

BAB I

PENDAHULUAN

Pada dasarnya tujuan studi utama hubungan internasional adalah mempelajari perilaku hubungan internasional, yaitu perilaku para aktor, negara maupun non negara, di dalam arena transaksi internasional. Perilaku itu bisa berwujud perang, konflik, kerjasama, pembentukan aliansi, organisasi dalam internasional dan sebagainya.¹

Kerjasama dalam bidang ekonomi khususnya perdagangan internasional merupakan salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya interaksi antar negara. Dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin lama semakin kompleks dan global, peningkatan arus perdagangan adalah suatu konsekuensi terbesar yang harus dihadapi oleh setiap negara. Masing-masing negara tentu saja akan berupaya untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dari perkembangan ini.

A. Latar Belakang Masalah

Pada bulan November tahun 1999 terjadi suatu kesepakatan bersejarah antara Cina dengan Amerika Serikat mengenai akses pasar, kesepakatan perjanjian yang ditanda-tangani Wakil Perdagangan Amerika Serikat Charlene Barshefsky dan Menteri Perdagangan Luar Negeri Cina Shi Guangsheng disebutkan, Dalam

perjanjian tersebut Cina setuju mengurangi barang impornya dari 22,1% menjadi 17% disertai pembatasan subsidi ekspor dan tarif produk pertanian Cina. Cina akan memberi akses lebih banyak terhadap perusahaan asuransi, bank dan perusahaan telekomunikasi milik Amerika Serikat². Kemudian diikuti oleh kesepakatan antara Cina dengan Uni Eropa pada bulan Mei 2000³. Hal ini inipun diikuti oleh terobosan-terobosan besar bagi Cina di dalam bidang ekonomi setelah mengeluarkan berbagai kebijakan di bidang ekonomi politik Cina akhirnya pada tanggal 11 Desember 2001 Cina resmi diterima menjadi anggota WTO yang ke-143.⁴

Sejak reformasi ekonomi domestik Cina dilakukan pada tahun 1978, yang saat itu dipimpin oleh Deng Xiaoping mengumandangkan empat modernisasi yang mencakup modernisasi di bidang pertanian, industri, militer dan teknologi.⁵ Secara bertahap perekonomian Cina mulai terbuka terhadap arus penanaman modal asing untuk menunjang pembangunan wilayah. Pola perdagangan luar negeri Cina-pun secara bertahap bergeser dari orientasi impor kepada orientasi ekspor. Kondisi ekonomi pada tahap awal dilakukannya reformasi ekonomi ditandai dengan nilai perdagangan (ekspor dan impor) sangat kecil, yaitu hanya sebesar US\$ 20 milyar. Sebagai negara yang jumlah penduduknya terbesar di dunia, nilai perdagangannya pada saat itu hanya berkisar 0,75% dari total perdagangan di dunia. Angka ini

² "Cina-AS Tandatangani Kesepakatan Dagang". *Kompas*, 16 November 1999.

³ "Kesepakatan Cina-Uni Eropa Hapus Hambatan Terakhir", *Media Indonesia*, 20 Mei 2000.

⁴ http://theglobalgenerations.blogspot.com/2008/07/di-balik-bergabungnya-china-ke-dalam_07.html

⁵ William T. Pendle, "China as International Actor", dalam Kim R. Holmes & James J. Przystup, *Between Diplomacy and Detente: Strategies for U.S. Relations with China*. The New York

menggambarkan bagaimana Cina tergolong terbelakang dan hampir tidak diperhitungkan di dunia.⁶ Tetapi reformasi Cina telah mampu membangun ekonomi Cina secara bertahap. Pada tahun 1998, nilai perdagangan Cina telah mencapai US\$ 323,93 milyar. Nilai ekspor pada tahun tersebut telah mencapai US\$ 183,76 milyar, yang berarti naik sebesar 17 kali dibandingkan dengan tahun 1978 yang hanya sebesar US\$ 97,5 juta. Nilai impor sebesar US\$ 140,17 milyar atau naik sebesar 12 kali dibandingkan dengan tahun 1978 sebesar US\$ 108,9 juta. Cina yang nilai eksponya berkembang pesat mulai melihat arti penting WTO bagi perkembangan perdagangannya.⁷ Keterbukaan perekonomian Cina berdampak pada adanya upaya Cina untuk menjadi bagian dari komunitas perdagangan bebas dunia yang dimulai sejak Juli tahun 1986. Pada tahun tersebut Cina-Amerika Serikat melakukan negosiasi mengenai keanggotaan Cina di WTO.⁸

Hubungan Cina dengan GATT sesungguhnya sudah dimulai sejak 1948. Cina tercatat sebagai salah satu negara yang pertama kali menanda-tangani kesepakatan dan ikut mendirikan GATT pada tahun 1948. pada tahun 1949 terjadi revolusi di Cina dan pemerintahan yang berkuasa pada saat itu pindah ke pulau Taiwan. Awal tahun 1950, penguasa di Taipe menyatakan pengunduran diri Cina sebagai peserta GATT, meskipun keputusan pengunduran diri ini tidak diikuti oleh penguasa di

⁶ Jully P. Tambunan, "Pengaruh Keanggotaan Cina di WTO terhadap Negara berkembang dan Indonesia", *Business News*, 31 Januari 2001.

⁷ Li Chang Min, "Progres in Internationalization of Chinese Economy: China's Accession to the WTO". *The APC Journal of ASIAN-Pacific Studies*, No. 6, Maret 2000, hal. 8.

⁸ Zhiquan Zhu, "China and the WTO: America's Mixed Responses", *Journal of Asia Pacific Affairs*, Vol. 2, No. 2, Februari 2001, hal. 41.

Beijing. Sejak tahun 1982, pemerintah Cina yang berkuasa di Beijing mendapat status sebagai anggota peninjau di GATT. Kemudian Cina secara resmi memberitahu GATT untuk ikut bergabung dengan GATT pada Juli 1986.⁹

Selama tahun 1999 dan 2000, Cina telah meningkatkan perundingan bilateralnya dengan negara-negara WTO. Pada Februari 2000, Cina telah menyelesaikan perundingan bilateral dengan 15 negara Uni Eropa.¹⁰ Perundingan-perundingan tersebut akhirnya membuahkan hasil, pada tanggal 11 Desember 2001 Cina resmi diterima menjadi anggota WTO yang ke-143.¹¹

Setahun setelah Cina menjadi anggota WTO, perkembangan ekonomi Cina menunjukkan kemajuan. GDP (*Gross Domestic Product*) Cina mengalami peningkatan sebesar 8%. Perdagangan luar negeri meningkat sebesar 20% (dengan total ekspor sebesar US\$ 325 milyar dan impor sebesar US\$ 295 milyar). FDI (*Foreign Direct Investment*) di Cina mencapai US\$ 52 milyar, Cina mencapai negara tujuan utama bagi investasi AS dibanding negara lain di dunia.¹² Dampak langsung dari keanggotaan Cina di WTO sangat terlihat terhadap hubungan ekonomi Cina-AS tersebut di bidang Perdagangan, Investasi, dan kerjasama ekonomi.

Tahun 2001 merupakan momentum yang baik bagi hubungan bilateral Cina-AS dalam bidang perdagangan, investasi dan kerjasama ekonomi. Menurut data yang

⁹ Chulsu Kim "Process of Accession to the World Trade Organization", *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol XV, No. 3, 1996.

¹⁰ <http://www.wto.org/wto/about/china.htm>.

¹¹ Frank Ching, "US, China Near Turning Point", *Far Eastern Economic Review*, 26 Oktober 1995, hal. 28.

¹² David Boddie, "China One Year After Joining the WTO", *Business Review*, Vol. 11, No. 1, 2002.

dikeluarkan *China's General Administration of Custom*, total perdagangan Cina-AS mencapai US\$ 80,48 milyar, naik 8,1% dibandingkan dengan periode yang sama pada tahun sebelumnya.¹³

Pada tahun 2002, perkembangan hubungan Cina-AS mengalami peningkatan yang pesat dalam bidang investasi dan perdagangan. Berdasarkan data dari *China's General Administration of custom*, secara keseluruhan volume perdagangan antara Cina-AS mencapai US\$ 78,4 milyar, selama sepuluh bulan pertama di tahun 2002. dari total keseluruhan tersebut, ekspor Cina ke AS sebesar 56,5 milyar, sedangkan impor dari AS mencapai US\$ 21,9 milyar.¹⁴

Pasca keanggotaan Cina di WTO, disamping meningkatkan perdagangan antara Cina-AS, juga menciptakan defisit perdagangan AS terhadap Cina, bahkan akan lebih semakin bertambah. Hak kekayaan intelektual dan defisit perdagangan AS adalah contoh implikasi masuknya Cina menjadi anggota WTO.

Keanggotaan Cina di WTO memang menimbulkan kewajiban-kewajiban yang penting, keanggotaan ini juga menawarkan peluang besar dalam perekonomian global. Hal ini menguatkan posisi Cina sebagai tujuan penting investasi asing, bukan saja untuk melayani pasar Cina melainkan juga untuk menjadikan Cina sebagai basis produksi dan riset untuk pasar dunia.¹⁵

¹³ <http://www.fmprc.gov.cn/eng/4452.html>.

¹⁴ <http://www.16da.org.cn/english/2003/feb/55487.htm>

¹⁵ Laurence J. Brahm, *China's Century (Abadnya Tiongkok): Bangkitnya Kekuatan Ekonomi*

Bagi Cina keanggotaannya di WTO akan memberikan sejumlah keuntungan. **Pertama**, keanggotaan di WTO berarti akses pasar ekspor ekonomi Cina (baik barang maupun jasa) ke pasar komunitas WTO dengan dilandaskan pada kerangka MFN (*Most Favoured Nation*) yang tidak bersyarat. **Kedua**, keanggotaan WTO akan secara efektif menghilangkan hambatan-hambatan diskriminatif yang selama ini secara khusus ditujukan kepada negara-negara tertentu, seperti Cina, Rusia dan negara-negara Eropa Timur. **Ketiga**, dalam konteks pengurangan tarif secara umum, sebagai hambatan perdagangan, para pedagang dari negara yang menyetujui pengurangan tarif itu memperoleh keuntungan dari peraturan-peraturan yang terkait dengan akibat-akibat penyimpangan perdagangan yang berasal dari langkah-langkah non-tarif "tersembunyi", seperti subsidi publik, standar-standar teknis, prosedur lisensi impor, dan kebijakan-kebijakan restriktif terhadap investasi asing secara langsung (*Foreign Direct Investment-FDI*) atau hak-hak intelektual (*Intellectual Property Rights-IPR*). Peraturan-peraturan multilateral yang mengatur hubungan perdagangan internasional ini akan dapat meningkatkan kompetisi di pasar internasional. **Keempat**, proses pencapaian keanggotaan dapat menolong pemerintah reformis dalam menghambat tekanan kepentingan tertentu yang menolak reformasi yang tengah diupayakan bagi kepentingan ekonomi jangka panjang secara keseluruhan.¹⁶

¹⁶ Chulsu Kim, "Process of Accession to the World Trade Organization", *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. XV, No. 3, 1996, hal. 5-6.



Cina merasa telah memenuhi persyaratan dasar yang dibutuhkan untuk menjadi anggota WTO, seperti pemotongan tarif, namun Cina menganggap persyaratan yang diajukan Amerika Serikat cukup memberatkan Cina. Bagi AS persyaratan yang diajukan olehnya tersebut adalah sebagai upaya untuk menghambat keinginan Cina menjadi anggota WTO.¹⁷ Syarat-syarat tersebut adalah seperti peningkatan akses pasar, perlindungan hak kekayaan intelektual, penyeimbangan nilai ekspor-impor, penghapusan subsidi pertanian.¹⁸

AS telah memposisikan diri sebagai pemimpin dari negara-negara yang menentang Cina masuk ke WTO. Ini dapat dilihat dari penentangan paling keras yang diberikan oleh AS terhadap Cina. AS bersikeras bahwa sistem ekonomi Cina tidak sesuai dengan aturan WTO dan untuk itu Cina perlu lebih dahulu mereformasi perekonomiannya serta membuka pasarnya untuk produk luar negeri.¹⁹

AS merupakan negara yang menentang Cina menjadi anggota WTO, karena dianggap memiliki kepincangan-kepincangan politik sehingga menghambat perdagangan dengan AS. Kepincangan yang sesungguhnya adalah ketakutan AS terhadap ekspor Cina yang terus meningkat dan dapat mengancam kepentingan ekonomi dan politiknya. Hal ini diperpanas dengan sempitnya pemikiran politik Barat terhadap berbagai masalah yang menyangkut Cina seperti masalah Taiwan,

¹⁷ *The Jakarta Post*, 27 April 1999.

¹⁸ Tatsuhiri Shindo, "China's Accession to the World Trade Organization", *Asia Pacific Review*, Vol. 4, No. 3, 1997.

¹⁹ "Ketergantungan Cina di WTO dan Keterlibatan AS", *Bintang*, Jakarta, 8 Oktober 1997.

HAM, buruh dan sebagainya.²⁰ Beberapa faktor menempatkan AS sebagai aktor penting dalam proses negosiasi masuknya Cina ke WTO, terutama menyangkut hubungan bilateral kedua negara. Robert S. Ross mengemukakan:²¹

Economic engagement of China takes place in three distinct arenas. The first is bilateral negotiations over conflict of interest. The second is US policy toward Chinese membership in multilateral economic institutions. The third is development of bilateral linkages between American and Chinese societies. A comprehensive economic engagement policy would require American application of engagement policies in all three arenas.

Dalam hal *engagement* ekonomi terhadap Cina, dilakukan ke dalam tiga sektor. **Pertama**, negosiasi bilateral terhadap konflik kepentingan. Bersamaan dengan defisit perdagangan yang dialami, maka AS mengancam untuk mengeluarkan balasan proteksionisme perdagangan terhadap Cina yang secara tidak langsung juga menggambarkan suatu kebijakan pembatasan (*containment policy*). Negara maju lainnya juga menuntut agar Cina meliberalisasi akses pasar domestiknya. Negosiasi akses pasar ini secara berangsur-angsur berhasil memenuhi kepentingan AS dan juga membawa Cina lebih kearah kerjasama internasional. Walaupun defisit perdagangan yang dialami AS tidak terlalu merugikan ekonomi negara tersebut, namun konflik dagang tersebut lebih merefleksikan politik domestik AS ketimbang Cina. **Kedua**, negosiasi ekonomi yang membahas proteksi Cina terhadap pelanggaran hak kekayaan intelektual dimana dalam sektor ini AS mengalami defisit perdagangan dalam jumlah yang terbesar. **Ketiga**, kebijakan *engagement* ekonomi

²⁰ Michaela Eglin, "China's Entry into the WTO with Little Help from EU", *International Affairs*, Vol. 73, No. 3, Juli 1997.

²¹ Alastair Iain Johnston & Robert S. Ross (Eds.), *Engaging China: The Management of an Emerging Power*, Routledge, New York, 1999, hal. 185.

secara komprehensif juga memerlukan peningkatan hubungan bilateral antara masyarakat Cina dengan masyarakat luar negeri lainnya terutama dengan AS.²²

Dalam proses perundingan bilateral antara Cina dengan AS tersebut, terdapat beberapa kebijakan perdagangan Cina yang dipersoalkan, antara lain:²³ **Pertama**, sistem perdagangan. Di Cina, perusahaan yang melakukan ekspor atau impor harus mendapatkan persetujuan dari pemerintah. Padahal WTO dengan sejumlah perkecualian, telah membebaskan perusahaan mengekspor atau mengimpor. Atas tekanan dari AS, Cina sepakat menghapuskan ketentuan ini secara bertahap. Namun yang menjadi soal adalah batas penghapusannya. **Kedua**, aturan investasi asing. Dalam banyak hal, aturan pemerintah Cina mengekang investasi asing, misalnya diperakitan mobil. Di kebanyakan sektor ekonomi, Cina mensyaratkan mitra lokal, kandungan lokal dan komitmen ekspor minimal. Ketentuan ini jelas tidak sesuai dengan WTO. **Ketiga**, hak kekayaan intelektual (*Intellectual Property Right-IPR*). Dalam banyak kasus, Cina mensyaratkan alih teknologi yang telah dipatenkan sebagai syarat dalam menyetujui investasi asing. Misalnya, Cina membatasi penjualan pesawat Boeing dan Airbus jika kedua perusahaan tersebut tidak mengalihkan teknologi manufakturnya.

Salah satu alasan yang dikemukakan oleh AS dalam upaya menjegal masuknya Cina kedalam WTO adalah buruknya catatan HAM negara komunis di mata AS, sehingga tidak memenuhi syarat untuk bergabung ke dalam WTO. Cina

²² Ibid

²³ "Menanti Keanggotaan Cina di WTO" *Bisnis Indonesia* 2 Oktober 1997

menangkis bahwa HAM-nya tidak dapat dinilai dari sudut pandang Barat, sebaliknya pelaksanaan HAM Cina lebih dilandasi pada nilai-nilai budaya Timur. Bagi AS, Cina dianggap tidak menghormati hak-hak rakyatnya. Penindasan pengunjuk rasa di lapangan Tiananmen pada tahun 1989 menjadi contoh kasus yang mengemuka. Proses tersebut ternyata sangat mempengaruhi masuknya Cina ke dalam WTO.²⁴ Kasus Tiananmen merupakan kasus yang menyebabkan kemunduran negosiasi Cina masuk kedalam WTO. Meskipun dalam proses negosiasi tersebut mengalami jalan buntu pada tahun 1989, namun pada tahun 1992-1993 Cina mulai menunjukkan kembali usahanya untuk kembali bergabung menjadi anggota WTO (yang berlaku efektif mulai pada bulan Januari 1995), meskipun usahanya untuk menjadi salah satu anggota pendiri (*founding member*) WTO tersebut sia-sia.

Berbeda dengan AS, Uni Eropa sebenarnya relatif lebih lunak dalam perundingan perdagangan dengan Cina, namun UE secara implisit juga mengaitkan masalah-masalah HAM sebagai bagian dari perundingan ini. Selain HAM salah satu keberatan UE terhadap Cina adalah berkaitan dengan terbatasnya akses pasar Cina terhadap produk-produk UE. UE menuntut Cina untuk membuka pasar produk pertanian, jasa keuangan, dan telekomunikasi.²⁵ Berkaitan dengan status negara Cina, Eropa yang semula mendukung Cina sebagai negara berkembang berubah mendekati AS, dengan menginginkan agar status negara maju atau berkembang dibicarakan kasus per kasus atau berdasarkan sektor perdagangan. Tampaknya Eropa lebih positif

²⁴ David S.G. Goodman & GERAL SEGAL, *China Rising: Nationalism and Interdependence*, Routledge, New York, 1997, hal. 136.

²⁵ "Cina Dalam Situasi Dilema," *Kompas*, 17 November 1999.

dalam menghadapi masalah keanggotaan negara Cina dan lebih menekankan hubungan baiknya dengan Cina dibandingkan harus menempuh cara konfrontasi. Hal ini mencerminkan adanya perbedaan sikap antara UE dan AS.

Dalam memperjuangkan status kenegaraannya sebagai negara berkembang, Cina mengajukan alasan-alasan sebagai berikut: **Pertama:** Cina menganggap bahwa negaranya belum siap dikatakan sebagai negara maju karena pendapatan perkapita masyarakat Cina masih dibawah US\$ 90. **Kedua,** dalam menetapkan pilihan politik, Cina sebagai negara berkembang selalu mengambil kebijakan politik luar negeri berdasarkan konsolidasi hubungannya dengan negara berkembang lainnya.²⁶

Walaupun AS cenderung menghambat Cina untuk masuk menjadi anggota WTO, namun masuknya Cina menjadi anggota WTO disambut baik oleh negara-negara anggota WTO lainnya.²⁷ **Pertama,** Cina semakin dapat terlibat dalam perdagangan internasional. Cina dapat mengadakan hubungan dagang dengan hampir seluruh negara di dunia, dan produk Cina yang terkenal murah (disebabkan oleh biaya produksinya yang murah) akan mudah memasuki pasar-pasar di seluruh dunia. **Kedua,** masuknya Cina ke dalam WTO akan mendorong Cina untuk terkait kedalam perdagangan internasional yang didasarkan atas prinsip-prinsip pasar bebas dan demikian akan mendorong Cina untuk meliberalisasi pasar domestiknya.

²⁶ Long Yongtu, "China's Entry into WTO: What Does it Mean for the Global Economy?" dalam Pamela C.M. Mar & Jurgen Ritscher, (eds), *China: Enabling A New Era of Changes*, Salk Wah Press, Singapore, 2003, hal. 183.

²⁷ *Uraian Singkat* Dalam *...*

Dalam hubungan perdagangan, di tahun 1979, AS merupakan mitra dagang terbesar bagi Cina, dan naik ke posisi kedua pada tahun 1996, karena menurut catatan statistik Cina, volume perdagangan Cina AS pada tahun 1979 tercatat sebesar US\$ 2,45 milyar, dan terus mengalami peningkatan pesat sampai tahun 1996 hingga mencapai angka US\$ 42,84 milyar. Secara akumulatif, volume perdagangan kedua negara ini selama 18 tahun mencapai US\$ 260,6 milyar. Sementara itu, berdasarkan statistik AS, perdagangan bilateralnya dengan Cina tahun 1979 mencapai US\$ 2,37 milyar dan pada tahun 1996 mencapai total US\$ 63,5 milyar. Selama 18 tahun, total perdagangan Cina-AS mencapai 376 milyar.²⁸ Sedangkan investasi langsung AS di Cina mencapai lebih dari US\$ 21 milyar. Semenjak tahun 1993, Cina merupakan negara penerima investasi asing terbesar kedua di dunia setelah AS.²⁹

Peningkatan volume perdagangan Cina ke AS tidak diimbangi volume perdagangan AS ke Cina. AS mengalami defisit perdagangan dengan Cina sejak tahun 1983. meskipun awalnya tidak besar, jumlah defisit perdagangan ini terus meningkat. Pada tahun 1989, Cina merupakan penyumbang defisit terbesar keenam bagi perdagangan AS. Pada tahun 1990, Cina tercatat sebagai penyumbang terbesar ketiga. Di awal tahun 1991, Cina menempati posisi kedua.³⁰ Hubungan perdagangan Cina-AS yang tidak seimbang ini menjadi salah satu ganjalan bagi kedua negara untuk membangun hubungan yang lebih baik. Pada satu sisi AS menempatkan Cina

²⁸ "Cina Terbitkan Buku Putih Perdagangan", *Kompas*, 24 Maret 1997.

²⁹ <http://foreign-policy-infocus.or/wto/china.html>.

³⁰ Nicholas D. Krashinsky, *China in the World Economy*, London: C. I. E. P., 1997, hal. 111.

sebagai mitra pentingnya di bidang tenaga kerja, tujuan investasi dan pasar. Namun di sisi lain AS mengkhawatirkan neraca perdagangannya yang terus mengalami defisit terhadap Cina dan mengecam perilaku dagang Cina yang tidak jujur, seperti pembajakan hak kekayaan intelektual.³¹

Keanggotaan Cina di WTO membawa perubahan antara Cina dan AS. Dari sudut diplomatik, keanggotaan Cina di WTO akan memecahkan masalah Hubungan Dagang Normal (*Normal Trade Relations*) Cina dengan AS secara permanen, sehingga menghapuskan hambatan berlarut-larut terhadap hubungan yang lebih baik diantara kedua negara ini.³² Di samping itu Cina berharap dapat mengubah beberapa aturan yang berlaku di arena internasional dengan ikut berpartisipasi dalam pembuatan aturan dagang global. Hal ini tidak mungkin tercapai apabila Cina tidak bergabung dengan WTO.³³

B. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, maka pokok permasalahan yang akan diangkat ke dalam skripsi ini adalah:

“Bagaimanakah dampak hubungan ekonomi antara Cina dengan Amerika Serikat setelah bergabungnya Cina ke dalam WTO?”

³¹ Roy Li, “U.S.-China Relations: Accidents Can Happen” *The World Today*, Vol. 56, No. 5, Mei 2000.

C. Kerangka Pemikiran

Bergabungnya Cina ke dalam komunitas perdagangan bebas dunia dapat dijelaskan melalui konsep integrasi. Integrasi internasional adalah proses pencapaian kondisi supranasional dimana urusan yang semula ditangani pemerintah nasional beralih ke unit-unit yang lebih besar.³⁴ Integrasi internasional secara singkat didefinisikan oleh Joshua S. Goldstein, yaitu:

*International integration refers to the process by which supranational institutions come to replace national one the gradual shifting upward of sovereignty from the state to regional or global structures.*³⁵

Integrasi ekonomi merupakan salah satu topik yang menarik untuk dibahas dalam studi ekonomi politik internasional. Sepanjang sejarahnya, bidang ekonomi merupakan bidang yang paling sering diintegrasikan. Bentuk organisasi integrasi yang paling umum adalah "pasar bersama" dimana segenap negara anggotanya mengkonsolidasikan semua atau sebagian aktivitas perekonomian mereka. Fungsi pasar bersama adalah meningkatkan potensi ekonomi melalui konsolidasi kebijakan. Ada dua instrumen khusus yang digunakan. **Pertama**, setiap anggota menghapuskan hambatan perdagangan di antara mereka sehingga barang-barang mengalir secara bebas dalam perdagangan. **Kedua**, mereka sepakat memperlakukan negara lain dengan satu kebijakan ekonomi tunggal. Kebijakan-kebijakan ekonomi mereka

³⁴ Walter S. Jones, *Logika Hubungan Internasional: Kekuasaan, Ekonomi-Politik Internasional, dan Tataan dunia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1988, hal. 427

³⁵ Joshua S. Goldstein, *International Relations*, edisi kedua, Harper Collins College, Diklatkan

konflik antar negara, maka dapat diselesaikan melalui mekanisme organisasi yang ada dalam integrasi tersebut.

Bergabungnya Cina ke dalam WTO secara nyata membawa dampak politik bagi politik domestik Cina. Dengan berubahnya ekonomi dunia, maka akan terjadi insentif yang dihadapi sebuah pemerintahan, perusahaan dan kelompok-kelompok sosio-ekonomi yang terorganisir dalam suatu negara. Tekanan untuk merubah suatu kebijakan beserta lembaga-lembaga yang terkait dengannya menjadi semakin meningkat. Dengan adanya keterbukaan, kebijakan pemerintah suatu negara seringkali berfokus pada upaya memperbaiki keunggulan kompetitif suatu industri di negara tersebut, sehingga mendukung adaptasi ekonomi dalam proses reformasi ekonomi. Bergabungnya Cina ke dalam WTO juga akan memberikan tekanan luar biasa terhadap infrastruktur ekonomi Cina untuk menyesuaikan diri guna memperoleh peluang dalam persaingan global.³⁸

Mengingat cepatnya pertumbuhan ekonomi yang terjadi di Cina sejak 1978, Cina merasa perlu untuk mengambil kebijakan bagi integrasi ekonominya ke dalam ekonomi global. Integrasi ekonomi yang dilakukan oleh Cina berjalan dengan lancar dan tidak banyak menimbulkan friksi di dalam perdagangan dan investasi internasional. Hal ini terutama sangat jelas terlihat selama periode 1978-1994. Walau

³⁸ Lawrence J. Rauh, *Op. Cit.*, hal. 62

demikian sejak tahun 1994 proses integrasi Cina ke dalam rezim formal (GATT) mengalami beberapa hambatan.³⁹

Untuk lebih memahami fase integrasi, terlebih dahulu perlu dilihat dua buah model tahapan untuk menjelaskan sejauh mana partisipasi Cina dalam ekonomi dunia. Masing-masing model membantu menerangkan nilai (*value*) dan asumsi mengenai perilaku para pemimpin Cina. Model pertama adalah model integrasi parsial (*partial intergration model*). Dalam model pertama ini, partisipasi Cina di dalam ekonomi global digambarkan secara praktis sebagai sebuah proses yang harus diawasi secara hati-hati. Contoh yang kedua model ini dapat dilihat ketika pemimpin Cina memiliki kemampuan untuk memanfaatkan keuntungan yang dapat diperoleh melalui partisipasi di dalam ekonomi global, namun dilain pihak menghindari elemen-elemen tertentu yang terkandung dalam integrasi yang dianggap dapat mengganggu ekonomi dan kedaulatan Cina. Melalui model ini, integrasi dapat berjalan pelan atau terhenti, didasarkan pertimbangan resiko terhadap kepentingan politik ekonomi domestik Cina.⁴⁰

Model kedua yang didasarkan pada aliran perdagangan liberal disebut sebagai model integrasi penuh (*full integration model*) model ini menempatkan integrasi Cina ke dalam ekonomi global yang berada pada tingkat yang sama dengan negara ekonomi industri terbuka lainnya. Melalui model ini Cina tidak berhenti di pertengahan jalan dalam melakukan proses integrasi, sehingga suatu integrasi parsial

³⁹ Michael Oksenberg & Elizabeth Economy, *China Join the World: Progress and Prospect*, A

dapat menjadi tidak efisien dan dapat dianggap tidak konsisten oleh mitra dagangnya.⁴¹

Keanggotaan Cina di WTO dan perubahan hubungan ekonomi dan perdagangan Cina-AS pasca keanggotaan Cina di WTO akan dapat dilihat secara komprehensif dengan menggunakan perspektif liberalisme sebagai sebuah pendekatan dalam hubungan internasional. Para penganut aliran liberal percaya bahwa ekonomi dan perdagangan merupakan sumber perdamaian hubungan antar bangsa. Keuntungan timbal balik dari perdagangan dan interdependensi yang berkembang diantara bangsa-bangsa cenderung akan memperkuat hubungan yang kooperatif. Selain itu aliran pemikiran liberal percaya bahwa ekonomi pasar memiliki motif yang rasional, sehingga pemerintah negara-negara membuat berbagai kebijakan luar negeri umumnya didorong oleh adanya perkembangan pasar. Sebab itu, kekuatan pasar adalah sumber utama dari berbagai perubahan dalam hubungan internasional, terutama perubahan-perubahan yang bersifat kooperatif. Perspektif ini juga memandang bahwa dinamika dalam ekonomi internasional sebagai sesuatu yang dominan dalam membentuk pola hubungan internasional dan perubahan kebijakan negara-negara tertentu.⁴²

Penulis juga menggunakan pemikiran yang oleh Robert Jackson dan George Sorensen dispesifikasikan ke dalam aliran Liberalisme Interdependensi. Pada dasarnya kaum liberal ini berpendapat bahwa pembagian tenaga kerja yang tinggi dalam

⁴¹ Ibid.

⁴² Umar Suryadi Bakry, Op. Cit., hal 9-10.

perekonomian internasional meningkatkan interdependensi antara negara, dan hal itu menekan dan mengurangi konflik kekerasan antar negara.⁴³

Joseph A. Nye mengembangkan teori interdependensi kompleks (*Complex Interdependence*), berpendapat bahwa dalam kondisi interdependensi kompleks hubungan antar Negara bukan hanya atau terutama hubungan yang antar pemimpin Negara, terdapat hubungan pada banyak tingkatan yang berbeda melalui banyak aktor dan cabang pemerintahan yang berbeda-beda.⁴⁴ Bahkan Nye berpendapat bahwa kelompok-kelompok transnasional dan individu juga memiliki peran yang cukup kuat dalam hubungan internasional. Akibatnya, permasalahan ekonomi dan kesejahteraan, *Low Politics*, menjadi isu penting dari pada permasalahan keamanan dan kelangsungan hidup, *High Politics*. Para pebisnis dapat memberikan respon yang lebih cepat dari pada para diploma dan mendapatkan peluang-peluang untuk berkomunikasi dengan banyak staf lokal dan aktivitas mereka sehari-hari.⁴⁵

Tingginya kerjasama ekonomi yang terjadi antara Cina-AS pasca masuknya Cina ke dalam WTO disebabkan oleh hubungan timbal-balik yang semakin tinggi. Cina berkembang menjadi negara yang memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, standard hidup semakin meningkat. Akibatnya kebutuhan terhadap produk manufaktur dan produk-produk elektikal semakin tinggi pula. Hal ini menjadikan Cina sebagai pasar yang memiliki arti penting bagi industri-industri

⁴³ Robert Jackson dan George Sorensen, *Pengantar Studi Ilmu Hubungan Internasional*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal., 148.

⁴⁴ *Ibid*, hal. 151.

⁴⁵ Lim Hye Seng, *Demokrasi Ekonomi di Asia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, Hal. 14

di AS. Di sisi lain, keinginan kuat untuk mendapatkan produk-produk AS dan akses pasar ke AS menjadi kepedulian utama para pengambil kebijakan maupun para investor untuk meningkatkan daya saing produsen.

Joseph Nye menyempurnakan konsep *Spill Over* yang ada sebelumnya. *Spill Over* berarti meningkatkan kerjasama di suatu wilayah atau bagian dapat mengakibatkan ketidak-seimbangan yang tercipta akibat kerjasama mereka. Dia menyadari bahwa penegasan kembali tidak selalu berarti negatif atau kemunduran yang disebutnya dengan *spill back*. Kerjasama antar bangsa tidak selalu mengalami peningkatan namun terkadang mengalami masa stagnasi dan kemunduran. Hal ini tentunya tergantung pada keuntungan timbal-balik yang diperoleh dari kerjasama tersebut. Interdependensi kompleks jelas menyatakan hubungan yang jauh lebih bersahabat dan kooperatif di antara Negara.⁴⁶

Untuk melihat suatu permasalahan yang muncul dalam hubungan Cina-AS, secara khusus Steven I. Levine dalam tulisannya "*China and The United States: The Limits of Interaction*"⁴⁷ mengajukan beberapa perspektif yang ditawarkan, diantaranya perspektif *the normal conflict*.

Perspektif *the normal conflict* melihat adanya jalur yang beragam antara hubungan Cina-AS, seperti politik, keamanan, sosial, budaya dan sebagainya, baik yang dilakukan antar pemerintah maupun masyarakat. Konflik yang muncul pada satu bidang dapat dianggap sebagai sesuatu yang normal. Terdapat saling keterkaitan

⁴⁶ Lim Hua Sing, *Peranan Jepang di Asia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, Hal. 14.

di antara berbagai bidang hubungan. Bidang hubungan yang rusak dapat mengganggu bidang hubungan yang lain. Dan sebaliknya bidang hubungan yang lainpun dapat memperbaiki bidang hubungan yang rusak tersebut. Buruknya hubungan di suatu bidang tidak berarti buruknya hubungan di kedua negara secara keseluruhan. Oleh sebab itu berdasarkan perspektif *the normal conflict thesis*, dapat ditarik pemahaman bahwa dalam hubungan Cina-AS ada berbagai kepentingan nasional yang saling terkait.⁴⁸

D. Hipotesis

Hubungan Cina-AS mengalami perubahan setelah Cina bergabung ke dalam WTO. Keanggotaan Cina di WTO akan meningkatkan hubungan Cina-AS, hal ini ditunjang oleh adanya berbagai perjanjian bilateral di bidang ekonomi antara kedua negara tersebut.

E. Tujuan Penulisan

Tulisan ini bertujuan untuk memahami keanggotaan suatu negara dalam organisasi internasional, dalam hal ini WTO yang memberikan dampak bagi kebijakan ekonomi domestik dan hubungan negara tersebut dengan negara lain

Selain itu penulisan ini juga bertujuan untuk menjelaskan hubungan ekonomi Cina-AS pasca keanggotaan Cina di WTO. Penekanan diberikan pada analisis hubungan ekonomi Cina-AS dalam konteks perjanjian WTO.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah dengan menggunakan metode kualitatif. Jenis penelitiannya adalah deskriptif, yaitu dengan cara menggambarkan bagaimana suatu hal terjadi, atau memaparkan data-data yang ada. Data yang berhasil dikumpulkan tersebut kemudian akan dianalisis melalui pendekatan kualitatif, disesuaikan dengan konsep-konsep yang dikenal dalam hubungan internasional. Sehingga pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan.

Pengumpulan data yang dibutuhkan bagi penelitian ini dilakukan dengan melalui teknik penelitian kepustakaan (*library research*).⁴⁹ Penelitian menggunakan data sekunder, yaitu merupakan hasil-hasil penelitian orang lain dan berbentuk tulisan yang telah dipublikasikan, baik dalam bentuk buku, jurnal, artikel, media cetak dan media lainnya serta laporan dari berbagai sumber yang relevan bagi penelitian ini. Data-data yang diperoleh untuk penulisan ini kemudian diakumulasikan dan dikomparasi sehingga dapat diperoleh generalisasi terhadap data-data tersebut. Serta data-data sekunder yang menjadi dokumen di dalam penulisan ini diperoleh perpustakaan umum, situs internet, maupun koleksi pribadi.

⁴⁹ Muzi Singgih, & Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survei*, I DIES, Jakarta, hal 70

G. Jangkauan Penelitian

Mengingat luasnya permasalahan yang dikemukakan maka penulis perlu membatasi masalah agar dapat berjalan lebih efisien. Penelitian ini akan mengkaji seputar permasalahan yang dihadapi oleh Cina untuk masuk ke dalam keanggotaan WTO terhadap peningkatan hubungan perdagangan dengan AS. Adapun periodisasi penelitian ini dimulai dari 1989 sampai tahun 2008.

H. Sistematika Penulisan

BAB I merupakan Bab pendahuluan, berisikan latar belakang permasalahan yang menjadi alasan pemilihan topik. Dari pemaparan tersebut akan dijelaskan pokok permasalahan penulisan skripsi. Bab ini juga merinci kerangka pemikiran, hipotesis, tujuan penelitian, metode penelitian, jangkauan penelitian dan sistematika penulisan.

Hubungan ekonomi dan perdagangan Cina-AS pra keanggotaan Cina di WTO akan menjadi pembahasan selanjutnya di Bab II, di dalamnya akan dijelaskan perkembangan hubungan ekonomi dan perdagangan Cina-AS, kendala dan hambatan yang dihadapi kedua negara tersebut serta menjelaskan perjanjian bilateral Cina-AS di bidang ekonomi.

Selanjutnya di Bab III akan dibahas mengenai integrasi Cina ke dalam WTO, yakni berupa pembahasan mengenai latar belakang bergabungnya Cina ke dalam WTO, peranan WTO, serta implikasinya bagi negara-negara anggota WTO, juga akan dibahas proses keanggotaan Cina di WTO.

Selanjutnya di Bab IV akan dibahas mengenai dampak keanggotaan Cina di WTO terhadap hubungan ekonomi Cina-AS. Bab ini menganalisa bagaimana hubungan ekonomi Cina-AS pasca keanggotaan Cina di WTO yaitu dampak langsung maupun tidak langsung dari semua aturan yang harus ditaati Cina berkenaan dengan diterimanya Cina menjadi anggota WTO, dan bab ini juga menjelaskan bagaimana akseptabilitas AS terhadap Cina pasca keanggotaan Cina di WTO.

Pada Bab V, penulis nantinya akan menyajikan kesimpulan. Kesimpulan ini didasarkan pada data-data dan analisa yang dibahas pada bab-bab sebelumnya.