensi cadangan bank sentral. Sehingga, negara yang mengeluarkan uang tersebut akan berusaha semaksimal mungkin penggunaan mata uangnya dalam perdagangan internasional, karena semakin banyak mata uang digunakan dalam faktur dan perdagangan, semakin besar juga kesempatannya untuk dapat diadopsi sebagai aset cadangan (*reserve currency*).

1.4.5. Skema Kerangka Pemikiran



1.5. Argumen Penelitian

Tiongkok menggunakan aspek internasionalisasi mata uang domestik negaranya melalui *financial statecraft* untuk membentuk *currency power* yang digunakan sebagai instrumen dalam upaya memperluas pengaruh global.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Definisi Konseptual

1.6.1.1 Mata Uang Internasional

Mata uang didefinisikan oleh para ekonom klasik sebagai mata uang yang memenuhi tiga fungsi dari uang itu sendiri yakni sebagai media alat tukar, akun unit dan penyimpanan nilai (Quere 2015). Menurut Cohen (1971) dan Kenen (1983), ketiga fungsi klasik mata uang domestik ini dapat dialihkan kedalam level internasional. Sebagai media alat tukar, mata uang internasional digunakan untuk menyelesaikan transaksi perdagangan luar negeri dan penyelesaian obligasi finansial, kemudian pada fungsi akun unit, mata uang internasional berperan menjadi faktor perdagangan barang dan instrumen dalam denominasi¹¹ finansial. Adapun pada fungsi alat penyimpanan nilai, mata uang internasional berperan sebagai aset investasi bagi para *nonresident* (Tavlas & Ozeki 1992). Krugman (1984) dan Cohen (1971) kemudian mendefinisikan fungsi mata uang internasional lebih spesifik, melalui turunan dari tiga fungsi klasik dengan melakukan diferensiasi atas sektor privat dan resmi. Turunan ini selanjutnya menghasilkan enam fungsi yang harus dimiliki oleh mata uang internasional yang dijabarkan oleh Kenen (1983) dalam tabel berikut (tabel 1.4).

¹¹ merupakan klasifikasi untuk nilai nominal dari instrumen keuangan seperti uang kertas, koin, obligasi dan investasi pendapatan tetap lainnya. denominasi juga dapat menjadi mata uang dasar dalam suatu transaksi atau mata uang yang dikutip dalam aset keuangan

Table 1.4 Mata Uang Internasional

	Roles		
	Medium of exchange	Store of value	Unit of account
Private sector	Vehicle currency Liquid & safe asset markets	Nominal securities issuance Banking, cash hoarding	Denomination of securities Trade invoicing
Official sector	Intervention currency Lender of last resort	Reserves	Exchange rate pegs

Sumber: Kenen (1983)

Dimensi tambahan ini dilihat oleh Krugman sebagai hal yang perlu dibedakan karena menurut Krugman, terdapat perbedaan perilaku antara sektor privat dan bank sentral dalam suatu negara. Dari dua dimensi tersebut menghasilkan enam fungsi dari sebuah mata uang internasional yang *fully fledged* yang kemudian dijelaskan lebih detail oleh Krugman, yakni:

1. *Vehicle*, merupakan bentuk denominasi perdagangan luar negeri dan transaksi modal internasional yang tidak melibatkan transaksi langsung dengan negara penerbit (Tavlas & Ozeki 1992). Krugman kemudian menitik beratkan terdapat tiga perbedaan penting *vehicle* dalam transaksi perdagangan internasional, yakni *pertama*, sebagai alat penyelesaian dalam penagihan terhadap perusahaan *non-bank*. *Kedua*, sebagai “ritel” pasar valuta asing, dan yang *ketiga* adalah sebagai *interbank* dengan pasar (Krugman 1984).
2. *Intervention*. Mata uang internasional diharuskan untuk mampu melakukan intervensi terhadap perusahaan swasta dalam pasar interbank. Hal ini dikarenakan untuk menjaga stabilitas paritas dalam nilai mata uang tersebut (Krugman 1984).
3. *Invoice* atau faktur merupakan bentuk tagihan yang dibutuhkan ketika perdagangan antar dua negara. Krugman (1984) menyebutkan jika dalam faktur, terdapat preferensi lain dalam

melakukan penagihan dalam mata uang eksportir, namun biasanya penagihan dilakukan dengan menggunakan mata uang dari negara yang lebih besar (*power*) seperti US dollar atau Euro.

4. *Peg*, merupakan patok dari harga atau nilai mata uang suatu negara. Pada tahun 1970-an, sebagian besar negara mematok mata uangnya terhadap dollar, namun seiring perkembangan pasar peg terhadap dollar semakin menurun dan hanya beberapa negara yang melakukannya (Krugman 1984).
5. *Banking*, yakni mata uang internasional harus mampu menjadi aset dalam likuidasi aset internasional.
6. *Reserve*, merupakan hal yang terpenting dalam mata uang internasional yakni harus mampu menjadi mata uang cadangan utama.

Kemudian Strange (1971) mengklasifikasikan mata uang internasional kedalam empat kategori yakni *master currencies*, *top currencies*, *negotiated currencies* dan *neutral currencies*. *Master currencies* merupakan mata uang yang dimiliki oleh negara hegemon dan penggunaannya merupakan paksaan dari negara lain, sehingga negara pemilik dari *master currencies* ini jelas memiliki status dan hubungan politik dalam cangkupan yang luas. Selain itu, kemunculan *master currency* juga memiliki perbedaan dengan tiga kategori mata uang lainnya, dimana faktor kausatif utama merupakan politik sedangkan tiga lainnya karena ekonomi (Strange 1971). Kemudian *top currencies*, merupakan mata uang yang paling banyak digunakan secara global dikarenakan negara pemilik mata uang tersebut biasanya mempunyai perekonomian yang kuat sehingga negara-negara lain memilih untuk menggunakan mata uang tersebut dalam perdagangan internasional dan berbagai keperluan moneter internasional (Strange 1971). Pada *negotiated currencies*, merupakan mata uang yang terjadi ketika negara penerbit melakukan penawaran atau bernegosiasi politik dengan negara-negara lain untuk penggunaan mata uangnya. Penawaran

tersebut berupa dukungan militer dan diplomatik ataupun manfaat ekonomi (Chey 2013). Kemudian mata uang netral merupakan mata uang yang penggunaan internasionalnya berasal dari negara yang kuat namun tidak mendominasi dikarenakan posisi ekonomi dari negara penerbitnya yang cenderung lemah dan/atau tidak tertarik dalam mempromosikan mata uang tersebut pada penggunaan internasional (Strange 1971). Tipologi mata uang ini ditekankan oleh Strange (1971) tidak sepenuhnya saling eksklusif, dan pada saat yang bersamaan satu jenis mata uang mampu memiliki tipologi yang berbeda-beda dalam waktu yang bersamaan atau berbeda.

Internasionalisasi RMB telah mencapai tahap sebagai *global reserves* pada tahun 2015 dan masuk dalam IMF's SDR Basket pada tahun 2016. Disini posisi RMB merupakan *global reserves currency* yang berarti dapat digunakan sebagai media transaksi perdagangan internasional dan seluruh aspek perdagangan global. Artinya, RMB telah memenuhi kualifikasi sebagai mata uang internasional yang telah jelaskan dalam paragraf sebelumnya. Dalam banyak kasus, *reserves currency* juga sering dijuluki sebagai *hard currency* atau *safe haven currency*, yakni mata uang yang memiliki stabilitas jangka panjang dalam daya beli dan memiliki kondisi fiskal dan politik yang stabil (Habib & Straca 2012). Apabila ditarik kembali dalam tipologi Strange tentang mata uang internasional, maka RMB termasuk dalam kategori *top currencies*, yakni penggunaannya yang secara global dikarenakan stabilitas yang dimiliki oleh RMB sebagai mata uang internasional. Pada penelitian ini, RMB kemudian menjadi *variable bebas* yang mempengaruhi variabel terikat (dipengaruhi).

1.6.2.1 Power

Power dalam Hubungan Internasional memiliki definisi dan konseptual yang sangat luas. Walaupun tidak memiliki definisi yang baku, banyak akademisi Hubungan Internasional yang sering mengartikan *power* dengan 'pengaruh'—kemampuan untuk mengubah

perilaku yang lain. Definisi ini sama dengan pendekatan yang digunakan oleh Robert Dahl (1957) yang menyebutkan bahwa *power* merupakan kemampuan yang dimiliki oleh A terhadap B untuk dapat melakukan sesuatu yang dikehendaki oleh A. Cohen (2015) juga menambahkan arti dari *power* selain ‘pengaruh’ adalah ‘kapabilitas’ yang diambil dari definisi generik dari *power* sebagai kapasitas untuk melakukan aksi. Sebagai ekstensi dari definisi tersebut, Cohen (2015) kemudian mengaitkan kata kapabilitas tersebut dengan kebijakan, karena negara dapat menerapkan *power*-nya terhadap aktor lain melalui kapabilitasnya dalam ‘ruang kebijakan’. Sehingga, *power* disini tidak hanya diartikan sebagai bentuk untuk mempengaruhi aktor lain, melainkan *power* diartikan sebagai usaha untuk tidak membiarkan aktor lain mempengaruhi diri kita (Cohen 2015).

Power sendiri dalam berbagai pendekatan memiliki definisi yang berbeda. Pada pendekatan Ekonomi Politik Internasional, Susang Strange (1994) membagi *power* kedalam dua klasifikasi yakni *structural power* dan *relational power*. Stuktural *power* didefinisikan sebagai *power* yang membentuk dan menentukan struktur dari ekonomi politik global dengan negara lain, institusi politik, perusahaan swasta, dan para ahli yang bekerja dibidang-bidangnya (Strange 1944). Sedangkan *relational power*, didefinisikan sebagaimana *power* yang dimiliki oleh A untuk mempengaruhi B agar melakukan sesuatu yang sejatinya tidak akan mereka lakukan. Adapun penulis dalam definisi konseptual dalam penelitian ini lebih mengarah pada *relational power* karena dalam konsep ini, gagasan *power* diasumsikan sebagai tipe kausalitas, bukan sebagai sumber daya (Lasswell & Kaplan 1950). Gagasan kausalitas ini menganggap bahwa *power* sebagai suatu hubungan (aktual atau potensial) dimana perilaku aktor A setidaknya menyebabkan sebagian perubahan perilaku dari aktor B (Baldwin 2012). Selain itu, Baldwin (2012) juga menyebutkan jika *relational power* melihat uang dalam pasar sebagai sumber prototipikal yang *fungible*—yakni likuiditas yang

merupakan karakteristik dari uang itu sendiri. Deutsch (1988; Mearsheimer 2001; Wolfer 1962; Baldwin 2012) melihat kemiripan antara *power* dan uang yang mensugestikan bahwa *power* memainkan peran yang sama dalam politik internasional seperti bagaimana uang memainkan perannya dalam pasar.

Baldwin (2012) kemudian menjelaskan jika *relational power* memiliki lima dimensi utama yakni: (1) *scope*, merujuk pada aspek sifat B yang dipengaruhi oleh A sehingga memungkinkan *power* yang dimiliki oleh aktor dapat bervariasi dari satu masalah ke masalah lainnya; (2) *domain* merupakan *power* yang dimiliki oleh aktor dalam mempengaruhi jumlah aktor lainnya. Kemudian yang ke (3) berat, merujuk pada besaran kemungkinan sikap yang dapat dipengaruhi oleh A terhadap B; (4) biaya, yakni besaran biaya yang harus berbanding lurus antara *power* yang dikeluarkan; kemudian (5) *means*, yang dikategorikan oleh Baldwin kedalam beberapa wujud yakni simbolis, ekonomi, militer dan diplomasi (Baldwin 2012). Keberadaan *power* dalam penelitian ini sebagai variabel terikat yang keberadaannya dipengaruhi oleh RMB sebagai variabel bebas.

1.6.2. Tipe Penelitian

Penelitian ini digolongkan kedalam tipe penelitian deskriptif kualitatif, yakni penulis berusaha untuk mendeskripsikan fenomena dan karakteristiknya. Penelitian deskriptif kualitatif lebih mengarah pada penjelasan bagaimana atau mengapa suatu fenomena terjadi, demikian observasi dan survey dalam penelitian ini menggunakan analisis data tanpa memberi perlakuan atau manipulasi pada variabel yang diteliti (Gall & Borg 2007). Internasionalisasi RMB apabila ditinjau dari syarat dan kewajiban dalam internasionalisasi mata uang, terdapat hubungan asimetris yakni dimana RMB sejatinya tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Namun Tiongkok dalam kasus ini tidak hanya mencari internasionalisasi mata uang domestiknya melainkan menggunakan internasionalisasi mata uang sebagai instrumen dalam memperluas pengaruhnya pada dunia

internasional. Penulis mencoba mencari penjelasan dan korelasi terkait bagaimana cara Tiongkok menggunakan internasionalisasi mata uang sebagai perluasan pengaruhnya pada dunia internasional.

1.6.3. Ruang Lingkup dan Jangkauan Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini berfokus pada bagaimana internasionalisasi RMB sebagai instrumen Tiongkok dalam meningkatkan pengaruh global. Adapun jangkauan penelitian dibatasi pada waktu pertama kali internasionalisasi RMB diberlakukan, yakni pada tahun 2009, hingga tahun 2016 ketika RMB resmi masuk dalam IMF's Special Drawing Rights.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan metode positivis dalam teknik pengumpulan data. Metode positivis lebih mengarah pada pengumpulan data secara kuantitatif dalam verifikasi hipotesis suatu penelitian. Adapun data yang digunakan merupakan data sekunder sebagai data empirik yang diperoleh dari data pemerintahan, penelitian terdahulu dan sumber-sumber lainnya.

1.6.5. Teknik Analisis Data

Penulis menggunakan teknik analisis kualitatif dalam memverifikasi argument penelitian. Hal ini dikarenakan penelitian ini berusaha untuk menjelaskan pengaruh dari internasionalisasi mata uang suatu fenomena terhadap peningkatan power suatu negara.

1.6.6. Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri atas lima bab dengan sistematika yang terdiri atas **Bab I**, berisi tentang latar belakang masalah internasionalisasi RMB, kemudian pertanyaan penelitian yang diambil dari *gap of knowledge* dalam latar belakang masalah, dan susunan kerangka pemikiran yang menjadi argumen penelitian penulis serta metode penelitian dalam rangka pembuktian argumen tersebut. **Bab II** berisi tentang deskripsi dan upaya internasionalisasi RMB dalam domestik, termasuk perubahan dan reformasi

finansial dan sistem moneter. **Bab III** berisi tentang langkah-langkah global yang diambil oleh Tiongkok dalam internasionalisasi RMB, via mekanisme Belt and Road Initiative dan Institusi seperti IMF. **Bab IV** berisi tentang Internasionalisasi RMB dan pengaruhnya sebagai *currency power*. Kemudian **Bab V**, berisikan kesimpulan dan pembuktian argumen penelitian.