

**KEPEMILIKAN TERBESAR SEKURITAS AMERIKA SERIKAT OLEH
TIONGKOK SEBAGAI INSTRUMEN PENINGKATAN *RELATIONAL
POWER* DAN *FINANCIAL POWER***

Halida Rizkina

Departemen Hubungan Internasional,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga
Email : halida.rizkina@gmail.com

Abstract

The manifestation of power in international relations is always changing over time. Since the 1970s, the advancement of the global financial system has created a new power instrument that states can use to influence other countries, one of which is securities—debt sold by the state authorities. Transactions between state securities can be classified into power instruments within a relational power framework that gives the concept of power as a causality relationship. Securities can also increase the financial power of a country. China, in the global financial crisis of 2008, became the owner of the largest US securities in the world. The author found that China's status as U.S.'s principal creditor this affects its relational power with the United States as well as its financial power as reflected in the strengthening of forces in global financial institutions. This study then found the relationship between U.S. securities holdings by China with China's increased relational power and financial power; as well as how this can be uniquely conducted by China as a country that embraces centralized capitalism.

Kata-kata kunci: Sekuritas, *relational power*, *financial power*, Tiongkok-Amerika Serikat

Krisis finansial di tahun 2008 merupakan fenomena yang mengguncang tatanan finansial global. Namun di saat negara-negara mengalami penurunan drastis dalam kekuatan ekonomi dan secara keseluruhan tingkat keyakinan pada sistem finansial global menurun, muncul fenomena yang menunjukkan peningkatan relevansi suatu negara dalam sistem tersebut, salah satu kasus besar adalah Tiongkok. Pada akhir tahun 2008, Tiongkok mengalahkan Jepang sebagai pemilik sekuritas, Surat hutang yang dijual oleh otoritas pemerintah dengan janji pembayaran saat jatuh tempo, Amerika Serikat (A.S.) terbanyak (Lihat Diagram 1). Kepemilikan sekuritas A.S Tiongkok melompat dari rata-rata USD 573 miliar ke USD 859 miliar. Sekuritas adalah bentuk hutang negara, dan pemilik sekuritas adalah kreditor negara penghutang. Sejak 2008 hingga tahun 2015, Tiongkok adalah kreditor terbesar Amerika Serikat.

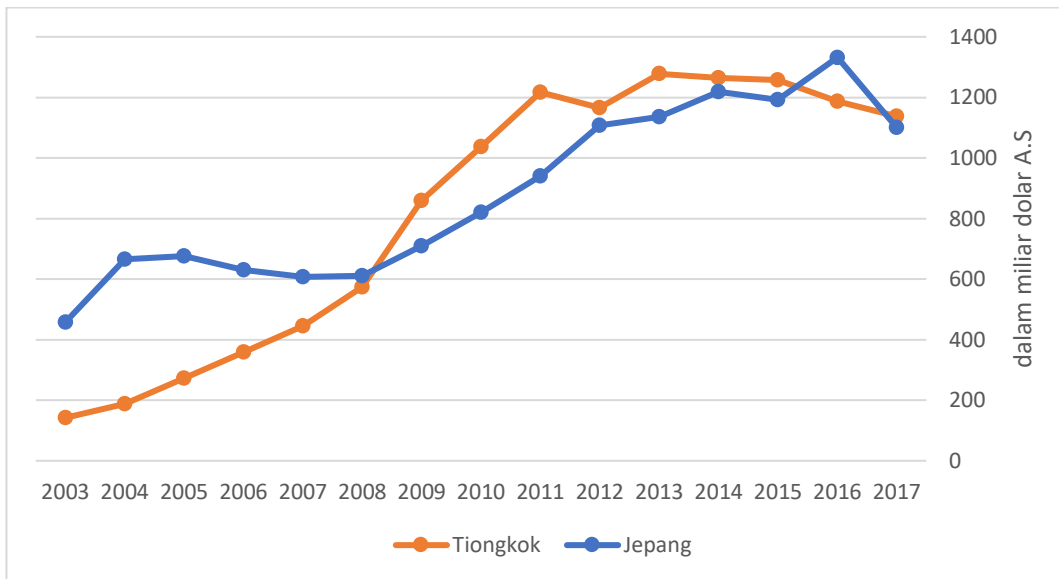


Diagram 1: Negara Asing Pemegang Sekuritas Amerika Serikat Terbesar 2003-2017

(sumber: diolah dari Departemen Keuangan A.S, <https://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Pages/index.aspx>, 28 November 2017)

Fenomena yang serupa dalam pembelian sekuritas Amerika Serikat tercatat pernah dilakukan Jepang dan Inggris Raya (Lihat Diagram 2). Terlihat dalam jangka waktu lima tahun sejak 1984 sampai 1989 kepemilikan sekuritas A.S oleh Jepang meningkat dari USD 28 miliar ke USD 179 miliar dan pada periode tahun 1994 sampai 2000 di saat kepemilikan sekuritas A.S oleh Inggris Raya meningkat dari USD 167 miliar ke USD 533 miliar.

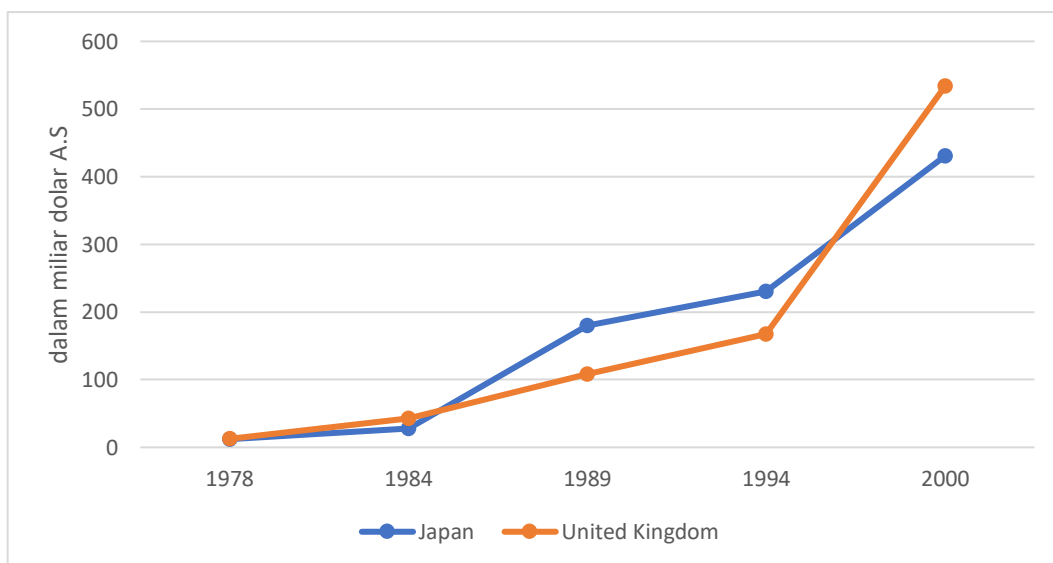


Diagram 2: Negara Asing Pemegang Sekuritas Amerika Serikat Terbesar 1978-2000

(sumber: diolah dari Departemen Keuangan Amerika Serikat, diakses pada 20 Maret 2018)

Melihat kedua diagram, terlihat persamaan bahwa peningkatan drastis kepemilikan sekuritas terjadi dalam sebuah krisis keuangan—dekade 1980 saat krisis *asset price bubble* Jepang dan periode 1994-2000 saat krisis keuangan Asia melanda. Namun, Diagram 1 menjadi hal yang berbeda karena beberapa hal. Pertama, Jepang dan Inggris Raya merupakan aliansi tradisional Amerika Serikat. Jepang digambarkan sebagai “*cornerstone* kepentingan A.S. di Asia” (U.S Department of State 2017a) dan Inggris Raya digambarkan sebagai “aliansi terdekat Amerika Serikat” (U.S Department of State 2018). Di sisi lain, Tiongkok digambarkan sebagai negara yang A.S. “sedang usahakan untuk membangun hubungan yang lebih baik” (U.S Department of State 2017b). Tiongkok dianggap sebagai ancaman oleh A.S saat Tiongkok menjadi negara dengan GDP terbesar kedua di dunia—tepat di belakang A.S.—dalam jangka waktu 30 tahun dari yang mulanya dianggap miskin dan terbebani oleh populasinya sendiri. Hal ini membuat Tiongkok memasuki radar A.S. sebagai negara kuat yang dapat menandingi kekuatan ekonomi A.S. Selain itu, Tiongkok dengan ideologi komunis dan pandangan pendirian HAM yang berada di spektrum yang sangat berbeda dengan Amerika Serikat menjadikan Amerika Serikat lebih waspada ketimbang apabila ditandingi oleh Jepang maupun Inggris Raya (Paulson Jr. 2015).

Perbedaan kedua, tolak ukur yang paling umum digunakan untuk mengukur kecukupan *foreign exchange reserve* suatu negara adalah apabila *reserves* mencakup tiga bulan impor dan juga keseluruhan hutang jangka pendek eksternal (SAFE 2012). Hal ini seringkali dilewati Tiongkok, contohnya pada akhir tahun 2012, *foreign exchange reserves* Tiongkok nilainya setara dengan lebih dari 21 bulan impor dan lebih dari enam kali jumlah hutang jangka pendek eksternal Tiongkok, membuat kelebihan *reserves* Tiongkok mencapai USD 2.355 miliar di tahun 2012. Skala dan kecepatan akumulasi *foreign exchange reserves* ini belum pernah terjadi di negara lain sebelumnya (Wildau 2016, Park dan Estrada 2009, Cheng dan Xuan 2014).

Dari sisi perhitungan ekonomi, penumpukan *foreign exchange reserves* Tiongkok menjadi perhatian dunia dari skalanya yang masif dan relasinya dengan negara adidaya saat ini yaitu Amerika Serikat, terlebih dengan perkiraan bahwa mereka mengumpulkan *reserve* jauh dari yang mereka butuhkan. Oleh karena itu, perlu diteliti lebih lanjut kegunaan *foreign exchange reserves* melebihi dari sebuah instrumen pemenuhan ekonomi saja, namun sebagai sebuah instrumen yang berhubungan dengan sistem finansial global, yang pada akhirnya bermuara pada peta kekuatan dunia.

Dari paparan latar belakang masalah di atas, dapat diformulasikan pertanyaan yang akan dijawab dalam penelitian ini, yaitu bagaimana status Tiongkok sebagai kreditur Amerika Serikat terbesar di dunia sejak krisis keuangan global 2008 mempengaruhi posisi Tiongkok di level internasional. Penulis bertujuan untuk melihat kegunaan *foreign exchange reserves* lebih dari sebuah instrumen ekonomi yang hanya dimiliki untuk keuntungan ekonomi semata, namun sebagai sebuah alat yang berhubungan dengan sistem finansial global negara yang menjadi penting tidak hanya dalam sektor ekonomi namun politik sebuah negara seiring dengan perkembangan sistem hubungan internasional yang berpusat pada interdependensi ekonomi antar negara di dunia.

Sekuritas sebagai Instrumen *Power*

Bagaimana negara menggunakan instrumen finansialnya seperti sekuritas merupakan debat yang dahulu hanya berupa teknis ekonomi dan bukan berhubungan dengan *power* maupun diskursus hubungan internasional. Hal ini lumrah mengingat bagaimana aspek ekonomi baru memasuki diskursus Hubungan Internasional pada dekade 1970an di saat akademisi mulai menggunakan istilah Ekonomi Politik Internasional dalam menggambarkan bagaimana sektor ekonomi mempengaruhi proses pengambilan kebijakan luar negeri.

Spesifikasi penggunaan instrumen finansial seperti sekuritas muncul beriringan dengan perkembangan isu EPI. Hal ini diangkat oleh Susan Strange yang membahas tentang menurunnya posisi poundsterling Inggris Raya dalam mata uang *foreign exchange reserves* dominan dunia (Strange 1971). Akhirnya di tahun 2014, Sandra Heep membuat kerangka komprehensif tentang bagaimana instrumen finansial seperti sekuritas digunakan sebagai kekuatan atau *power* berbentuk *financial power*.

Memang walaupun *power* telah menjadi bahasan dalam diskursus ilmu Hubungan Internasional sejak Thucydides hingga saat ini, instrumen ekonomi seperti sekuritas baru saja muncul karena hubungan internasional dimulai sebagai unsur politis dan politik memasukkan unsur *power* dalam kebanyakan definisinya (Baldwin 2013). *Power* dimulai dengan selalu dihubungkan dengan aspek militer lalu Morgenthau (1948) secara fundamental menambahkan aspek populasi, teritori, harta, angkatan laut dan udara menjadi bagian yang dapat dikumpulkan menjadi total *power* suatu negara. Sampai pada di sini, instrumen finansial sama sekali tidak disebutkan.

Adalah dengan perkembangan diskursus berikutnya, kajian *relational power*, instrumen finansial mulai dapat dilihat sebagai aset *power* bagi sebuah negara. *Relational power* (Lasswell dan Kaplan 1950) melihat *power* sebagai fenomena kausalitas dan bukan sesuatu yang negara simpan sebagai sumber daya. *Power* diasumsikan sebagai bentuk hubungan, aktual maupun potensial, antara dua atau lebih aktor di mana satu perilaku aktor setidaknya memengaruhi sebagian perilaku aktor lain. Transaksi ekonomi seperti fenomena pembelian dan penjualan sekuritas menjadi dapat dimasukkan ke dalam kerangka hubungan antar negara dengan pendekatan ini.

Transaksi finansial global meningkat secara tajam di pertengahan 1970 di saat teknologi finansial diciptakan dan dapat menghemat waktu transaksi dan mempermudah informasi pembelian dan penjualan bagi masyarakat umum. Akibat singkatnya waktu yang dibutuhkan untuk melakukan transaksi dan informasi yang mudah diakses, volume perdagangan *foreign exchange* mencapai USD 1.5 triliun per hari di akhir dekade 1990—sebagai perbandingan, transaksi perdagangan barang global di tahun 1997 adalah USD 25 miliar per hari (Gilpin 2001).

Sekuritas, bersamaan dengan aset finansial lain menjadi faktor besar dalam transaksi *foreign exchange* dengan nilai sebesar USD 360 triliun di tahun 2001, lebih besar nilainya dibanding rata-rata nilai transaksi ekonomi global (Gilpin 2001). Hal ini memperlihatkan seberapa penting aset finansial seperti sekuritas dalam diskursus *power* dalam hubungan internasional. Dalam tulisan ini, penulis

menemukan status Tiongkok sebagai pemilik sekuritas Amerika Serikat terbesar di dunia sejak krisis keuangan global 2008 mempengaruhi Tiongkok dalam bentuk peningkatan *relational power*-nya dengan Amerika Serikat yang meningkatkan *financial power* Tiongkok.

Sekuritas sebagai Instrumen *Relational Power*

Thomas C. Schelling (1960) menyatakan ketergantungan pada kreditur asing mengubah distribusi kekuasaan melalui dua jalur teoritis: *deterrence* dan *compellence*. Dalam skenario *deterrence*, pemberi pinjaman menggunakan kepemilikan keuangan mereka untuk menangkis tekanan dari negara-negara debitur, sedangkan dalam skenario *compellence*, pemberi pinjaman mengancam untuk menggunakan sistem keuangan global untuk mencapai kompromi dari negara debitur.

Dalam konteks penelitian ini, pengukuran penggunaan sekuritas sebagai *relational power* dilihat dari penggunaan sekuritas sebagai alat *deterrence* dan *compellence* untuk melihat apakah Tiongkok menggunakan sekuritasnya sebagai alat untuk memberi tekanan dan pengaruh pada Amerika Serikat melalui hubungan transaksi finansialnya.

Sebagai *deterrence*, penulis membandingkan apakah Tiongkok mempunyai kemampuan lebih banyak untuk menolak tekanan Amerika Serikat dalam pembentukan kebijakan luar negerinya di saat ia telah menjadi kreditur terbesar A.S dibanding saat ia belum menjadi kreditur terbesarnya. Sebagai *compellence*, penulis melihat apakah Tiongkok lebih mempunyai kemampuan untuk mengancam Amerika Serikat menggunakan *reserves*-nya. Bentuknya dapat berupa ancaman akan menjual sekuritas A.S di pasar terbuka secara masif untuk mempengaruhi nilai kredit Amerika Serikat, atau aksi yang lebih halus seperti memperlambat pembelian sekuritas baru, menahan diri dari pembelian tersebut sama sekali, mengganti komposisi kepemilikan sekuritas asing domestik, atau merendahkan posisi mata uang negara debitur dalam pernyataan publik.

Dalam praktiknya, sebagaimana transaksi ekonomi, hubungan untung-rugi berlangsung dua arah. Di saat yang sama Tiongkok membutuhkan sekuritas A.S., terdapat beberapa kemungkinan Tiongkok dapat merugikan ekonomi Amerika Serikat. Pertama, apabila Tiongkok menjual sekuritasnya—yang berjumlah masif—ke pasar maka nilai sekuritas akan turun. A.S harus meninggalkan suku bunganya agar ada yang mau membeli sekuritas. Dengan jumlah sekuritas yang dimiliki Tiongkok, sistem kredit pasar kapital A.S. bisa lumpuh apabila hal itu terjadi (Yusup 2018). Kedua, Tiongkok dapat menggunakan kepemilikan besar atas hutang A.S. mereka sebagai *leverage* saat berurusan dengan Amerika Serikat (Morrison dan Labonte 2013). Contohnya adalah Menteri atau Presiden menyebutkan Tiongkok menyebutkan status kreditur A.S. utama mereka dalam pernyataan publik untuk menyiratkan posisi tawar Tiongkok yang tinggi menghadapi A.S.

Sebelum krisis 2008, Amerika Serikat tidak memiliki konsensus tentang bagaimana mereka harus mendefinisikan hubungannya dengan Tiongkok atau bahkan bagaimana untuk memandang pemerintah Tiongkok. Dari teman, sekutu, pesaing strategis, mitra strategis, musuh potensial, atau musuh, Amerika Serikat mendekati transaksi dengan Tiongkok dengan basis *ad hoc*, sedangkan pemerintah Tiongkok memiliki visi strategis untuk apa yang ingin dicapai (Bartholomew 2005). Sampai pada tahun 2006, Amerika Serikat tidak terlalu

mengkhawatirkan kepemilikan sekuritas Tiongkok yang dianggap belum tentu menempatkan diri A.S. sebagai pengikut Tiongkok sebagai tuannya. Tiongkok dianggap membutuhkan Amerika Serikat, pelanggan utamanya, lebih dari Amerika Serikat membutuhkan Tiongkok (Bartholomew 2006). Hal ini yang berubah setelah krisis keuangan 2008.

	2003	2005	2007	2009	2010	2011	2012	May 2013
China's Holdings (\$billions)	159.0	310.0	477.6	894.8	1,160.1	1,151.9	1,220.4	1,275.8
Holdings as a % of Total Foreign Holdings	10.4%	15.2%	20.3%	24.2%	26.1%	23.0%	21.9%	22.8%

Tabel 1: Jumlah dan Persentase Kepemilikan Sekuritas Departemen Keuangan A.S oleh Tiongkok 2003-2013 (dalam miliar dolar A.S.)

(sumber: Morrison dan Labonte, 2013, *China's Holdings of U.S. Securities: Implications for the U.S. Economy*, Congressional Research Service, 19 Agustus 2013)

Terlihat dari tabel 1 di atas, jumlah dan persentase kepemilikan sekuritas Tiongkok periode 2007-2009 mengalami peningkatan yang besar setelah terjadinya krisis finansial global 2008, menjadikan Tiongkok kreditur utama A.S. Thomas C. Schelling (1960) menyatakan ketergantungan pada kreditur asing mengubah distribusi kekuasaan melalui dua jalur teoritis: *deterrence* dan *compellence*. Sesuai teori, sebagai *deterrence*, Tiongkok mempunyai kemampuan lebih banyak untuk menolak tekanan Amerika Serikat dalam pembentukan kebijakan luar negerinya di saat mereka telah menjadi kreditur terbesar A.S dibanding saat ia belum menjadi kreditur terbesarnya. Sebagai *compellence*, Tiongkok lebih mempunyai kemampuan untuk mengancam Amerika Serikat menggunakan *reserves*-nya.

Kemampuan Tiongkok untuk menggunakan sekuritasnya sebagai *deterrence* menjadi jelas terlihat saat krisis finansial 2008. Henry M. Paulson Jr (2015), Menteri Keuangan A.S. saat krisis finansial 2008, menyatakan titik perubahan hubungan Amerika Serikat dan Tiongkok ini dalam sebuah anekdot. Dalam China-U.S. Strategic Economic Dialogue (SED) yang diadakan Juni 17-18, 2008, di pertengahan polemik kredit A.S. yang menjadi awal krisis finansial global, Wang Qishan, wakil perdana menteri Tiongkok yang telah lama bekerjasama dengan Paulson sebelum mereka berdua menempati posisi tinggi di pemerintahan masing-masing, memberi tahu Paulson:

You were my teacher, but now here I am in my teacher's domain, and look at your system. We aren't sure we should be learning from you anymore.

Setiap tindakan besar oleh pemerintah Tiongkok yang mendestabilisasi ekonomi A.S. (baik disengaja atau tidak) dapat memancing sentimen proteksionis di Amerika Serikat terhadap Tiongkok (Morrison dan Labonte 2013). Di saat yang sama, ada bahaya di masa depan dalam kemungkinan bahwa A.S. akan mengalami

defisit yang berkelanjutan. Semakin lama defisit berlangsung, semakin besar kemungkinan sekuritas A.S. akan menjadi kurang menarik, sehingga terdapat kemungkinan A.S. bisa membutuhkan pembelian Tiongkok lebih dari Tiongkok membutuhkan obligasi Amerika. Pada akhirnya, interdependensi keuangan antara Amerika Serikat dan Tiongkok digambarkan sebagai "*financial balance of terror*" (Scissors 2009).

Sekuritas sebagai Instrumen *Financial Power*

Dikarenakan konteks penelitian ini adalah pembelian sekuritas yang berada di ranah finansial, maka penulis mencari metode yang mengukur *power* di bidang finansial. Sandra Heep (2014) adalah salah satu akademisi yang membuat model untuk mengukur kekuatan finansial berdasarkan tujuannya.

Dalam pembahasan Heep, terlihat bahwa kekuatan suatu negara di bidang finansial salah satunya terlihat dari besar partisipasi dan peran dalam institusi keuangan internasional. Maka dari itu, variabel pengukur *financial power* dalam penelitian ini adalah perbandingan partisipasi Tiongkok di institusi finansial internasional antara sebelum dan sesudah mereka menjadi kreditur terbesar A.S di tahun 2008. Institusi yang dimaksud berupa institusi finansial internasional yang sudah ada sejak sebelum krisis 2008 dan dipimpin oleh A.S. seperti IMF dan World Bank.

Heep (2014) menyatakan bahwa kekuatan finansial, *voting share* dalam IMF merupakan sumber kekuatan finansial institusional yang paling penting. Tiongkok, memiliki tujuan untuk terus mengurangi pengaruh A.S. dalam institusi finansial internasional (Gebras dan Kuznetsova 2016). Baik IMF maupun Bank Dunia beroperasi berdasarkan prinsip *weighted voting* "yang dirancang untuk mencerminkan posisi masing-masing negara anggota dalam ekonomi global" (IMF 2010).

Setiap anggota IMF diberi kuota, berdasarkan posisi relatifnya dalam ekonomi dunia (IMF t.t.). IMF secara teratur melakukan tinjauan umum untuk menilai kecukupan dan distribusi kuota secara keseluruhan. Kuota menentukan jumlah maksimum sumber daya keuangan yang wajib diberikan oleh anggota kepada IMF dan ditukar dengan pembagian alokasi dalam SDR umum (IMF t.t.). Kuota adalah penentu utama kekuatan *voting* dalam keputusan IMF. Total *votes* terdiri dari satu *votes* per 100.000 kuota SDR ditambah *votes* dasar—yang jumlahnya sama untuk semua anggota. SDR adalah aset *reserves* internasional, yang diciptakan oleh IMF pada tahun 1969 untuk menambah *reserves* resmi negara-negara anggotanya. Nilai SDR ditentukan setiap hari berdasarkan nilai tukar pasar. Nilai SDR didasarkan pada lima mata uang yang disebut *currency basket*— dolar A.S, euro, yen Jepang, dan poundsterling Inggris (IMF t.t.). Kepemilikan kuota di bagian utama Bank Dunia sampai saat ini juga masih ditentukan oleh kuota IMF. Intinya, semakin besar kuota sebuah negara, maka semakin besar kemampuannya untuk menambah jumlah SDR dan semakin besar pula suaranya dalam IMF dan World Bank, seperti Tiongkok yang kuotanya selalu meningkat (lihat Tabel 2).

Tanggal Efektif	Kuota
27 Desember 1945	550,000
26 September 1980	1,200,000
28 Desember 1980	1,800,000

30 Desember 1983	2,390,900
09 Desember 1992	3,385,200
12 Februari 1999	4,687,200
28 Februari 2001	6,369,200
16 Oktober 2006	8,090,100
23 Maret 2011	9,525,900
23 Februari 2016	30,482,900

Tabel 2: Data Jumlah Kuota Tiongkok dalam IMF

(sumber: IMF,

<http://www.imf.org/external/np/fin/tad/exquota.aspx?memberKey1=180&date1key=2015-12-31&>, diakses 8 Mei 2018)

Meskipun gagasan tentang formula menyatakan bahwa alokasi suara adalah murni masalah teknis, alokasi kuota dinilai “selalu sangat politis” (Woods 2003). Semenjak dibentuknya IMF, A.S. tetap merupakan satu-satunya negara pemegang saham IMF dengan pembagian kuota yang memberi kekuatan untuk memveto keputusan besar. Dalam beberapa dekade setelahnya, kekuatan A.S. selalu diikuti oleh sekutunya yaitu Jepang, Jerman, Prancis dan Inggris Raya sebagai pemegang saham terbesar IMF (Heep 2014). Namun, pembagian *voting shares* telah berubah secara signifikan semenjak krisis keuangan 2008.

Krisis keuangan 2008 telah menunjukkan semakin pentingnya pasar negara berkembang sebagai mesin pertumbuhan ekonomi dunia. Selain menjadi kreditur utama A.S. dalam krisis, di saat negara maju lain terdorong ke ambang resesi, Tiongkok berhasil mempertahankan tingkat pertumbuhannya mendekati 9% dalam 2 tahun setelah terjadinya krisis. Tiongkok berulang kali meminta perubahan skema kuota IMF untuk lebih mengakomodasi pasar negara berkembang. Perdana Menteri Wen Jiabao berpendapat bahwa "*voting shares* dan keterwakilan negara-negara berkembang" harus diperkuat sebelum Tiongkok dapat meningkatkan kontribusinya terhadap IMF (Bo 2010).

Pada pertemuan IMF pada bulan Oktober 2009, Deputy Gubernur Bank Sentral Tiongkok, Yi Gang, mengemukakan bahwa *voting shares* yang kurang merepresentasikan *emerging markets* dan negara-negara berkembang menghambat tata kelola dan pengawasan langsung IMF serta mendiskreditkan legitimasi dan efektivitasnya. Yi Gang juga mendukung negara berkembang dan *emerging markets* juga harus memiliki partisipasi yang lebih besar dalam manajemen dan staf IMF (Bo 2010).

Menanggapi Tiongkok, IMF mengakui bahwa pembaruan tata pemerintahan IMF sangat penting bagi efektivitas dan legitimasi lembaga yang berkelanjutan (IMF 2008). Reformasi yang dilakukan IMF memperlihatkan permintaan-permintaan Tiongkok terpenuhi. Peningkatan jumlah kuota dan *voting shares* Tiongkok terlihat dari Diagram 3 dan 4 yang menunjukkan perubahan kuota dan *voting shares* setelah adanya reformasi—Pertemuan Tahunan 2006 di Singapura, penambahan dua negara sebagai anggota IMF di Maret 2011, reformasi 2008 dan 2010.

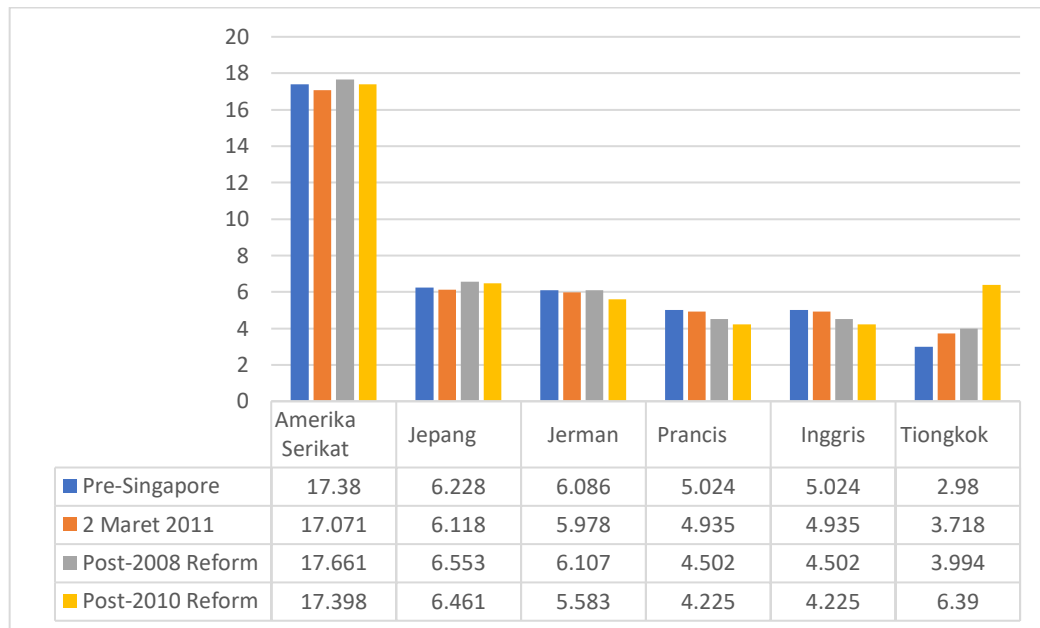


Diagram 3: Kuota Sebelum dan Sesudah Implementasi Reformasi Krisis Keuangan (dalam persentase dari total kuota IMF)

(Sumber: diolah dari IMF.

https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf, 5 Mei 2018)

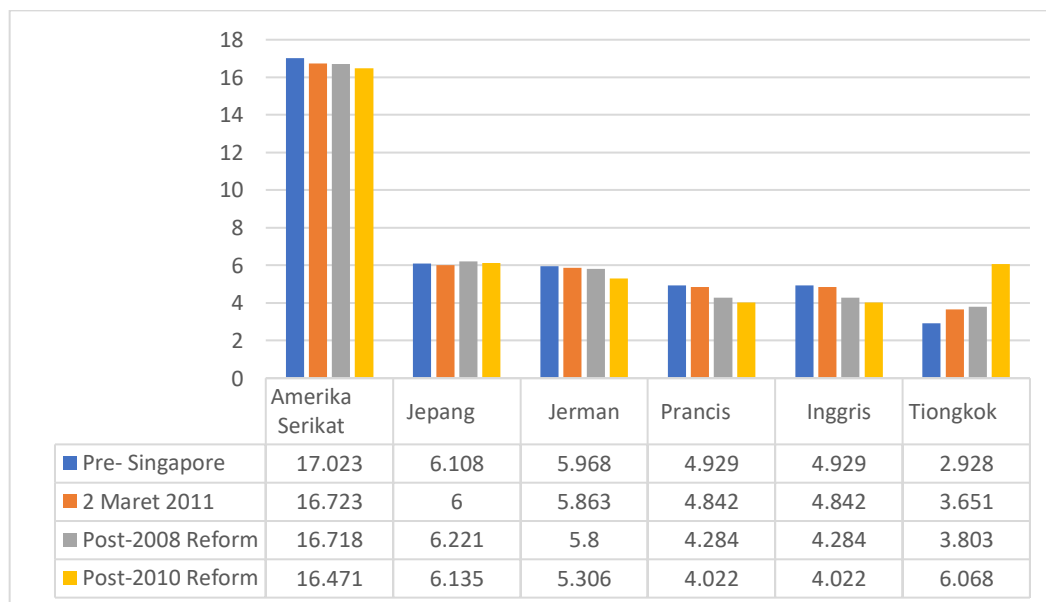


Diagram 4: Voting Shares Sebelum dan Sesudah Implementasi Reformasi Krisis Keuangan (dalam persentase dari total voting shares IMF)

(Sumber: diolah dari IMF.

https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf, 5 Mei 2018)

Walaupun A.S. masih memegang kuota yang sangat besar dibanding negara lainnya, komposisi negara yang menjadi pemegang kuota berubah. Sejak reformasi

di tahun 2008 dan 2010 diterapkan, Tiongkok bersama dengan tiga negara BRIC lainnya memasuki daftar 10 pemegang saham teratas IMF. Pada tahun 2010 juga, A.S. memveto kelanjutan keanggotaan Dewan Perminyakan IMF yang sebagian besar diduduki sekutu Eropanya. Hal ini mendorong negara-negara Eropa menyetujui reformasi yang memberikan lebih banyak tempat untuk negara-negara *emerging markets*, mengorbankan kursi negara-negara Eropa dalam prosesnya. Perilaku AS ini dianggap sebagai sebuah langkah radikal mengejutkan banyak pihak, terutama orang-orang Eropa yang sama sekali tidak memprediksi bahwa A.S. akan melakukan hal itu (Batista 2010). Dukungan Amerika Serikat terhadap reformasi ini dinyatakan secara lebih komprehensif oleh Menteri Keuangan A.S., Timothy Geitner (2009), sebagai berikut:

The IMF needs a more representative, responsive and accountable governance structure...to strengthening the IMF's legitimacy, ensuring that it remains at the center of the international monetary system, and reflects the realities of the 21st century. In implementing reforms to the IMF, I pledge my country's support.

Dukungan Amerika Serikat ini penting mengingat semakin banyak negara berkembang yang merupakan peminjam potensial lebih suka mengasuransikan diri dengan mengumpulkan sejumlah besar *foreign reserves* daripada mengandalkan IMF. Banyak dari ekonomi ini bahkan mengumpulkan *reserves* mereka dalam perjanjian regional. Tindakan-tindakan ini menunjukkan kurangnya kepercayaan pada kapasitas IMF untuk membantu negara-negara anggota (Sicat 2009). Tiongkok, sebagai pemegang *reserves* terbesar di dunia jelas termasuk dalam negara-negara tersebut.

Simon Johnson, seorang profesor di M.I.T. dan mantan kepala ekonom IMF menyatakan reformasi ini sebagai kemunculan negara berkembang seperti Tiongkok dan menyatakan berkurangnya pengaruh Amerika Serikat, atau seperti yang dia katakan "*the last hurrah for the U.S. and Europe rescuing the world economy*" (Landler 2009). Menteri Luar Negeri Hillary Clinton juga menyatakan sentimen kenaikan pengaruh Tiongkok yang besar dalam China-U.S. Strategic and Economic Dialogue, yang dianggap sebagai dialog pertama dari jenisnya antara negara berkembang terbesar di dunia dan negara maju terbesar di dunia (State Council of People's Republic of China 2009), sebagai berikut:

The dialogue was "unprecedented" in the history of the U.S.-China relations, and has laid foundation for the bilateral comprehensive relations in the 21st century meeting some biggest challenges.

Dukungan A.S. tersebut membuat Tiongkok menjadi pemegang kuota dan *voting share* terbesar ketiga setelah A.S. dan Jepang. Tiongkok bergerak dari posisi 6 ke posisi nomor 3 dengan kenaikan hak suara sebesar 6,1%, seperti yang terlihat di tabel berikut ini.

Nomor	Negara	Kuota (dalam juta SDR)	Persen dari Total	Jumlah Voting Share	Persen dari Total
1	Amerika Serikat	82,994.20	17.46	831,407	16.52
2	Jepang	30,820.50	6.48	309,670	6.15

3	Tiongkok	30,482.90	6.41	306,294	6.09
4	Jerman	26,634.40	5.6	267,809	5.32
5	Prancis	20,155.10	4.24	203,016	4.03
6	Britania Raya	20,155.10	4.24	203,016	4.03
7	Itali	15,070.00	3.17	152,165	3.02
8	India	13,114.40	2.76	132,609	2.64
9	Rusia	12,903.70	2.71	130,502	2.59
10	Brazil	11,042.00	2.32	111,885	2.22

Tabel 3: Ranking Kuota dan *Voting Share* Negara dalam IMF 2017

(sumber: diolah dari IMF,
<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>, 12 Desember 2017)

Kepemilikan sekuritas, yang merupakan bagian besar dari foreign exchange reserves, mengalami peningkatan pengaruh juga dalam penentuan kuota, seperti yang terlihat dalam formula penghitungan kuota, di mana variabel R atau “dua belas bulan rata-rata emas, *foreign reserves*, kepemilikan SDR dan posisi cadangan di IMF, untuk tahun terakhir” mengalami peningkatan.

Bretton Woods: $Q_1 = (0.01Y + 0.025R + 0.05P + 0.2276VC) (1 + C/Y)$;
Scheme III: $Q_2 = (0.0065Y + 0.0205125R + 0.078P + 0.4052VC) (1 + C/Y)$;
Scheme IV: $Q_3 = (0.0045Y + 0.03896768R + 0.07P + 0.76976VC) (1 + C/Y)$;
Scheme M4: $Q_4 = 0.005Y + 0.042280464R + 0.044 (P + C) + 0.8352VC$;
Scheme M7: $Q_5 = 0.0045Y + 0.05281008R + 0.039 (P + C) + 1.0432VC$;
Scheme after Reform: $CQS = (0.5*Y + 0.3*O + 0.15*V + 0.05*R) k$

Tabel 4: Formula Penghitungan Kuota IMF

(sumber: diolah dari IMF,
<https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2008/040108.htm>, 16 Juli 2018)

Kenaikan posisi Tiongkok dalam institusi finansial dunia juga terasa dari kenaikan jumlah keterwakilan Tiongkok dalam jajaran manajerial institusi tersebut. Tepat sebelum terjadinya krisis keuangan global yaitu pada tahun 2007, perwakilan Tiongkok di jajaran staf profesional dan manajerial IMF berjumlah 2,1% dari total jumlah staf, namun meningkat menjadi 3,3% pada akhir tahun 2011, sementara perwakilan A.S. dan Kanada mengalami penurunan dari 26,3% menjadi 22,1% (IMF 2014). Selain itu, pada tahun 2010, IMF menunjuk Zhu Min sebagai wakil direktur pelaksana dari Tiongkok yang pertama. Perubahan staf juga terjadi di Bank Dunia, di mana Lin Yifu menjadi warga Tiongkok pertama yang diangkat ke posisi senior di Bank Dunia di jabatan Kepala Ekonom dan Wakil Presiden Bank Dunia (Heep 2014).

Posisi Tiongkok yang menjadi signifikan dalam institusi finansial tersebut membuat suaranya pada pengambilan kebijakan menjadi relevan. Tiongkok mulai memperkenalkan langkah-langkah yang bertujuan untuk menginternasionalisasi

mata uangnya dalam upaya untuk mencoba dan mengurangi ketergantungannya pada dolar A.S. sejak zaman Jiang Zemin. Tiongkok berulang kali mendesak IMF “untuk memainkan peran kunci” dalam mereformasi sistem moneter internasional dengan melakukan studi tentang manfaat dari diversifikasi cadangan mata uang global pada umumnya dan perluasan peran Special Drawing Rights (Yi 2011).

Akhirnya pada 1 Oktober 2016, dengan dukungan Dewan Eksekutif IMF, *yuan* dijadikan mata uang yang dapat digunakan secara bebas secara internasional dan dimasukkan dalam *currency basket* SDR sebagai mata uang kelima, bersama dengan dolar AS, euro, yen Jepang, dan pound Inggris (IMF 2016). Hal ini merupakan hal yang istimewa karena secara historis, mata uang cadangan global selalu merupakan mata uang negara dengan "*checks and balances* yang kuat" atau "masyarakat ekonomi dan politik liberal dengan aturan hukum dan hak milik yang kuat" (Eichengreen 2013, Taylor 2013).

Sebagai hasil dari reformasi IMF ini, hak suara Tiongkok di Bank Dunia juga meningkat dari 2,8% menjadi 4,4%, membuat Tiongkok menempati posisi nomor 3 di Bank Dunia (World Bank 2010). Di institusi Bank Dunia, Tiongkok muncul sebagai salah satu negara donor terkemuka di dunia, memberikan pinjaman lebih banyak kepada negara berkembang lain pada periode 2009 hingga 2010 (Dyer et al. 2011). Dalam bantuan pembangunan resmi, Beijing mengambil pendekatan yang berbeda dengan Amerika Serikat. Dalam upayanya untuk menjamin keamanan energinya dan menjalin hubungan ekonomi yang lebih erat dengan negara berkembang, Tiongkok memberikan pinjaman yang datang tanpa pamrih dibanding menuntut langkah-langkah restrukturisasi. Tidak mengherankan, bantuan pembangunan Tiongkok sangat disambut oleh negara-negara penerima.

Terutama di Afrika, Tiongkok semakin dianggap sebagai model untuk pembangunan yang menawarkan alternatif yang menarik dibanding bantuan Amerika Serikat. Wakil Perdana Menteri Zimbabwe menyatakan model pembangunan Tiongkok menunjukkan bahwa negara dapat sukses tanpa mengikuti contoh Barat (Wonacott 2011). Dalam nada yang sama, presiden Senegal, Abdoulaye Wade, menyatakan bahwa “pendekatan Tiongkok lebih mudah diadaptasi daripada pendekatan pascakolonial yang lambat dan kadang-kadang merendahkan dari investor Eropa, organisasi donor, dan organisasi non-pemerintah. Bahkan, model Tiongkok untuk merangsang perkembangan ekonomi yang cepat telah banyak mengajarkan Afrika. Ia menambahkan bahwa “dampak krisis keuangan global telah, terutama di mata banyak orang di negara berkembang, mendukung kredibilitas model pembangunan ekonomi Tiongkok, dan memberi kesan bahwa jika abad ke-20 adalah Abad Amerika, abad ke-21 mungkin saja abad Tiongkok (Olson dan Prestowitz 2011).

Analisis Status Tiongkok sebagai Pemilik Sekuritas Terbesar Amerika Serikat dengan Peningkatan *Financial Power* dan *Relational Power* Tiongkok

Seiring dengan reformasi ekonomi Tiongkok, kepemilikan sekuritas A.S. mereka semakin besar, kemampuan Tiongkok untuk mengancam A.S meningkat, begitu juga dengan kontribusi mereka dalam institusi finansial internasional. Krisis finansial 2008 menjadi titik tumpu peningkatan kontribusi Tiongkok pada dunia. Penulis menemukan bahwa peningkatan kekuatan melalui kepemilikan sekuritas A.S. ini merupakan bagian dari sejarah pemerintahan Tiongkok.

Tiongkok tidak begitu berperan dalam sistem finansial internasional, termasuk pembelian sekuritas A.S. pada pemerintahan Mao Zedong yang tertutup dan mengambil posisi *hostile* terhadap sistem ekonomi dan politik Amerika Serikat (Mao 1957). Dalam pemerintahan Deng Xiaoping, Tiongkok yang mulai terbuka dengan sistem finansial kapitalis berdampak pada peningkatan kepemilikan sekuritas A.S. Walaupun pada masanya, kepemilikan ini tidak digunakan dalam kebijakan luar negeri karena Deng harus merestorasi situasi ekonomi dan sosial domestik Tiongkok yang hancur paska revolusi Mao.

Jiang Zemin yang menggantikan Deng, mempunyai ambisi kuat untuk mereformasi sistem finansial Tiongkok yang akibat masih tingginya campur tangan Partai didalamnya mengakibatkan Tiongkok mengalami inflasi hebat yang berujung pada tragedi Tian'anmen di masa Deng. Komisi Regulasi Sekuritas China (CSRC) dibentuk untuk mengatur aktivitas bursa efek Tiongkok. Walaupun masih berada di bawah kendali Partai, ekonomi menjadi lebih sistematis dan transparan dibanding masa pemerintahan sebelumnya. Hal ini mendorong kepemilikan sekuritas A.S. oleh Tiongkok hingga menembus batas hitungan miliar dari yang tadinya berada di kisaran 200 juta dolar A.S.

Akumulasi *foreign exchange reserves* Tiongkok yang sangat besar ini mendorong strategi "go out" (走出去战略/*Zōuchūqū Zhànlüè*) yang berusaha mendorong perusahaan Tiongkok (terutama BUMN) untuk berinvestasi di luar negeri. Inilah masa di mana kepemilikan *reserves* Tiongkok lebih digunakan dalam hubungannya dengan dunia. Pada Kongres Nasional PKT di tahun 2002, publikasi Tiongkok mengabarkan bahwa pemerintah Tiongkok bertujuan untuk menjadi negara dengan kekuatan ekonomi terbesar pada tahun 2020-2030 (Ma dan Ma 2000). Strategi "go out" bertujuan untuk mendiversifikasi dari aset yang relatif aman namun berimbang hasil rendah seperti sekuritas (Morrison 2018). China Investment Corporation (CIC) dibentuk dalam upaya untuk mendapatkan hasil yang lebih menguntungkan dari *foreign exchange reserves* dan melakukan diversifikasi dari kepemilikan dolar A.S.-nya (Martin 2008). Namun walaupun begitu, kepemilikan sekuritas A.S. Tiongkok masih meningkat sampai ke pada masa pemerintahan Hu Jintao. Tiongkok secara konsisten menjadi pemilik sekuritas terbesar kedua A.S di bawah sekutu A.S, Jepang.

Negara lain terutama A.S. menuduh Tiongkok memanipulasi mata uangnya dengan kepemilikan sekuritas ini, walaupun Tiongkok berdalih bahwa hal ini merupakan hal yang natural bagi Tiongkok sebagai negara dengan sistem ekonomi yang represif (Schlichting 2008). Namun hal ini pun dilakukan Tiongkok dengan risiko yang besar yaitu tekanan inflasi (Yang 2015), nilai hutang perusahaan domestik meninggi (Guilford, 2014), tidak *sustainable* saat krisis, dan penumpukan yang jauh lebih besar dari yang dibutuhkan (Garcia 1999; SAFE 2012; Chen dan Orlik 2016). Keengganan Tiongkok untuk melepaskan kepemilikan sekuritasnya terlihat jelas efeknya saat krisis keuangan 2008 terjadi.

Krisis finansial global 2008 mengguncang tatanan ekonomi dunia dan menjadi titik pergeseran status kreditur Tiongkok bagi A.S. dari yang kedua menjadi yang pertama. Tiongkok berambisi untuk mengembangkan sektor finansialnya "sepadan dengan kekuatan ekonominya" (*yu woguo jingji shili xiang sheying de/ 与我国经济实力相适应的*) dan menjadi lebih aktif dalam mengejar peran besar di sistem finansial internasional. Tiongkok mengkritik dominasi USD dalam IMF

(Hess 2014), dan dengan Tiongkok menjadi pemilik sekuritas A.S. utama, kritikan Tiongkok menjadi lebih mempunyai berat.

Pernyataan Wang Qishan, wakil menteri Tiongkok kepada Menteri Keuangan A.S. Henry M. Paulson, Jr yang menyiratkan bahwa Tiongkok kini tidak lagi menjadi murid A.S. dalam sistem finansial (Paulson 2015), menjadi contoh utama pergeseran hubungan Tiongkok dengan Amerika Serikat. Tiongkok berubah dari yang sebelumnya merasa seperti negara berkembang yang tidak dihormati oleh negara besar dunia kini menjadi *counterpart* yang dibutuhkan A.S. dalam menghadapi krisis finansial (Paulson 2015, 262).

Kebutuhan A.S. akan Tiongkok terlihat dari bagaimana Menteri Keuangan A.S. mencegah Kongres A.S. membuat legislasi yang menuduh Tiongkok atas manipulasi mata uang (*undervaluing yuan*); pengusulan A.S. untuk mengadakan G20 untuk pertama kalinya membahas krisis finansial agar Tiongkok dilibatkan, serta keberhasilan Tiongkok menghapus kata "*imbalance*" yang mengimplikasikan mereka sebagai penyebab krisis keuangan dalam deklarasi yang dipublikasikan di akhir pertemuan tersebut (Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy 2008); petinggi A.S. harus selalu meyakinkan Tiongkok untuk membeli sekuritasnya (Raddatz dan Mucha 2009) dan berjanji akan melindungi aset mereka (Biden 2011), mengingat dengan jumlah sekuritas yang dimiliki, apabila Tiongkok menjual sekuritasnya, sistem kredit pasar kapital A.S. bisa lumpuh (Yusup 2008). Tiongkok juga lebih secara terbuka mengkritik kebijakan finansial A.S. serta menggunakan kepemilikan sekuritasnya sebagai ancaman apabila A.S. berencana melakukan sanksi ekonomi atas Tiongkok. (Morrison dan Labonte 2013, 15). Ancaman ini juga dilakukan dalam kebijakan non-ekonomi seperti permasalahan penjualan alat militer A.S. ke Taiwan (People's Daily 2011) dan terlihat berhasil (Landler 2011).

Dengan segala keberanian Tiongkok menantang A.S. dengan modal kepemilikan sekuritasnya, hubungan Tiongkok dan A.S. masih berupa interdependensi. Penjualan masif sekuritas oleh Tiongkok dapat menurunkan nilai aset Tiongkok dan mengurangi ekspor Tiongkok yang menjadi aset pertumbuhan (Morrison dan Labonte 2013, 16). Pada akhirnya, hubungan bilateral Tiongkok dan A.S. dalam hal finansial dan ekonomi akibat kepemilikan sekuritas adalah "*financial balance of terror*" (Scissors 2009). Walaupun begitu, kepemilikan sekuritas Tiongkok ini terlihat menguntungkan mereka dengan lebih jelas dalam institusi finansial multilateral seperti IMF dan World Bank seperti yang terlihat di Diagram 5 di bawah ini.

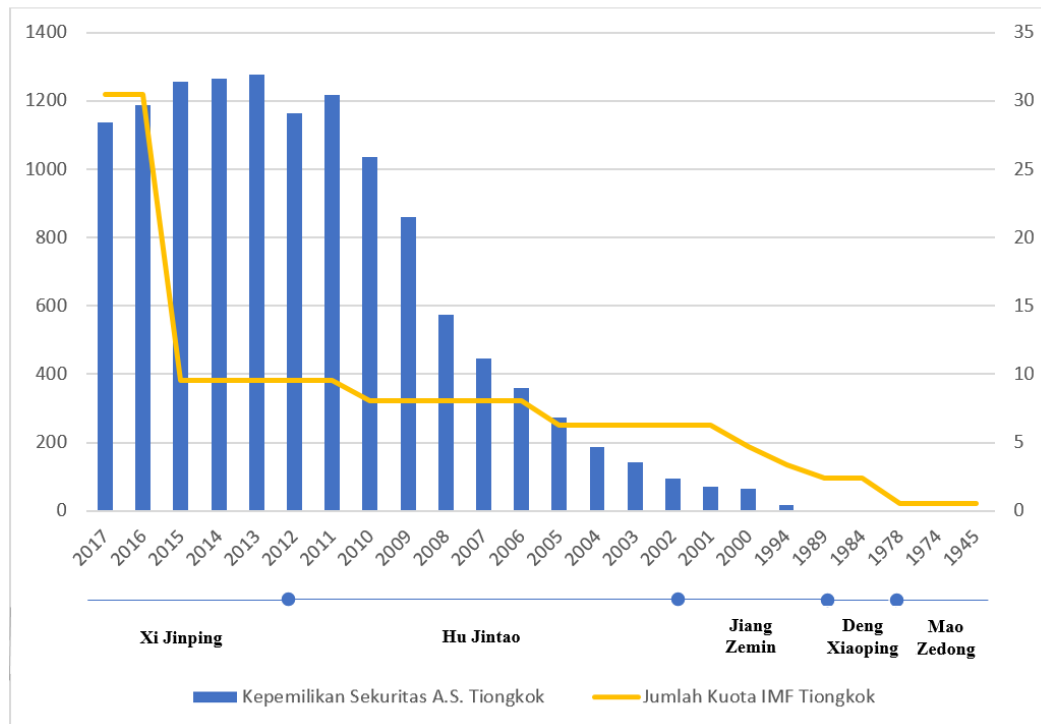


Diagram 5: Tren Peningkatan Kepemilikan Sekuritas A.S oleh Tiongkok dan Jumlah Kuota Tiongkok dalam IMF (dalam miliar dolar A.S dan ribuan unit SDR)

(sumber: diolah dari Departemen Keuangan A.S dan IMF, <https://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Pages/index.aspx> dan

<http://www.imf.org/external/np/fin/tad/exquota.aspx?memberKey1=180&date1key=2015-12-31&>)

Tiongkok selalu meminta reformasi IMF untuk lebih mengakomodasi pasar negara berkembang, terutama mereka sendiri sejak zaman Jiang Zemin (Bo 2009; Yi 2011). Akhirnya, setelah krisis 2008, IMF mengakui bahwa pembaruan tata pemerintahan IMF dibutuhkan (IMF 2008). Alokasi kuota yang dahulu dinilai “selalu sangat politis” (Woods 2003, 958) semenjak dibentuknya IMF—di mana A.S. adalah negara pemegang saham IMF dengan kekuatan untuk memveto keputusan besar dan diikuti oleh sekutunya seperti Jepang, Jerman, Prancis dan Inggris Raya (Heep 2014, 109)— kini menjadi lebih akomodatif kepada negara berkembang dengan adanya reformasi yang juga didukung A.S. (Geithner 2009) A.S. sampai memveto kelanjutan keanggotaan Dewan Perminyakan IMF yang sebagian besar diduduki sekutu Eropanya untuk memberikan lebih banyak tempat untuk negara-negara *emerging markets* (Batista 2010).

Dengan reformasi di tahun 2008 dan 2010 yang efektif di tahun 2015 dan 2010, kemampuan Tiongkok untuk mempengaruhi institusi finansial global ini meningkat. *Yuan* dijadikan mata uang SDR, bersama dengan dolar AS, euro, yen Jepang, dan pound Inggris (IMF 2016); menjadikan *yuan* mencetak sejarah sebagai mata uang cadangan global yang bukan berasal dari negara dengan “checks

and balances yang kuat" atau "masyarakat ekonomi dan politik liberal dengan aturan hukum dan hak milik yang kuat" (Eichengreen 2013; Taylor 2013)

Peningkatan pengaruh Tiongkok juga terlihat dengan perwakilan Tiongkok di IMF naik dari berjumlah 2,1% dari total jumlah staf ke 3,3% dan perwakilan A.S. dan Kanada mengalami penurunan dari 26,3% menjadi 22,1% (IMF 2012). Wakil direktur pelaksana IMF dan Wakil Presiden Bank Dunia dari Tiongkok pertama juga terpilih (Heep 2014, 128). Tiongkok juga menjadi menempati posisi nomor 3 di Bank Dunia (World Bank 2010); muncul sebagai salah satu negara donor pinjaman terkemuka di dunia (Dyer et al. 2011) dengan persyaratan yang lebih mudah ketimbang A.S., menjadikannya disambut oleh negara-negara penerima, terutama di benua Afrika (Wonacott 2011; Prestowitz 2011). Tiongkok terlihat memenuhi tujuannya untuk terus mengurangi pengaruh A.S. dalam institusi finansial internasional dengan kepemilikan sekuritasnya.

Di Kongres Nasional PKT ke-19, Xi Jinping mengumumkan pemikiran besar baru yaitu Karakteristik Tionghoa untuk sebuah Era Baru. Xi menawarkan Tiongkok sebagai model panutan untuk "era baru." Ia menyatakan negaranya telah mengembangkan ekonominya tanpa meniru nilai-nilai Barat. (Gebras dan Kuznetsova 2006). Ungkapan "era baru" adalah istilah Partai untuk menunjukkan bab ketiga dari sejarah Tiongkok modern. Bab pertama adalah masa Mao menyatukan sebuah negara yang hancur oleh perang saudara, bab kedua adalah proses peningkatan ekonomi di bawah Deng Xiaoping, dan bab ketiga di era baru ini adalah tentang kesatuan dan kekayaan dan membuat Tiongkok menjadi kuat di luar negeri (BBC News 2017). Dapat dilihat bahwa kepemilikan sekuritas A.S. oleh Tiongkok adalah faktor yang krusial di bab kedua yang dimaksud dan menjadikan Tiongkok negara yang berkontribusi besar dalam pembentukan dunia.

Kepemilikan sekuritas A.S. Tiongkok mengikuti perubahan di "era baru" masa pemerintahan Xi, menampilkan grafik yang menurun secara pasti dan *reserves* Tiongkok tidak lagi digunakan untuk membeli sekuritas namun dialihkan menjadi FDI. Menggunakan kelebihan *reserves*, Tiongkok berinvestasi sesuai arahan Pemerintah di Asia, Amerika Latin dan Eropa. Hal ini menunjukkan bagaimana setelah kepemilikan sekuritas A.S. oleh Tiongkok mematenkan Tiongkok sebagai negara kuat secara ekonomi dan finansial di dunia, mereka mengalihkan kelebihan *reserves* mereka untuk tahap selanjutnya.

Mengapa Tiongkok dapat mempertahankan *reserves* mereka dalam waktu yang lama sampai selama ini adalah keunikan sistem ekonomi Tiongkok yang merupakan kapitalisme terpusat. Untuk bank sentral mendapatkan *reserves*, mereka mencetak *juan* untuk membeli dolar, euro, pound, dan yen (*currency basket* IMF) untuk ditambahkan ke akumulasi *reserves*-nya. Akumulasi *foreign exchange reserves* yang begitu besar dapat menghasilkan inflasi, karena banyaknya *juan* yang beredar dalam sistem ekonomi. Untuk mencegah uang itu menghasilkan inflasi, bank sentral "mensterilkan" tindakannya dengan menarik jumlah uang tunai dari ekonomi. Hal ini dilakukan dengan membayar bunga pada uang yang disimpan bank-bank komersial di bank sentral, mendorong mereka untuk meninggalkan uang mereka di bank sentral. Sterilisasi cenderung tidak efektif di Barat yang mempunyai sistem ekonomi liberal, karena bank ingin mendapatkan hasil yang lebih baik di tempat lain daripada memarkir uang di bank sentral. Hal ini dapat dilakukan di Tiongkok karena sistem perbankan yang

dimiliki negara sehingga bank cenderung melakukan apa yang dikatakan pemerintah (Yueh 2013).

Selain bank, media Tiongkok juga berada di bawah kontrol ketat Partai. Dengan semakin meningkatnya asertivitas Tiongkok di dimensi keamanan dan militer, terutama di Laut Tiongkok Selatan (Economist 2009), Afrika bahkan Eropa (Economist 2017) dan juga Semakin banyak ide yang dikembangkan di media Tiongkok bahwa setidaknya A.S. bukanlah satu-satunya panutan dunia, sebagian karena kemunduran A.S. dan, sebagian, karena peningkatan pengaruh Tiongkok (Stone 2017). Dikobarkan ide bahwa Tiongkok membantu negara-negara lain bangkit dengan inisiatif seperti One Belt and Road, sementara A.S tampak berbalik menuju isolasionisme dan proteksionisme, dapat membuat Tiongkok menjadi *great power*.

Keunikan Hubungan Transaksi Sekuritas Tiongkok dan Amerika Serikat

Melalui penelitian ini, penulis mendapati bahwa hubungan transaksional sekuritas ini berujung pada hasil yang dijelaskan karena konteks unik dari kedua belah pihak yang terlibat. Apabila teori dan kerangka pemikiran penelitian ini diterapkan pada negara lain, maka hasil yang didapatkan kemungkinan berbeda.

Dari sisi Amerika Serikat, Amerika Serikat dipilih Tiongkok menjadi *counterpart* transaksi sekuritas didasari oleh beberapa alasan: (1) Setelah Perang Dunia II, dolar Amerika Serikat menjadi menjadi mata uang dominan sistem ekonomi internasional (Gilpin 1987); (2) ekonomi A.S. sangat bergantung pada aliran modal asing dari negara-negara dengan tingkat tabungan tinggi seperti Tiongkok untuk memenuhi kebutuhan investasi dalam negeri dan untuk mendanai defisit anggaran federal (Morrison 2018); (3) A.S lebih memilih menjual sekuritas dibanding bentuk pembiayaan lain karena keuntungan dari penjualan dapat digunakan sesuai dengan keinginan A.S. tanpa syarat (Yusup 2018); (4) pasar surat utang A.S. adalah satu-satunya pasar global yang cukup besar untuk menyerap kepemilikan sekuritas Tiongkok yang besar dan terus berkembang (Elwell 2012); (5) sekuritas A.S. disukai oleh Tiongkok karena dianggap aman mudah terjual dibanding jenis investasi lainnya; dan (6) secara historis, Amerika Serikat sendiri lebih memercayai kreditur asing dibanding eksportir asing (Katzenstein 1978).

Dari sisi Tiongkok, karena tujuan akhir dari kegiatan ekonomi Tiongkok adalah untuk mempertahankan kekuatan politik Partai, karakteristik ekonomi Tiongkok adalah kuatnya peran Partai Komunis Tiongkok sebagai pengontrol ekonomi negara atau 'kapitalisme merah.' Instrumen ekonomi dan finansial seperti bank adalah milik pemerintah, menjadikan sekuritas dapat dijadikan alat yang cukup terkontrol untuk dijadikan instrumen kekuatan. Hal ini terlihat dalam beberapa kasus yang disebutkan sepanjang penelitian ini. Saat bank Tiongkok mulai menjual sekuritasnya, Menteri Keuangan A.S meminta bantuan Gubernur Bank Sentral Tiongkok untuk mengatasinya, dan dalam waktu dekat, bank Tiongkok menghentikan hal tersebut—gerakan yang menjadi lebih mudah dalam sistem finansial Tiongkok yang diatur ketat oleh pemerintah (Paulson 2015, 250). Saat masyarakat Tiongkok mulai menyuarkan kritik akibat pemerintah yang terus membeli sekuritas A.S yang dinilai tidak menguntungkan saat krisis, kritikan semacam ini tidak berlanjut menjadi protes yang lebih besar dengan media dan pemerintah menenangkan warga Tiongkok dengan menyatakan investasi Tiongkok di sekuritas Amerika Serikat adalah untuk keuntungan Tiongkok sendiri

dan dunia (Ku 2009). Hal ini dapat terjadi karena Tiongkok sangat ketat atas kontrol publik dan medianya. Tiongkok juga dapat mempertahankan akumulasi *foreign exchange reserves* yang begitu besar tanpa menghasilkan inflasi, karena bank cenderung melakukan apa yang dikatakan pemerintah, termasuk kapan dan dimana mereka dapat menyetor uang mereka (Yueh 2013). Kontrol ketat Partai dalam ekonomi sebesar Tiongkok ini berhasil membuat mata uang Tiongkok menjadi mata uang dalam SDR IMF yang bukan berasal dari negara dengan sistem ekonomi dan politik liberal (Eichengreen 2013; Taylor 2013).

Kesimpulan

Untuk membuktikan hipotesis, penulis menggunakan kerangka *relational power* yang melihat *power* sebagai fenomena kausalitas dan bukan sesuatu yang negara simpan sebagai sumber daya. Fenomena kausalitas ini disimbolisasi dalam transaksi sekuritas, yang meningkat perannya sebagai *instrument power* saat transaksi finansial global meningkat secara tajam di pertengahan 1970 akibat teknologi finansial diciptakan dan dapat menghemat waktu transaksi dan mempermudah informasi pembelian dan penjualan bagi masyarakat umum.

Dalam kerangka *relational power*, hubungan transaksi sekuritas ini menjadi hubungan yang digambarkan sebagai “*financial balance of terror*.” Di saat yang sama Tiongkok membutuhkan sekuritas A.S, mereka juga menggunakan sekuritas sebagai *deterrence* (untuk menolak tekanan Amerika Serikat dalam pembentukan kebijakan luar negerinya) dan sebagai *compellence* (untuk mengancam Amerika Serikat menggunakan *reserves*-nya.) Penggunaan sekuritas dalam kerangka *relational power* ini dapat digunakan Tiongkok dengan lebih jelas setelah mereka menjadi kreditur utama A.S di krisis finansial 2008.

Menggunakan sekuritas sebagai instrumen yang hanya menguntungkan Tiongkok secara absolut atas Amerika Serikat adalah hal yang sulit mengingat sifat ekonomi sendiri adalah merupakan hubungan timbal balik. Di sisi lain, keuntungan Tiongkok sebagai kreditur utama A.S., lebih jelas terlihat dalam meningkatnya kekuatan Tiongkok dalam institusi finansial internasional yaitu IMF dan World Bank. *Relational power* ini kemudian dihubungkan dengan konsep *financial power* milik Heep yang menyatakan kekuatan finansial institusional negara dapat dikatakan besar apabila negara tersebut mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi negara-negara lain secara tidak langsung melalui keputusan lembaga keuangan internasional seperti IMF dan World Bank. Kepemilikan sekuritas Tiongkok yang besar berhasil mendorong IMF—dengan dukungan Amerika Serikat—untuk mereformasi peraturannya dengan hasil peningkatan ranking Tiongkok di IMF dan World Bank.

Rangkuman di atas membuktikan bahwa status Tiongkok sebagai kreditur Amerika Serikat terbesar di dunia berhasil digunakan sebagai instrumen peningkatan *financial power* atas Amerika Serikat sampai ke tahap perimbangan (*balance of terror*) dan hal itu melahirkan keuntungan yang lebih jelas terlihat dalam peningkatan *financial power* Tiongkok di institusi finansial internasional yaitu IMF dan World Bank.

Daftar Pustaka

Baldwin, David A. *Power and International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, 2013, hal. 273.

- Bartholomew, Carolyn. Komisioner Komisi Tinjauan Ekonomi dan Keamanan AS-AS, Washington DC, 14 Juli 2005, dapat diakses di United States-China Commission, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Statement%20of%20Carolyn%20Bartholomew%20July%202005.pdf>
- Bartholomew, Carolyn. Pernyataan Wakil Ketua Komisi A.S.-Tiongkok, Forum Urusan Asia Pasifik San Francisco, 15 Agustus 2006, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Carolyn%20Bartholomew%20-%20Charting%20a%20Course%20-%202006.pdf>
- Batista, P. N. "Europe must make way for a modern IMF," *Financial Times*, 23 September 2010, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8b57a684-c744-11df-aeb1-00144feab49a.html#axzz226d5oS3o>. (diakses pada 12 Desember 2017).
- BBC News. "Xi Jinping 'most powerful Chinese leader since Mao Zedong'," *BBC News*, 24 Oktober 2017, <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-41730948>
- Biden, Joe. Pernyataan oleh Wakil Presiden Biden dalam Hubungan A.S.-Tiongkok, diikuti oleh Q&A dengan Murid, Universitas Sichuan, Chengdu, Tiongkok, 21 Agustus 2011, dapat diakses di Office of the Vice President, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/08/21/remarks-vice-president-sichuan-university>
- Bo Qu. *Dynamic Engagement: China's Preference to the International Monetary Cooperation*, The Second GLF Colloquium, Woodrow Wilson School, Princeton University, 3 Mei 2010, https://www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/GLF/qu_glf.pdf
- Chen, Fielding dan Tom Orlik. "Something in Reserve? Assessing China's FX Buffer." *Bloomberg Professional*, 1 Februari 2016, <https://www.bloomberg.com/professional/blog/something-in-reserve-assessing-chinas-fx-buffer/> (diakses 4 Mei 2018)
- Cheng Tun-jen dan Xuan Liu. "Foreign exchange reserves: a new challenge to China," *Journal of Post Keynesian Economics*, 2014, 35 (4), hal. 621-650
- Dyer, G., J. Anderlini dan H. Sender. "China's lending hits new heights," *Financial Times*, 17 Januari 2011, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/488c60f4-2281-11e0-b6a2-00144feab49a.html>
- Economist. "Naked Aggression," dalam *Economist*, 12 Maret, 2009, <https://www.economist.com/node/13279348>
- Economist. "The world's most powerful man: Xi Jinping has more clout than Donald Trump and the world should be wary," *Economist*, 14 Oktober, 2017, <https://www.economist.com/leaders/2017/10/14/xi-jinping-has-more-clout-than-donald-trump.-the-world-should-be-wary>, diakses 15 Mei 2017.
- Eichengreen, B. "Renminbi internationalization: tempest in a teapot?," *ADB distinguished lecture*, 30 (1), 2013, hal. 148-164
- Elwell, Craig K. "The Depreciating Dollar: Economic Effects and Policy Response," *CRS Report*, RL345822012, 23 Februari 2012. <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34582.pdf>
- G20. *Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy*, Washington DC, 15 November 2008, <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html>
- Garcia, Pablo. "Demand for Reserves under International Capital Mobility," *Central Bank of Chile Working Papers*, No. 58, Desember 1999.

- Gebras, Vilya dan Valentina Kuznetsova. *Foreign Economic Strategy of China, East Asia: between regionalism and globalization*, Singapore: ISEAS Publications, 2016
- Geithner, Timothy F. Pernyataan dalam International Monetary and Financial Committee, 25 April 2009, dapat diakses di <http://www.imf.org/external/spring/2009/imfc/statement/eng/usa.pdf>
- Gilpin, Robert. *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1987
- Gilpin, Robert. "The New Global Economic Order," dalam *Global political economy: understanding the international economic order*, Princeton: Princeton University Press, 2001, hal 25-45.
- Guilford, Gwynn. "Problems even China's \$4 trillion can't solve," *Quartz*, 27 Juni 2014, <https://qz.com/226704/problems-even-chinas-4-trillion-cant-solve/>
- Heep, Sandra. *China in Global Finance: Domestic Financial Repression and International Financial Power*. Switzerland: Springer International Publishing, 2014.
- Hess, Patrick. "China's Financial System: Past Reforms, Future Ambitions and Current State," *Currency Cooperation in East Asia*, 2014, https://www.springer.com/cda/content/document/cda_downloaddocument/9783319030616-c2.pdf?SGWID=0-0-45-1446428-p176319244
- IMF. "IMF Quota," *International Monetary Fund*, t.t, <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/14/12/21/IMF-Quotas>
- IMF. "Quota and voting shares before and after implementation of reforms agreed in 2008 and 2010," *International Monetary Fund*, 2010, http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf.
- IMF. "Reform of IMF Quotas and Voice: Responding to Changes in the Global Economy," *International Monetary Fund*, April 2008, <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2008/040108.htm>
- IMF. "Special Drawing Rights (SDR)" *International Monetary Fund*, t.t, <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR>
- IMF. "Where the IMF Gets Its Money," *International Monetary Fund*, t.t, <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Where-the-IMF-Gets-Its-Money>
- IMF. *Annual report 2012: Distribution of IMF professional and managerial staff by nationality*, Washington, DC: International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2012/eng/pdf/webtable51.pdf>.
- IMF. *IMF Launches New SDR Basket Including Chinese Renminbi, Determines New Currency Amounts*, Press Release No. 16/440, 30 September 2016, <http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/30/AM16-PR16440-IMF-Launches-New-SDR-Basket-Including-Chinese-Renminbi> (diakses pada 12 Desember 2017).
- Investopedia. "Government Security," <http://www.investopedia.com/terms/g/governmentsecurity.asp> (diakses 20 Juni 2017)
- Katzenstein, Peter, (ed.). *Between Power and Plenty: Foreign Economic Politics of Advanced Industrial States*, Madison: University of Wisconsin Press, 1978

- Ku, Daisy. "Treasuries purchases will depend on risk: China's Wen," *Reuters*, 1 Februari 2009, <https://www.reuters.com/article/us-china-treasuries-sb/treasuries-purchases-will-depend-on-risk-chinas-wen-idUSTRE50U1RJ20090131> (diakses 8 Mei 2018).
- Landler, Mark. "No New F-16's for Taiwan, but U.S. to Upgrade Fleet," *New York Times*, 18 September 2011, <https://www.nytimes.com/2011/09/19/world/asia/us-decides-against-selling-f-16s-to-taiwan.html> (diakses 5 Mei 2018).
- Landler, Mark. "Rising Powers Challenge U.S. on Role in I.M.F.," *New York Times*, 9 Maret 2009, <https://www.nytimes.com/2009/03/30/world/30fund.html> (diakses 16 Juli 2018).
- Lasswell, Harold Dwight, dan Abraham Kaplan. *Power and Society*, Connecticut: Yale University Press, 1950.
- Ma Weikan dan Ma Weijie. *Zhongguo: xia yi gue wu shi nian. Guanjun yui menxian* (Glory and dreams. China in the next 50 years) Haikou: Nankai Chubanshe, 2000, hal. 72-79
- Mao Zedong. *On the Correct Handling of Contradictions Among the People*, Pidato dalam Sesi ke-11 Supreme State Conference, 27 Februari 1957. https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-5/mswv5_58.htm
- Martin, Michael F. "China's Sovereign Wealth Fund," *CRS Report*, RL34337, 22 Januari 2008, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL34337.pdf>
- Morgenthau, Hans. *Politics Among Nations*, New York: McGraw-Hill Education, 1948.
- Morrison, Jeffrey. "China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States," *Congressional Research Service Report*, RL33534, 5 Februari 2018, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33534.pdf>
- Morrison, Wayne M. dan Marc Labonte. "China's Holdings of U.S. Securities: Implications for the U.S. Economy," *CRS Report*, RL34314, 19 Agustus 2013, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL34314.pdf>
- Olson, S., dan Prestowitz, C. "The evolving role of China in international institutions," *U.S.-China Economic and Security Review Commission*. Washington, DC: Economic Strategy Institute, 2011, <http://www.uscc.gov/researchpapers/2011/TheEvolvingRoleofChinainInternationalInstitutions.pdf>.
- Park Donghyun dan Gemma B. Estrada. "Are Developing Asia's Foreign Exchange Reserves Excessive? An Empirical Examination," *ADB Working Paper*, August 2009, No. 170.
- Paulson, Henry M. *Dealing with China: An Insider Unmasks the New Economic Superpower*, New York: Twelve, 2015
- People's Daily. "China must punish US for Taiwan arm sales with 'financial weapon'", *People's Daily*, 8 Agustus 2011, <http://english.people.com.cn/90780/91342/7562776.html>.
- Raddatz, Martha dan Jenna Mucha. "Clinton Seeks to Reassure China on T-Bills," *ABC News*, 21 Februari 2009, <https://abcnews.go.com/International/story?id=6930021&page=1>
- SAFE. *2001-2011 Overall situation of China's external debt*, Beijing: State Administration of Foreign Exchange, June 2012

- Schelling, Thomas C. *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960
- Schlichting, Svenja. *Internationalising China's Financial Markets*, UK: Palgrave Macmillan, 2008.
- Scissors, Derek. Pernyataan sebelum U.S.-China Economic and Security Review Commission on China's Role in the Origins of and Responses to the Global Recession, 3 Maret 2009, <http://www.heritage.org/Research/Testimony/Testimony-before-the-US-China-Economic-and-Security-Review-Commission-on-Chinas-Role-in-the-Origins-of-and-Responses-to-the-Global-Recession>.
- Sicat, Iluminada T. "The IMF Reforms on Voice and Participation: Impact on Emerging Economies and Low Income Countries (LICs)," *Bangko Sentral Review*. Filipina: Bangko Sentral ng Pilipinas, 2009.
- State Council of People's Republic of China, "China-U.S. Strategic and Economic Dialogue concludes," *The State Council of People's Republic of China*, 29 Juli 2009, http://www.gov.cn/misc/2009-07/29/content_1377873.htm.
- Stone, Curtis, "Yep, the world has a new role model for political and economic development," *People's Daily Online*, 2 November 2017, <http://en.people.cn/n3/2017/1102/c90000-9287973.html>
- Strange, Susan. *Sterling and British Poliiicy: A Political Study of an International Currency in Decline*. Oxford: Oxford University Press, 1971.
- Taylor, AM. "The future of international liquidity and the role of China," *NBER Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research, No. 18771, 2013.
- U.S Department of State, "U.S. Relations With Japan," *U.S. Bilateral Relations Fact Sheets*, 25 Januari 2017, <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/4142.htm>
- U.S Department of State. "U.S. Relations With China," *U.S. Bilateral Relations Fact Sheets*, 13 September 2017, <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/18902.htm>
- U.S Department of State. "U.S. Relations With United Kingdom," *U.S. Bilateral Relations Fact Sheets*, 26 Februari 2018, <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3846.htm>
- Wildau, Gabriel. "China defends veracity of foreign exchange reserves data," *Financial Times*, 6 Maret 2016, <https://www.cnbc.com/2016/03/06/china-defends-veracity-of-foreign-exchange-reserves-data.html>
- Wonacott, P. "In Africa, U.S. watches China's rise," *Wall Street Journal*, 2 September 2011, <http://online.wsj.com/article/SB1000142405311903392904576510271838147248.html>.
- Woods, N. "The International Monetary Fund and World Bank," dalam M. Hawkesworth & M. Kogan (Eds.), *Encyclopedia of government and politis*, London: Routledge, 2 (2), 2003, hal. 953–968
- World Bank. *World Bank group voice reform: Enhancing voice and participation of developing and transition countries in 2010 and beyond*. Washington, DC: World Bank, 19 April 2010, <http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/22553921/DC2010-006%28E%29Voice.pdf>.
- Yang Yao, "China's Approach to Economic Diplomacy," *America, China, and the Struggle for World Order*, New York: Palgrave Macmillan, 2015.

Yi Gang. Pernyataan dalam the 23rd Meeting of the International Monetary and Financial Committee, 16 April 2011, dapat diakses di <https://www.imf.org/external/spring/2011/imfc/statement/eng/chn.pdf>

Yueh, Linda. "China's ambitious plans for its huge reserve," *BBC*. 19 Mei 2013, <http://www.bbc.com/news/business-22567974> (diakses 6 Mei 2018)

Yusup, Edi. Direktur dari Direktorat Asia Timur dan Pasifik Kementerian Luar Negeri, Wawancara, Januari 2018