

Analisis Perubahan Kebijakan Luar Negeri Cina Melalui Keikutsertaan Cina dalam *Chiang Mai Initiative* sebagai Respon Terhadap Dominasi Jepang di Asia Tenggara

Luh Paramitha Dharma Putri, Sukma Sushanti, S.S., M.Si., Putu Ratih Kumala Dewi, S.H.,
M.Hub.Int

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Email: tridani@ymail.com, sukmasushanti@gmail.com, tih_ratihkumaladw@yahoo.com

ABSTRACT

Asian financial crisis in 1997 marked as a momentum of new cooperation in East Asia especially on financial sector. Several arrangements were established during and after the crisis. In 2000, the ASEAN countries along with China, Japan, and South Korea launched Chiang Mai Initiative (CMI) as a financial assistance through bilateral swap agreements among members. This achievement shows the changing foreign policy of China since its rejection of Asian Monetary Fund (AMF) proposed by Japan during the crisis. This changing behavior of China is related to its relative position compared to Japan's at that time. Due to that, Japan in this case remains as the key factor of China's foreign policy decision making in East Asia. Using rational actor model and the concept of national interest, this research aims to analyze the changing foreign policy of China by joining CMI as its response to Japan.

Keywords: China, Japan, Chiang Mai Initiative, Sino-Japanese Competition

1. PENDAHULUAN

Krisis finansial Asia tahun 1997 menjadi momentum yang mengubah persepsi negara tentang stabilitas regional. Melihat buruknya dampak krisis tersebut, Jepang mengusulkan pembentukan suatu badan yang memungkinkan penanggulangan krisis secara dini yaitu *Asian Monetary Fund* (selanjutnya disebut AMF). AMF dirancang sebagai institusi multilateral yang dapat menyediakan bantuan likuiditas mandiri bagi negara-negara Asia. Sayangnya, proposal AMF ini mendapatkan penolakan dari Amerika Serikat, *International Monetary Fund* (IMF), termasuk juga tidak adanya dukungan Cina, yang kemudian membuat rencana pembentukan AMF ini terhenti (Chey, 2009; 458).

Bagi Jepang, penolakan AS tidak berarti apa-apa, namun dengan tidak adanya dukungan dari Cina, semua upaya pembentukan AMF menjadi tidak mungkin lagi. Hal ini memperkuat fakta bahwa Cina merupakan aktor strategis yang memiliki signifikansi bagi Jepang di kawasan Asia Timur (Hayashi, 2006; 94). Cina merupakan

negara yang sangat diharapkan Jepang untuk mendukung proposal ini. Cina merupakan mitra terbaik Jepang untuk mewujudkan institusi regional yang dapat diterima oleh negara-negara lain dan memiliki *power* cukup di kawasan.

Apabila Cina mendukung, AMF dapat dijalankan meski tanpa Amerika Serikat (Rathus, 2011; 104). Sayangnya, Cina tidak mendukung pembentukan lembaga tersebut. Cina melihat adanya risiko atas mata uangnya jika lembaga ini terbentuk (Green; Rathus, 2011; 104), sehingga dengan menyetujui pembentukan AMF berarti Cina siap mempertaruhkan cadangan mata uangnya demi Asia Tenggara khususnya. Di sisi lain, Cina juga melihat adanya kemungkinan di mana Jepang akan memperoleh pengaruh yang semakin besar. Cina mempersepsikan AMF sebagai usaha Jepang untuk menjadi pemimpin dan mendirikan hegemoni Yen di kawasan (Chey, 2009; 459). Absennya dukungan dari Cina membuat proposal Jepang untuk membentuk AMF ini gagal diwujudkan.

Gagalnya proposal AMF tidak membuat Jepang berhenti berusaha tampil di kancah regional Asia Tenggara. Pada tahun 2000, dalam ASEAN Plus Three (APT) *Finance Ministers' Meeting* (APT-FMM), 10 negara ASEAN bersama Jepang, Cina, dan Korea Selatan, memperkenalkan *Chiang Mai Initiative* (selanjutnya disebut CMI), yang merupakan sekumpulan *Bilateral Swap Agreements* (selanjutnya disebut BSAs) antara negara ASEAN dan tiga mitranya tersebut. Keikutsertaan Cina dalam kerangka kerja CMI ini menunjukkan suatu keanehan dalam kebijakan luar negerinya, setelah sebelumnya Cina justru tidak mendukung proposal AMF.

Kekhawatiran Cina seyogyanya masih ada ketika CMI akan diwujudkan. CMI masih akan melibatkan cadangan mata uang Cina masih dan Jepang juga terlibat secara aktif dalam CMI. Karena sifatnya sebagai sebuah institusi finansial, Jepang bisa saja memanfaatkan lembaga ini untuk mencoba mendominasi kawasan Asia Tenggara atau Asia Timur secara umum. Perubahan kebijakan Cina ini mengindikasikan adanya upaya Cina untuk membendung secara langsung dominasi Jepang di Asia Tenggara melalui keikutsertaannya dalam CMI. Cina pun dapat memanfaatkan CMI untuk menciptakan kondisi dan lingkungan regional yang mendukung kepentingan Cina untuk menyebarkan pengaruhnya. Dengan demikian, untuk memperjelas motif akan respon yang berbeda dari Cina terhadap proposal AMF dan CMI, perubahan kebijakan luar negeri Cina patut untuk dikaji untuk melihat alasan yang mempengaruhi Cina untuk turut berpartisipasi dalam *Chiang Mai Initiative* sebagai suatu kerangka kerjasama finansial regional dilihat dari konteks respon Cina terhadap Jepang. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab mengapa Cina memutuskan untuk ikut serta dalam *Chiang Mai Initiative*.

2. KERANGKA PEMIKIRAN

Untuk mengetahui mengapa Cina ikut serta dalam *Chiang Mai Initiative* penulis menggunakan model pengambilan keputusan aktor rasional dan konsep kepentingan nasional sebagai konsep utama dalam menganalisis fenomena tersebut.

Model Aktor Rasional

Untuk menganalisis motif yang mempengaruhi Cina untuk ikut serta dalam CMI, penulis akan menggunakan Model I

yang dikemukakan oleh Allison bukunya yang berjudul *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1999), yakni Model Aktor Rasional.

Model Aktor Rasional merupakan suatu model pengambilan keputusan yang secara umum melihat negara sebagai aktor tunggal pengambil keputusan yang tindakannya dapat dianalogikan seperti perilaku manusia yang rasional. Rasionalitas yang dimaksudkan merujuk pada keputusan atau pilihan yang konsisten dan *value-maximizing* (bersifat mencari keuntungan sebesar-besarnya) dalam keterbatasan tertentu (Allison & Zelikow, 1999; 30). Keterbatasan aktor rasional dalam mengambil keputusan dipengaruhi oleh lingkungan di mana kebijakan itu diambil. Mintz dan DeRouen (2010) mengemukakan sembilan (9) kondisi yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan yakni keterbatasan waktu, keterbatasan informasi, ambiguitas, familiaritas, akuntabilitas, risiko, tekanan, setting dinamis dan statis, serta setting interaktif.

Konteks model rasional sendiri hanya dipengaruhi oleh tiga dari kondisi tersebut, yaitu pertama, keterbatasan waktu yakni adanya keterbatasan waktu dapat mendesak pengambil keputusan untuk mengambil keputusan secara cepat sehingga akan ada kesulitan dalam mengambil keputusan yang rasional. Kedua, keterbatasan informasi di mana adanya keterbatasan informasi membuat aktor pengambil lebih sulit untuk menganalisis keadaan sehingga akan sulit dalam membandingkan alternatif atau melihat potensi-potensi konsekuensi yang ada. Sekalipun demikian, politik luar negeri memang tidak dapat dianalisis secara utuh dan pasti karena banyaknya informasi yang tidak lengkap dan akurat. Ketiga, setting interaktif, keputusan/kebijakan suatu negara dapat mempengaruhi dan sebaliknya dipengaruhi oleh tindakan aktor lain, dengan kata lain, pengambilan keputusan merupakan sebuah proses interaktif yang terdiri dari aksi dan reaksi antar aktor pengambil keputusan sebab pertimbangan dari lawan politik akan berpengaruh pada capaian kebijakan nantinya (Mintz & DeRouen Jr., 2010; 25-28).

Setelah melihat hambatan atau faktor yang mempengaruhi kondisi untuk terwujudnya suatu keputusan yang rasional, maka adapun konsep dasar dari tindakan rasional meliputi:

1. Tujuan: tujuan dari aktor rasional dapat dijabarkan sebagai rumusan hasil, kegunaan,

atau preferensi yang merefleksikan nilai atau kegunaan dari seperangkat alternatif dari konsekuensi. Keamanan nasional dan kepentingan nasional merupakan kategori utama di mana tujuan strategis suatu negara terkandung.

2. Alternatif: alternatif yang dimaksudkan adalah alternatif tindakan yang dapat diambil oleh pengambil keputusan pada situasi tertentu.

3. Konsekuensi: dalam hal ini konsekuensi berarti hasil yang dapat muncul bila suatu alternatif tindakan diambil, di mana setiap alternatif mengandung konsekuensinya masing-masing. Konsekuensi dapat berupa keuntungan maupun kerugian.

4. Pilihan: pilihan rasional secara sederhana merupakan pilihan yang akan mengutamakan alternatif yang memiliki konsekuensi (keuntungan) tertinggi dalam fungsi hasil pengambil keputusan, dengan kata lain pilihannya bersifat *value-maximizing* (Allison & Zelikow, 1999; 29-30).

Dalam menganalisis mengapa Cina mengubah kebijakan luar negerinya, faktor-faktor yang berpengaruh dapat dilihat dari konsep-konsep di atas. Faktor pendorong perubahan kebijakan Cina dapat dilihat dari tujuan yang hendak dicapai oleh Cina melalui keikutsertaannya dalam CMI. Penolakan maupun keikutsertaan Cina juga akan sangat dipengaruhi oleh kalkulasi alternatif kebijakan yang ada beserta konsekuensi yang muncul nantinya. Melalui kalkulasi dan proyeksi akan tujuan itulah, penulis akan menganalisis mengapa Cina mengambil keputusan untuk ikutserta dalam CMI dan menolak AMF.

Konsep Kepentingan Nasional

Kebijakan luar negeri merupakan refleksi dari tujuan dan kepentingan suatu negara di kancah internasional, sehingga dalam membahas kebijakan luar negeri, membahas konsep kepentingan nasional sangatlah esensial. Kepentingan nasional merupakan tujuan akhir dari sebuah kebijakan, sehingga kepentingan nasional juga dapat diartikan sebagai kebutuhan negara yang bersifat penting yang kemudian mengarahkan para pembuat keputusan dalam merumuskan kebijakan luar negerinya (Perwita & Yani, 2006; 35).

Kepentingan nasional dari sudut pandang kaum realis memiliki dua maksud di dalamnya. Pertama, bahwa negara memiliki suatu kepentingan, dan kedua, kepentingan itu mempengaruhi perilaku negara (Brown & Ainley, 2005; 30). Kaum realis

mengasumsikan negara seperti halnya manusia yang memiliki kepentingan sehingga perilakunya tidak semata-mata didasarkan pada acuan norma tertentu melainkan kepentingannya. Negara merupakan suatu entitas yang egois, berfokus pada dirinya sendiri, sehingga tidak akan mengorbankan dirinya sendiri, menurut kaum realis.

Kepentingan nasional mungkin akan sulit untuk diidentifikasi, namun satu prinsip kaum realis, bahwa apapun yang suatu negara cari, mereka akan selalu mengejar kekuasaan (*power*) guna mencapai tujuan yang lain (Brown & Ainley, 2005; 30), dalam hal ini, kekuasaan adalah suatu tujuan (*as an end*), juga sebagai alat (*as a means*) untuk memperoleh tujuan lain (*national interests*). Sebagai sebuah tujuan, kepentingan nasional menentukan orientasi dan strategi suatu negara.

Analisis perubahan kebijakan luar negeri Cina ini akan menempatkan konsep kepentingan nasional bersama dengan model aktor rasional untuk menjabarkan faktor yang menjadi pendorong keikutsertaan Cina dalam CMI. Sebagai suatu tujuan sekaligus alat, maka kebijakan Cina tersebut akan dijelaskan baik sebagai hasil akhir, maupun perjalanan menuju tujuan yang lebih besar.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Krisis Finansial Asia

Pada tahun 1990-an perkembangan ekonomi di kawasan Asia Timur mengalami kemajuan yang pesat hingga dikenal sebagai *East Asian Miracle* (keajaiban Asia Timur). Pada masa ini negara-negara Asia Timur seperti Korea Selatan, Singapura, Wilayah Administratif Khusus Hong Kong, Taiwan, Thailand, Indonesia, Malaysia, dan Filipina bahkan mendapat predikat macan Asia karena pesatnya pembangunan ekonomi di negara tersebut. Namun, kesuksesan ekonomi tersebut telah membuat aktor domestik dan internasional meremehkan kelemahan struktural yang ada. Pada saat itulah krisis finansial Asia menunjukkan sisi lain dari kesuksesan negara-negara tersebut di mana mereka menjadi 'korban' dari kesuksesan mereka sendiri (Karunatileka, 1999; 7).

Krisis finansial Asia menghantam perekonomian Asia Timur tepat di saat perkembangan ekonomi negara-negara tersebut sangat tinggi. Pertumbuhan PDB negara-negara tersebut rata-rata melebihi 5% (Denoon, 2007; xii). Sebelum terjadinya krisis,

beberapa negara Asia mematok nilai mata uang mereka terhadap Dolar AS (*fixed exchange rates*), contohnya Thailand. Pada tahun 1995, Dolar AS mengalami apresiasi khususnya terhadap mata uang Yen Jepang sehingga mata uang negara Asia Tenggara juga mengalami apresiasi. Hal ini menyebabkan tidak kompetitifnya harga produk ekspor negara Asia Tenggara sehingga memperburuk defisit transaksi berjalan (*current account deficit*). Krisis mulai terasa ketika mata uang baht Thailand mengalami serangan spekulasi yang kemudian ditanggapi Pemerintah Thailand dengan mengambangkan baht pada bulan Juli 1997. Serangan spekulasi kemudian menyebar ke negara-negara lain. Negara-negara yang terkena krisis kemudian menaikkan suku bunga yang membuat banyaknya perusahaan yang bangkrut akibat meningkatnya biaya untuk peminjaman modal (Karunatileka, 1999; 2).

Kondisi perekonomian yang memburuk membuat Thailand mencari bantuan kepada IMF pada tanggal 28 Juli 1997. Thailand juga sempat meminta bantuan kepada Jepang, namun Jepang lebih memilih untuk membantu Thailand melalui mekanisme bantuan IMF. Pada 20 Agustus 1997, IMF mengeluarkan bantuan sejumlah 17,2 milyar Dolar AS untuk menyelamatkan Thailand di mana Jepang dan IMF sama-sama menyumbang empat milyar Dolar AS, *World Bank* menyumbang 1,5 milyar Dolar, 1,2 milyar Dolar dari *Asian Development Bank* (ADB), dan 6,5 milyar Dolar dari negara-negara Asia Timur dan Australia (Hayashi, 2006; 84). Cina juga turut berkontribusi sebanyak satu milyar Dolar AS untuk dana bantuan Thailand melalui IMF tersebut dan di kesempatan lain juga turut membantu Indonesia dalam jumlah yang sama.

Krisis ini merupakan momentum bagi Cina untuk menunjukkan dirinya di kancah regional melalui berbagai kebijakan. Pada masa krisis tersebut, Cina tidak banyak berperan, namun kebijakannya untuk tidak mendevaluasi Renminbi (RMB) lebih jauh setelah sebelumnya sempat didevaluasi sebanyak 30% di tahun 1994, memberikan keringanan bagi sektor ekspor negara-negara yang terkena krisis. Hal ini dianggap sebagai dorongan yang juga membantu negara-negara yang terkena krisis untuk lebih mudah keluar dari keterpurukan ekonomi, sekalipun Cina tidak berperan langsung dalam pemberian *bail out* sebanyak Jepang (Rathus, 2011; 106). Gagalnya Jepang dalam

menanggung krisis menjadi faktor yang signifikan dalam meningkatkan kepercayaan diri Cina untuk secara lebih aktif dalam mengejar kepentingannya.

Proposal Asian Monetary Fund (AMF)

Segera setelah bantuan IMF terhadap Thailand disetujui, Jepang telah mulai menyusun proposal AMF. Lembaga ini dirancang sebagai sebuah lembaga yang independen dan terinstitusi penuh, sehingga nantinya akan memiliki sekretariat dan staf sendiri. Jepang berencana untuk mengumpulkan 100 milyar Dolar AS melalui kontribusi negara-negara anggota AMF nantinya, di mana Jepang menyumbang sebanyak 50 milyar Dolar AS. Proposal AMF tersebut diajukan pada sembilan negara, yaitu Australia, Cina, Hong Kong, Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, Korea Selatan, dan Thailand untuk kemudian didiskusikan pada pertemuan IMF/World Bank di Hong Kong pada 23-24 September 1997 (Sakakibara; Hayashi, 2006; 85).

Tanggal 21 September 1997, sebelum pertemuan tahunan IMF/World Bank, kesepuluh negara yang ditawarkan proposal AMF ditambah Amerika Serikat dan IMF mengadakan rapat pada level deputi. Pertemuan tersebut gagal untuk mencapai kesepakatan di mana AS dan IMF menentang keras pembentukan AMF, sementara negara-negara ASEAN menunjukkan ketertarikan pada proposal tersebut sekalipun Singapura dan Filipina tidak menyukai kerangka kerja yang tidak melibatkan AS, dan di lain pihak, Australia bersama Cina dan Hongkong tidak menunjukkan sikap yang jelas (Hayashi, 2006; 86).

Penolakan Amerika Serikat dan IMF didasarkan pada dua hal, yakni adanya potensi *moral hazard*, dan kedudukan AMF yang menduplikasi fungsi IMF (Lipsky, 2003; 96). Dengan adanya AMF maka fungsi-fungsi yang biasanya dimainkan oleh IMF akan diambil alih oleh AMF sehingga keberadaan IMF di kawasan Asia Timur menjadi tidak signifikan. Potensi *moral hazard* dapat ditimbulkan oleh mekanisme bantuan dana AMF dan persyaratan yang belum jelas sehingga ditakutkan akan berujung pada kerugian akibat manajemen perbankan yang buruk.

Penolakan AS dan IMF tidaklah signifikan Cina, karena Jepang sesungguhnya lebih membutuhkan bantuan Cina dalam mewujudkan AMF. Cina mencurigai motif Jepang untuk mendirikan

AMF. Cina tidak menyukai upaya Jepang untuk menjadi pemimpin dalam suatu inisiatif karena Cina tidak menginginkan adanya dominasi Jepang (maupun AS) di Asia Timur. Cina dan Hong Kong lebih memilih untuk menjaga cadangan mata uangnya dari pada mempertaruhkannya dalam sebuah kerangka kerja. Di sisi lain, Cina tidak melihat adanya kebutuhan untuk membentuk organisasi baru di mana Jepang bisa saja melembagakan hegemoninya melalui organisasi tersebut (Hayashi, 2006; 87). Dalam pertemuan tersebut Cina tidak menunjukkan sikap yang jelas namun hal tersebut menandai tidak adanya dukungan yang positif dari Cina akan proposal AMF dari Jepang tersebut.

Tidak adanya dukungan dari Cina membuat proposal AMF terhenti, namun Jepang masih memandang penting adanya suatu mekanisme finansial kawasan. Tidak dapat dipungkiri bahwa pendirian AMF dapat menguntungkan Jepang terutama untuk memperoleh pengaruh yang besar di kawasan Asia Tenggara khususnya. Namun, sekalipun proposal AMF telah gagal, harapan Jepang masih hidup dalam berbagai kerangka kerjasama yang diikutinya (Hook, Gilson, Hughes, & Dobson, 2002; 184). Untuk itu, Jepang pun menginisiasi kerangka lain seperti *Manila Framework* dan *New Miyazawa Initiative* (NMI), sebelum akhirnya bersama negara ASEAN+3 berhasil mewujudkan mekanisme kerjasama finansial regional *Chiang Mai Initiative* (CMI).

Transisi Terbentuknya *Chiang Mai Initiative*

Adanya latar belakang sejarah di mana Jepang secara agresif berupaya mendominasi Asia membuat Jepang harus semakin berhati-hati dalam mengambil kebijakan. Kini, kecurigaan akan ambisi Jepang untuk menghegemoni kawasan memang sudah memudar, namun, Jepang harus tetap berhati-hati agar tidak terlihat bahwa ia ingin mendominasi kawasan (Hook, Gilson, Hughes, & Dobson, 2002; 188). Gagalnya proposal AMF menjadi salah satu contoh kegagalan Jepang untuk menyembunyikan ambisinya. Namun, kegagalan ini tidak serta merta menghapuskan upaya pembentukan kerjasama finansial di kawasan, khususnya bagi Jepang. Menurut Lipsy (2003; 93), Jepang nampaknya mengadopsi pendekatan gradualis dengan mencoba membangun kerjasama finansial dari skala yang terkecil untuk mencapai institusi finansial yang utuh.

Proposal AMF yang gagal kemudian diganti dengan kerangka kerja regional yang bernama *Manila Framework* pada November 1997. *Manila Framework* melibatkan 14 negara di kawasan Asia dan Pasifik, meliputi Australia, Brunei Darussalam, Kanada, Cina, Hong Kong, Indonesia, Jepang, Malaysia, Selandia Baru, Filipina, Singapura, Korea Selatan, Thailand, dan Amerika Serikat. Organisasi seperti IMF, ADB, dan World Bank juga dilibatkan sebagai observer (Hayashi, 2006; 93).

Upaya penanggulangan krisis finansial 1997 tidak berhenti hingga *Manila Framework* saja. Pada Oktober 1998 Jepang memperkenalkan *New Miyazawa Initiative* (NMI). NMI merupakan sekumpulan tindakan bantuan yang dilakukan oleh Jepang secara bilateral senilai total 30 milyar Dolar AS yang mana separuhnya disediakan untuk kebutuhan jangka menengah/panjang demi perbaikan ekonomi Asia Timur, dan sisanya disisihkan untuk kebutuhan finansial jangka pendek selama proses reformasi ekonomi. Negara sasaran kebijakan ini meliputi Thailand, Indonesia, Malaysia, Filipina, dan Korea Selatan. Bentuk pertolongan yang diberikan melalui mekanisme NMI ini tidak hanya berupa bantuan keuangan langsung, tetapi juga melalui cara yang tidak langsung seperti penyediaan jaminan (Hayashi, 2006; 99). Jepang menyediakan bantuan tidak langsung melalui ADB yang bernama *Asian Currency Crisis Support Facility* (ACCSF) sebagai bagian dari NMI.

Pasca terbentuknya berbagai upaya yang diinisiasi Jepang seperti *Manila Framework* maupun NMI, negara ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) sebagai sebuah organisasi regional juga mulai melihat pentingnya membangun kerangka kerjasama finansial kawasan sebagai suatu upaya penanggulangan krisis yang cepat dan mandiri. Kerangka ASEAN+3 yang melibatkan Jepang, Cina, dan Korea Selatan merupakan salah satu perwujudan pentingnya kerjasama kawasan di era interdependensi ekonomi di mana terbentuknya kerjasama ini sangat dipengaruhi oleh krisis pada saat itu.

Pertemuan antara negara-negara ASEAN dengan tiga mitranya (Jepang, Cina, Korea Selatan) untuk pertama kalinya dilakukan pada Desember 1997 di Kuala Lumpur. Pertemuan informal ini belum bisa menghasilkan suatu keputusan yang signifikan. Pertemuan kedua akhirnya dilaksanakan pada Desember 1998 di Hanoi,

Vietnam. Dalam pertemuan ini Cina juga menyarankan agar diadakannya forum rutin antar deputi keuangan dari negara ASEAN+3 untuk mendiskusikan isu-isu finansial. Saran dari Cina tersebut menandai perubahan sikap Cina yang signifikan dalam hal kerjasama finansial setelah sebelumnya tidak mendukung pembentukan AMF atau pun terlibat secara aktif dalam kerangka kerjasama regional pasca Perang Dingin (Wei; Hayashi, 2006; 109).

ASEAN menanggapi positif usulan Cina tersebut dengan kemudian mengadakan forum deputi keuangan negara-negara ASEAN+3 pada Maret 1999 dan kemudian dilanjutkan dengan pertemuan para menteri keuangan pada April 1999. Pada tahun yang sama, pertemuan ketiga ASEAN+3 dilaksanakan pada bulan November 1999. Untuk menindaklanjuti pernyataan bersama negara-negara ASEAN+3 pada November 1999, diadakanlah pertemuan deputi keuangan negara ASEAN+3 pada Maret 2000. Para deputi keuangan setuju untuk mempertimbangkan kerangka kerja yang lebih konkret dalam hal finansial untuk menanggulangi krisis di masa depan (Hayashi, 2006; 113). Usulan ini terealisasi pada 6 Mei 2000 pada saat pertemuan menteri keuangan ASEAN+3 di Chiang Mai, Thailand. Kerjasama finansial regional ini kemudian dikenal sebagai *Chiang Mai Initiative* (CMI).

CMI merupakan sekumpulan kesepakatan pertukaran finansial bilateral atau *bilateral swap agreements* (BSAs) antara negara ASEAN+3. CMI terdiri dari kesepakatan *ASEAN Swap Arrangement* (ASA) atau kesepakatan pertukaran finansial antara negara-negara ASEAN dan kumpulan BSA antar negara ASEAN dengan Jepang, Cina, atau Korea Selatan, serta pertukaran finansial antara Jepang, Cina, maupun Korea Selatan itu sendiri.

ASA telah didirikan pada tahun 1977, di mana pada saat itu negara anggota ASEAN baru meliputi Indonesia, Thailand, Singapura, Malaysia, dan Filipina (ASEAN 5). Pada November 2000, di bawah kerangka CMI, mekanisme ASA tersebut kemudian ditingkatkan nilainya hingga satu milyar Dolar AS, dengan melibatkan negara-negara anggota ASEAN yang baru (Henning, 2002; 14). Mekanisme BSA dalam CMI yang melibatkan Cina, Jepang, dan Korea Selatan dengan negara-negara ASEAN juga semakin berkembang. Seperti halnya ASA yang jumlahnya semakin meningkat dari tahun ke

tahun di mana hingga kini hampir bernilai 2 milyar Dolar AS, BSA memiliki nilai hingga 90 milyar Dolar AS. Jepang merupakan kontributor terbesar dengan kesepakatan yang bernilai total 44 milyar Dolar AS, kemudian disusul Korea Selatan dengan nilai 18,5 milyar Dolar. Cina berada di urutan ke tiga dengan nilai total kesepakatan 16,5 juta Dolar AS (Kawai, 2010; 4).

Sebagai salah satu inisiatif yang paling awal diambil oleh negara ASEAN+3, CMI memiliki beberapa perbedaan dengan desain AMF. CMI hanya merupakan sekumpulan BSA yang dikombinasikan dengan ASA dan memiliki keterkaitan dengan IMF secara jelas. Sebaliknya, AMF dirancang sebagai suatu lembaga yang terinstitusionalisasi penuh, yang memiliki kemandirian dengan menyatukan kontribusi anggotanya, namun tidak memiliki hubungan yang jelas dengan IMF. Proses negosiasi maupun aktivasi dana dalam CMI bersifat bilateral di mana negara penerima dan donor hanya terlibat perundingan bilateral dalam memutuskan syarat maupun mekanisme pencairannya. Sementara AMF menekankan prinsip multilateral yang mirip dengan IMF. CMI dengan adanya *IMF-link arrangement* membuat aktivasi dana menjadi terbatas sehingga fungsinya akan kurang maksimal. Namun di sisi lain, terlibatnya suatu negara dalam beberapa BSA/ASA dengan ketentuan bilateral yang tidak kaku membuat negara tersebut dapat melakukan aktivasi secara bersamaan sehingga dana yang dicairkan dapat mencukupi. Sekalipun berbeda, AMF dan CMI dirancang demi suatu tujuan yang sama, yakni penanggulangan krisis yang cepat.

Kebangkitan Cina

Terlibatnya Cina dalam kerangka kerjasama bilateral maupun regional di kawasan Asia Timur tidak terlepas dari kapasitas politik dan ekonomi Cina yang sangat potensial. Bila dilihat dari perspektif tersebut, adanya signifikansi faktor keikutsertaan Cina dalam berbagai kerangka kerjasama memainkan peran penting dalam terwujudnya suatu lembaga maupun kesepakatan. Hal ini dapat dilihat dari pentingnya dukungan Cina dalam merealisasikan AMF, dan besarnya kontribusi Cina dalam kerangka CMI. Cina pada saat ini merupakan negara pemegang cadangan mata uang terbesar di dunia dan merupakan ekonomi terbesar kedua setelah Amerika Serikat (Morrison, 2014; 1).

Besarnya potensi Cina pada masa kini sangat dipengaruhi oleh perubahan arah kebijakan ekonomi yang dianutnya. Reformasi ekonomi Cina yang dicanangkan oleh Deng Xiaoping pada tahun 1978 mengubah perekonomian Cina yang kemudian secara perlahan mengangkat Cina sebagai sebuah kekuatan ekonomi baru. Fenomena kebangkitan Cina ini memang tidak dapat semata-mata dilihat dari aspek ekonomi, namun, reformasi ekonomi merupakan pusat dari kebangkitan Cina di bidang politik dan militer.

Sebelum tahun 1978, di masa pemerintahan Mao Zedong, Cina tidak mengalami kemajuan ekonomi yang signifikan. Adanya revolusi kebudayaan dan dengan sistem komando ekonomi terencana yang sentralistik membuat perekonomian Cina menjadi tidak efisien dan cenderung tidak mendukung pembangunan yang merata. Hal ini mendorong Deng Xiaoping untuk mengajukan proposal reformasi ekonomi berorientasi pasar yang akhirnya diimplementasikan pada tahun 1979.

Tahap awal reformasi ekonomi Cina ditandai dengan pembangunan daerah pedesaan. Pada tahun 1979 Pemerintah Cina memperkenalkan TVE (*Township and Village Enterprises*) di mana orientasi pasar dan industri diperkenalkan pada masyarakat pedesaan (Yueh, 2007; 36). Program TVE memberikan hasil yang positif sehingga kemudian Pemerintah Cina menerapkan kebijakan pembangunan lanjutan yang menysasar masyarakat perkotaan pada tahun 1984. Pemerintah Cina kemudian mulai menggunakan SOEs (*State-owned Enterprises*) sebagai media reformasi dengan pemberian otonomi yang lebih besar serta hak atas perolehan sebagian keuntungan dan reformasi gaji. Metode ini sekaligus memanfaatkan dua jalur transisi, yakni melalui pasar dan jalur administratif di mana negara masih memegang peranan dalam sistem ekonomi pasar (Yueh, 2007; 37).

Berbagai pembangunan tersebut telah menjadikan Cina sebagai negara dengan rasio proporsi ekspor terhadap GDP sebanyak 15% ditahun 1990, yang kemudian menjadi 30% di tahun 2000. Reformasi ekonomi Cina juga berdampak signifikan bila dilihat dari rata-rata pertumbuhan ekonomi sebanyak 9% per tahun. Apabila dilihat secara sepintas dari PNB (Produk Nasional Bruto) Cina per kapita pada tahun 1992 hanya sebesar 370 Dolar AS per tahun. Namun melalui metode penghitungan yang berbeda

dengan menekankan daya beli menurut World Bank, maka PDB per kapita Cina berdasarkan PPP (*Purchasing Power Parity*) adalah sebesar 1.680 bahkan hingga 2.040 Dolar AS. Hal ini mengindikasikan bahwa Cina memiliki kekuatan ekonomi yang lebih besar dari tampilan data statistiknya (Kristof, 1993; 63).

Kebangkitan ekonomi Cina juga diikuti dengan meningkatnya hubungan baik yang dijalin Cina dengan negara lain. Cina juga secara aktif melibatkan dirinya dalam organisasi internasional. Pada tahun 1997 Cina bersama Jepang dan Korea Selatan dengan negara ASEAN membangun mekanisme ASEAN+3. Untuk mendukung keterbukaan ekonominya Cina juga memutuskan untuk ikut dalam organisasi perdagangan internasional WTO (*World Trade Organization*) pada tahun 2001.

Aktifnya peran serta Cina dalam berbagai organisasi atau pun kesepakatan internasional, khususnya di kawasan Asia Timur menandakan adanya sebuah kepentingan yang ingin dikejar. Kapasitas dan kemampuan yang sangat besar memungkinkan Cina untuk mengejar posisi pemimpin kawasan dan bersaing dengan Jepang khususnya. Di satu sisi Cina sangat sensitif terhadap keaktifan Jepang di Asia Timur (Hayashi, 2006; 131). Kawasan Asia Timur menjadi area yang dipertaruhkan dalam konteks usaha Cina dalam menstabilkan kebangkitannya dan meredam kebangkitan Jepang yang berpotensi menyainginya.

Dominasi Jepang di Asia Tenggara

Pengaruh Jepang yang besar di kawasan Asia Tenggara tidak terlepas dari kapasitas ekonomi Jepang dan interaksinya dengan negara-negara Asia Tenggara. Pada tahun 1950-an Jepang memberikan bantuan kepada negara-negara Asia Tenggara terutama dalam bentuk pembayaran perbaikan pasca perang. Kemudian pada tahun 1960-an Jepang mulai meningkatkan jumlah bantuan ODA melalui pinjaman dalam Yen. Jepang telah menjadi mitra dagang terbesar bagi beberapa negara Asia Tenggara, yang juga diiringi dengan peningkatan investasi langsung serta bantuan ekonomi pada tahun 1970-an. Tidak hanya untuk memenuhi kepentingan ekonominya, Jepang melalui keaktifannya dalam memberikan bantuan ekonomi juga merupakan sebuah usaha untuk memperoleh kembali statusnya dan kedudukan politiknya di kancah internasional. Melalui cara ini, Jepang bisa memperoleh kepentingan

ekonomi dan politiknya secara bersamaan, dengan memanfaatkan ekonomi sebagai alat utama untuk mencapainya (Hayashi, 2006; 24-28).

Jepang juga mulai menginstitutionalisasi hubungannya dengan negara-negara Asia Tenggara melalui ASEAN. Tahun 1977, merupakan momentum yang mengawali perkembangan hubungan antara Jepang dan ASEAN, ditandai dengan munculnya Doktrin Fukuda. Munculnya Doktrin Fukuda menunjukkan maksud Jepang untuk memainkan peran yang lebih besar di kawasan dengan cara memasuki ranah politik (Hayashi, 2006; 39). Segera setelah itu, Jepang semakin aktif dalam mengambil suatu inisiatif politik. Pada tahun 1987, adanya pengaruh Jepang yang sangat besar di Asia Tenggara ditandai dengan diundangnya Jepang dalam Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN dan menjadikannya satu-satunya negara mitra wicara yang diundang dalam acara tersebut (Sudo, 2002; 33).

Pengaruh Jepang di kawasan Asia Tenggara merupakan suatu hal yang vital bagi Jepang, terutama pasca Perang Dingin. Kondisi internasional pada saat itu tidak lagi mendukung dalam pencapaian kepentingan Jepang, untuk itu Jepang harus secara lebih aktif terlibat dalam kerangka kerjasama baru untuk mengamankan kepentingannya (Hayashi, 2006; 41). Melalui bantuan ekonominya, Jepang sekaligus dapat mengkonsolidasikan posisi kepemimpinannya di Asia Tenggara (Sudo, 2002; 57). Pada tahun 1989, Jepang menjadi negara donor terbesar di dunia yang mayoritas bantuannya dialokasikan ke negara-negara Asia, khususnya Asia Tenggara. Bersamaan dengan itu, Jepang juga menjadi negara kreditor terbesar di dunia. Asia Tenggara merupakan target pemenuhan kepentingan Jepang yang cocok secara politik dan juga ekonomi. Asia Tenggara dapat menjadi pasar ekspor, sumber bahan mentah, maupun alat bagi Jepang untuk memperoleh kepentingannya dalam skala yang lebih luas, yakni Asia Timur. Pada tahun 1990-an Jepang semakin aktif dalam mendemonstrasikan kepemimpinannya di Asia Tenggara. Jepang memberikan suatu perhatian khusus pada penguatan kerjasama dengan Asia Tenggara sebagai mitra yang tidak terlalu mencurigai motif kepemimpinan Jepang (Johnstone, 1999; 373).

Beberapa ahli mengungkapkan karakteristik kepemimpinan Jepang sebagai *leadership from behind*. Jepang pasca Perang

Dunia Kedua terlihat lebih pasif dan tidak berambisi dalam menjalankan politik luar negerinya. Namun, hal ini mulai mengalami perubahan terutama pasca krisis finansial Asia tahun 1997. Proposal AMF menunjukkan adanya kecenderungan Jepang untuk semakin aktif dan menonjolkan inisiatifnya. Jepang juga secara aktif mempromosikan penggunaan Yen dalam transaksi regional. Jepang merupakan mitra dagang terbesar negara Asia Tenggara atau Asia Timur secara umum, untuk itu, meningkatnya transaksi perdagangan dan bantuan Jepang yang berupa Yen akan memperbesar dominasi mata uang Jepang di Asia Tenggara. Isu internasionalisasi Yen juga semakin diperhatikan pada saat itu di mana zona ekonomi Yen menjadi salah satu tujuannya (Sudo, 2002; 114).

Jepang yang memiliki kekuatan terutama sektor ekonomi, menjadikannya sebagai aktor besar kawasan yang menjadi satu-satunya saingan Cina. Jepang memang masih menyandang predikat sebagai ekonomi terbesar Asia, namun dominasinya sudah tidak seperti dulu. Hal ini akan memicu Jepang untuk secara lebih aktif berusaha untuk menyebarkan pengaruhnya untuk memperoleh kembali dominasi di kawasan (Johnstone, 1999; 382), yang tentunya akan menghadapi Cina sebagai pesaingnya.

Kepentingan Cina di Asia Tenggara

Pasca kebangkitan ekonominya yang pesat, Cina secara perlahan membuka diri terhadap dunia internasional dan memperbaiki hubungan dengan negara-negara lain. Cina dengan pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi menyadari adanya kemungkinan bahwa pertumbuhan ekonomi Cina dapat melambat di masa depan sebagaimana negara-negara lain yang mengalami ledakan pembangunan. Hal ini menjadi sebuah tantangan bagi Cina untuk dapat memainkan *two-level game*-nya, yakni mempertahankan laju pembangunan ekonomi dalam negeri sekaligus menjaga kebangkitan *power*-nya dalam sistem internasional (Lanteigne, 2009; 2).

Kawasan Asia Timur atau Asia Tenggara pada khususnya memiliki signifikansi tersendiri bagi Cina. Kawasan Asia Timur merupakan salah satu kawasan yang paling dinamis dan paling berkembang di dunia (Dent, 2008; 3). Selain itu, Asia Tenggara menjadi kawasan yang cukup aktif dalam hal kerjasama dan merupakan sumber potensial dari integrasi dan regionalisasi

kawasan Asia Timur (Acharya, 2008; xv), sehingga Cina memandang ASEAN sebagai partner strategis dan keberadaannya semakin penting dari sudut pandang ekonomi. Dengan ikut serta dalam kerangka kerja ASEAN khususnya, Cina dapat memproyeksikan kepentingannya ke arah global secara regional.

Kepentingan nasional Cina yang secara umum masih berfokus pada aspek kesejahteraan (kepentingan) ekonomi memacu Cina untuk mewujudkan sebuah lingkungan internasional yang dapat menguntungkan kepentingannya. Adanya peningkatan yang signifikan dalam hal kekuatan ekonomi mendorong Cina untuk secara lebih aktif mencari status sebagai negara adi daya. Cina di masa pasca perang dingin tidak mengkehendaki adanya hegemoni oleh atau atas negara lain. Namun sekalipun demikian, Cina tetap menginginkan agar pengaruhnya tetap ada di kawasan Asia Timur dan bukannya didominasi oleh negara lain. Hal itulah yang menjadi tujuan kebijakan luar negeri Cina selain juga untuk menjaga stabilitas perekonomian dalam negerinya (McDougall, 2007; 65). Upaya mencapai kepentingan Cina tidak dapat diraih hanya dengan sebuah keikutsertaan dalam suatu kerangka kerjasama saja. Faktor kepemimpinan dan pengaruh dalam organisasi akan turut menentukan sejauh mana Cina dapat mempengaruhi suatu proses pengambilan kebijakan.

Dalam kaitannya dengan kerjasama di kawasan Asia Timur, Jepang merupakan penghalang utama bagi Cina dalam meraih kepemimpinan regional (McDougall, 2007; 66). Kekuatan ekonomi Jepang merupakan saingan bagi Cina, begitu juga kapasitas militernya. Buruknya hubungan antara Cina dan Jepang di masa lalu juga menjadi faktor penyebab persaingan antara kedua negara tersebut. Maka dari itu, untuk memperoleh status sebagai negara besar di kawasan Asia Timur, menahan dominasi Jepang menjadi sangat penting khususnya karena potensi Jepang sebagai penghalang kebangkitan Cina dalam hal ekonomi dan politik.

Keikutsertaan dalam CMI sebagai Pilihan Rasional

Ketika dihadapkan pada rencana pembentukan CMI, Cina memiliki dua alternatif tindakan secara umum, yakni ikut serta dalam CMI atau tidak ikut serta. Kedua alternatif tersebut memiliki konsekuensi-konsekuensi yang berbeda ditambah dengan

keterbatasan-keterbatasan yang ada ketika kebijakan tersebut diambil namun alternatif pertama menjadi pilihan Cina. Sebagai negara yang rasional maka Cina akan menilai alternatif ini dengan mempertimbangkan tujuan, konsekuensi, dan hambatan yang muncul karenanya. Keputusan untuk ikut dalam CMI mengandung beberapa konsekuensi yang kemungkinan dapat muncul di masa depan. Konsekuensi utama dari alternatif ini berupa citra positif Cina di kawasan Asia Timur atau Asia Tenggara khususnya, yang kemudian berdampak pada pengaruh, kedudukan Cina dalam mekanisme ASEAN+3, dan posisi relatifnya terhadap Jepang sebagai kompetitor utamanya di kawasan dalam hal perebutan pengaruh.

a. Peluang Kerjasama Ekonomi Lanjutan

Pertumbuhan ekonomi Cina yang rata-rata mencapai angka 10% per-tahun pada tahun 1990-an membawa dampak psikologis terhadap negara-negara di dunia, termasuk negara-negara ASEAN. Pertumbuhan ekonomi Cina tersebut banyak dipersepsikan sebagai sebuah ancaman oleh negara-negara ASEAN. Hal ini berpengaruh pada tidak kondusifnya hubungan antara negara-negara ASEAN dan Cina di masa itu. Terlebih lagi, Cina baru saja kembali membuka diri dan menormalisasikan hubungan diplomatiknya dengan negara-negara ASEAN pasca berakhirnya Perang Dingin dan tragedi Tiananmen tahun 1989. Pada rentang tahun 1999-2000 Cina juga baru mempromosikan pengembangan hubungan baik dengan negara-negara ASEAN dengan penandatanganan pernyataan bersama (Haacke, 2002; 21). Untuk itu, dalam masa-masa perbaikan hubungan bilateral ini, penting bagi Cina untuk menemukan cara guna mengantisipasi persepsi negatif tersebut (Amyx, 2005; 3). Citra Cina di mata negara-negara ASEAN merupakan suatu hal yang penting, sebab adanya kesan negatif atas Cina dapat dimanfaatkan oleh Jepang untuk mendorong negara-negara ASEAN untuk berada di pihak Jepang. Hal ini tentunya akan berpengaruh pada posisi Cina di kawasan.

Melalui keikutsertaan dalam CMI, Cina dapat menghindari dominasi dan pengaruh Jepang sekaligus juga mendapatkan kesempatan ekonomi yang cukup besar. ASEAN juga menjadi kawasan yang penting guna memenuhi kepentingan ekonomi Cina dalam hal perdagangan dan

sumber bahan baku produk Cina. Adanya CMI sebagai inisiatif awal dalam mekanisme ASEAN+3 akan membuka kemungkinan adanya kerjasama ekonomi lainnya di masa depan guna menyokong integrasi finansial yang bermula dari CMI ini. Selain sebagai media pewujudan pembangunan berkelanjutan, keikutsertaan dalam CMI yang bermuara pada kerjasama ekonomi yang stabil juga akan menjadi kesempatan bagi Cina untuk menyaingi interdependensi perdagangan ASEAN dengan Jepang, dan membentuk suatu kutub perekonomian baru.

Cina secara langsung tidak memiliki persaingan dengan Jepang dalam hal perebutan pasar mengingat jenis komoditas ekspor yang berbeda ke Asia Tenggara. Akan tetapi dengan melebarkan pasarnya ke negara-negara ASEAN, maka Cina akan membentuk interdependensi ekonomi yang berdampak pada perolehan *power* relatif Cina di kawasan terutama dalam hal perbandingan ukuran pasar yang lebih besar dibanding Jepang. Jepang masih menggunakan kerjasama ekonomi sebagai alat dalam hubungannya dengan negara-negara Asia Tenggara yang diharapkan akan mengepung pengaruh Cina melalui jaringannya dengan negara-negara tersebut (Johnstone, 1999; 381). Sehingga, satu-satunya cara untuk mencegah hal itu adalah dengan terlibat juga dalam kerangka kerjasama yang lebih luas dan melibatkan negara-negara Asia Tenggara sebanyak-banyaknya.

Apabila ketergantungan ASEAN terhadap Cina dalam hal perdagangan meningkat, maka hal itu juga akan berpengaruh pada pengaruh Cina di kawasan. Terlibatnya Cina dalam suatu kerjasama ekonomi (finansial maupun perdagangan bebas) dengan negara ASEAN akan menjaga derajat pengaruh Jepang dalam batasan Cina (Park, 2006; 193). Sebaliknya, apabila pasar Asia Tenggara hanya dikuasai Jepang maka pengaruh Jepang akan lebih besar di kawasan. Derajat pengaruh Cina di kawasan sangat dipengaruhi oleh *hard power* Cina terutama aspek perekonomiannya (Heng, 2007; 56) sehingga dengan menjaga keberlangsungan pertumbuhan dan kapasitas ekonominya berarti Cina juga sekaligus telah mempertahankan pengaruhnya di kawasan. Dengan demikian, berbagai proyeksi keuntungan dalam keikutsertaan dalam CMI terutama dalam hal adanya peluang kerjasama ekonomi yang lebih luas akan menopang upaya Cina dalam menyaingi

kapasitas dan kedudukan relatif Jepang di kawasan Asia Timur.

b. Internasionalisasi RMB

Kerjasama finansial dan perdagangan seperti pasar bebas merupakan suatu peluang untuk meraih keuntungan ekonomi. Namun di sisi lain, kerjasama finansial dan perdagangan dapat membentuk suatu *nexus* yang bermuara pada perluasan cakupan kerjasama ekonomi yang lebih konkret, yakni mata uang regional. Pembentukan CMI sendiri bagi Jepang merupakan sebuah alat untuk memfasilitasi internasionalisasi Yen, yang mana adalah tujuan kebijakan Jepang sejak krisis finansial Asia (Chey, 2009; 461). Di tengah usaha Jepang untuk menginternasionalisasi Yen, RMB Cina masih menghadapi tantangan konvertibilitas.

Keikutsertaan dalam CMI dapat menjadi suatu kesempatan bagi Cina untuk memperkenalkan RMB yang kemudian berpotensi menjadi mata uang bersama di kawasan Asia Timur di masa depan. Persaingan dengan Jepang dalam isu ini cukup berat mengingat kapasitas finansial Jepang yang sangat besar. Jepang memiliki tingkat transaksi perdagangan dengan ASEAN yang lebih besar daripada Cina. Pada tahun 2000, nilai perdagangan Cina-ASEAN kurang dari 40 milyar Dolar AS, sementara nilai perdagangan Jepang-ASEAN mencapai lebih dari 100 milyar Dolar AS (Haacke, 2002; 34). Sekalipun ada banyak tantangan dalam pewujudan RMB sebagai mata uang bersama, namun bukan berarti hal itu mustahil. Pewujudan mata uang bersama di kawasan Asia Timur nampaknya tidak akan terwujud dalam waktu dekat sehingga akan memberikan waktu bagi Cina untuk menyiapkan RMB agar lebih bisa bersaing.

Apabila Cina ikut dalam CMI, Cina berkesempatan untuk mewujudkan RMB sebagai mata uang bersama sehingga dapat berkontribusi positif dalam perdagangannya. Internasionalisasi RMB atau penggunaan RMB sebagai mata uang regional akan membantu Cina untuk mendukung dan mempertahankan pertumbuhan ekonomi Cina yang bertumpu pada perdagangan dan investasi sekaligus meminimalisir sensitifitas dan kerentanan ekonomi Cina akan gangguan eksternal. Selain itu juga akan berdampak pada keseimbangan akan suplai dan kebutuhan akan mata uang asing (Lau, 2003; 14).

Dengan ikut dalam CMI, diharapkan akan muncul ketertarikan terhadap RMB

sehingga setidaknya akan membantu dalam internasionalisasi RMB karena perjanjian *swap* dapat diatur secara bilateral untuk menggunakan mata uang lokal atau Dolar AS. Keikutsertaan dalam CMI akan membuka peluang Cina untuk mengantisipasi pergerakan Jepang dalam upaya mendominasi mata uang regional. Dengan banyaknya waktu yang tersisa, Cina masih berkesempatan untuk menjadikan RMB sebagai mata uang regional melalui keikutsertaannya dalam CMI. Sebaliknya, apabila Cina tidak ikut dalam CMI maka kesempatan tersebut akan sama sekali tidak ada karena Cina tidak berada dalam suatu lingkaran kerjasama finansial dengan ASEAN.

c. Pengaruh dan Kepemimpinan Regional

Kepemimpinan dan pengaruh merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan, begitu pula penting bagi Cina untuk menggunakan institusi sebagai alat untuk memenuhi kepentingan nasionalnya. Upaya Cina untuk memperoleh kedudukan yang strategis dan berpengaruh dalam suatu institusi maupun kawasan Asia Timur secara umum masih terhalang oleh keaktifan Jepang di kawasan. Apabila Cina ingin menyebarkan pengaruhnya maka hal itu hanya akan dicapai dengan mengorbankan (mengurangi) pengaruh yang selama ini telah dinikmati oleh Jepang (Haacke, 2002; 14-15). Ketika Cina dapat membendung Jepang sebagai penghalang, maka melalui pengaruh dan kepemimpinan yang dimilikinya kepentingan Cina dapat diwujudkan dengan lebih mudah.

Maka dari itu, penting bagi Cina untuk mengantisipasi atau menanggulangi kemungkinan-kemungkinan yang dapat menambah keuntungan relatif Jepang di kawasan, guna mengurangi pengaruh Jepang atau paling tidak mengimbangnya. Hal ini dapat dilakukan hanya jika Cina berpartisipasi dalam suatu kerangka kerjasama kawasan yang juga diikuti Jepang sehingga Cina dapat mencegah Jepang mendikte organisasi tersebut (Hayashi, 2006; 87).

Ketika Jepang mengajukan pembentukan AMF, Jepang memiliki keinginan untuk memperluas pengaruh dan kepemimpinannya di kawasan, dan tujuan itu bahkan masih dipertahankan pasca gagalnya proposal AMF (Chey, 2009; 456). Oleh karena itu, penting bagi Cina untuk mengawasi pergerakan Jepang dalam kerangka kerja sama apapun ia berada. Keikutsertaan Cina dalam CMI akan membuat Cina terlibat dalam mekanisme pengambilan keputusan maupun

pembentukan dan pengembangan institusi terkait CMI. Hal ini berarti Cina dapat melihat pergerakan Jepang yang juga akan ikut dalam kerangka kerja ini secara langsung sehingga melalui CMI Cina juga dapat menentukan langkah penanggulangan akan keaktifan Jepang. Dengan ikut dalam CMI, Cina juga berpeluang untuk berperan aktif dalam pembentukan karakter institusi sehingga kedepannya institusi CMI, inisiatif maupun kerjasama lain yang muncul bisa dibentuk sesuai dengan kepentingan Cina karena keterlibatannya dalam proses *decision making*.

d. Signifikansi CMI

Secara kelembagaan CMI memiliki suatu keistimewaan dan signifikansi tersendiri. CMI juga merupakan lembaga yang cocok bagi Cina. CMI bukan merupakan lembaga baru, melainkan sebuah kerangka kerja yang diwadahi oleh mekanisme ASEAN+3 sehingga dapat memberikan kepercayaan diri lebih bagi Cina untuk ikut di dalamnya. CMI dibangun melalui konsultasi yang melibatkan Cina dan tidak diinisiasi oleh negara secara individu, dalam hal ini Jepang menjadi perhatian utama Cina. Oleh karena CMI tidak dirancang oleh Jepang, maka CMI kedepannya akan memberikan lapangan kesempatan bagi Cina untuk bersaing dengan Jepang (sebagai kompetitor utama dalam kawasan) secara netral sehingga dominasi Jepang dapat diantisipasi.

Di lain sisi, CMI yang dikemas dalam kerangka kerja ASEAN+3 menjadi daya tarik tersendiri bagi Cina. ASEAN+3 secara khusus pada awalnya merupakan kerangka kerja yang berfokus pada isu ekonomi dan CMI sebagai inisiatif awalnya, namun Cina memiliki pandangan bahwa ASEAN+3 akan dan harus berkembang hingga merambah isu lain di kawasan (Haacke, 2002; 18). Untuk itu, keikutsertaan dalam CMI merupakan langkah awal bagi Cina untuk memanfaatkan mekanisme ASEAN+3 sebagai alat untuk meraih kepentingan di sektor lain melihat potensi akan adanya koordinasi kebijakan kedepannya. Mekanisme ASEAN+3 juga dipandang sebagai institusi yang berpotensi menjadi institusi dominan di Asia Timur (Zhang X. , 2006; 143), untuk itu Jepang juga akan memanfaatkannya apabila ingin menjadi negara yang dominan di Asia Timur, dan ini harus diantisipasi oleh Cina.

Cina kemungkinan masih dapat bersaing oleh Jepang dalam perebutan pengaruh melalui CMI. Tetapi, dengan ikut

serta dalam CMI, Cina secara tidak langsung dapat menghindari kekalahan total dari Jepang dan menunjukkan suatu itikad baik bagi negara ASEAN yang mana persepsi positif tersebut akan berpengaruh dalam konteks kerjasama China-ASEAN lainnya tanpa harus dihalangi oleh Jepang. Dengan mengambil setiap kesempatan yang ada dalam CMI, Cina dapat meminimalisir kemungkinan Jepang untuk mendominasi secara finansial di Asia Tenggara, sekaligus menanamkan citra positif yang dapat memperkuat pengaruh Cina di kawasan. Apabila Cina kemudian menolak untuk ikut serta dalam CMI maka risiko politik yang muncul akan jauh lebih merugikan karena keterlibatan Jepang utamanya membuat Cina tidak memiliki pilihan lain selain ikut dalam CMI (Rathus, 2011; 110).

CMI yang merupakan suatu institusi regional namun disusun secara bilateral juga menyediakan *channel* bagi Cina untuk menjangkau kerjasama secara bilateral. Mitra kerjasama dalam CMI juga dapat dipilih secara spesifik sesuai kepentingan Cina. Melalui sistem yang sedemikian Cina dapat membentuk suatu jaringan kerjasama sesuai preferensinya dan membuka peluang persaingan yang netral dengan Jepang. Pola seperti ini tidak akan membebani Cina dalam kerjasama yang tidak dikehendaki karena adanya kebebasan akan pemilihan partner kerjasama dalam CMI (Rathus, 2011; 110).

e. Konteks Pengambilan Keputusan

Keputusan Cina untuk ikut serta dalam CMI selain karena mempertimbangkan berbagai konsekuensi di atas, juga dipengaruhi oleh konteks pengambilan keputusan di masa tersebut. Ada tiga hal yang turut mendorong diambilnya keputusan tersebut, yakni faktor setting waktu, setting informasi, dan pola interaksi antara Cina dan Jepang di kawasan Asia Tenggara.

Dilihat dari konteks setting waktu, Cina telah secara aktif ikut serta dalam pembahasan CMI bahkan turut memberikan ide di dalamnya sejak awal. Partisipasi Cina yang aktif semenjak tahun 1997 dalam mekanisme ASEAN+3 membuat Cina memiliki kesempatan yang lebih besar untuk memahami keadaan ekonomi dan perpolitikan di masa itu. Selain adanya kelonggaran bagi Cina dalam hal waktu, proses pembentukan CMI memberi akses yang lebih besar bagi Cina dalam hal informasi. Hal ini berkaitan dengan keterlibatan Cina secara langsung di

dalam mekanisme ASEAN+3 yang mawadahi CMI.

Informasi yang cukup mendorong pengambilan keputusan yang lebih percaya diri dan bebas prasangka karena kalkulasi dilakukan dengan dukungan informasi yang melimpah melalui keterlibatannya secara langsung dalam formulasi kebijakan. Hal ini juga menjadi pembeda konteks Cina pada masa pembentukan CMI dengan proposal AMF. Cina di masa proposal AMF tidak memiliki waktu yang cukup untuk menganalisis keadaan dan memproyeksikan kemungkinan di masa depan. Konteks krisis finansial Asia di masa itu membuat Cina sibuk dalam urusan membendung pengaruh luar dan menguatkan perekonomian dalam negeri, sekalipun Cina tidak mengalami dampak krisis yang sangat signifikan.

Ketiga, Jepang menjadi determinan yang penting dalam pengambilan keputusan Cina. Perpolitikan di Asia Timur yang melibatkan Cina dan Jepang menggambarkan pola aksi-reaksi dalam dinamikanya. Jepang menjadi satu-satunya pesaing yang mungkin akan membayang-bayangi kebangkitan Cina di masa depan. Pengambilan keputusan oleh Cina akan dipengaruhi oleh keputusan yang diambil Jepang sebelumnya, bahkan juga dipengaruhi oleh perkiraan akan tindakan yang mungkin diambil Jepang di masa depan. Jepang cenderung menanggapi inisiatif Cina dengan membentuk inisiatif saingan yang mengancam penyebaran pengaruh Cina, sehingga dengan lebih banyak ikut serta dalam inisiatif atau pun kerjasama-kerjasama lainnya Cina memiliki kesempatan untuk mengimbangi keuntungan relatif Jepang (Heng, 2007; 51). Untuk itu satu-satunya cara untuk mencegahnya adalah dengan ikut serta dalam inisiatif-inisiatif atau organisasi-organisasi regional yang juga mengikutsertakan Jepang.

4. KESIMPULAN

Chiang Mai Initiative (CMI) merupakan sekumpulan perjanjian *swap* bilateral di bidang finansial yang dibentuk di bawah kerangka kerjasama ASEAN+3 dan bertujuan untuk menanggulangi krisis secara cepat. Inisiatif ini diambil sebagai respon terhadap krisis finansial Asia pada tahun 1997 yang melanda kawasan Asia Timur. CMI merupakan inisiatif pertama yang diwujudkan melalui mekanisme ASEAN+3 yang melibatkan kesepuluh negara ASEAN dan

tiga negara Asia Timur, yakni Cina, Jepang, dan Korea Selatan.

Terwujudnya CMI sendiri memiliki suatu keistimewaan yang tercermin dari perubahan kebijakan Cina dalam menanggapi suatu rencana kerjasama finansial regional. Sebelum terwujudnya CMI, pada tahun 1997 Jepang pernah mengajukan pembentukan lembaga finansial multilateral yang tujuannya serupa dengan CMI, yaitu *Asian Monetary Fund* (AMF). Tidak seperti respon Cina yang sangat positif terhadap CMI, proposal AMF tidak mendapatkan dukungan dari Pemerintah Cina pada saat itu.

Absennya dukungan Cina dipengaruhi oleh rentannya cadangan mata uang Cina termasuk juga kemungkinan Jepang akan melembagakan hegemoni regionalnya melalui AMF. Kontrasnya kebijakan yang diambil Cina pada kasus AMF dan CMI menunjukkan suatu pola kalkulasi yang berbeda dalam pengambilan kebijakan luar negeri. Dalam konteks ini, faktor keberadaan Jepang menjadi salah satu determinan yang menarik untuk diteliti, terutama perbedaan respon Cina dalam menanggapi proposal AMF Jepang dan kerangka CMI yang juga masih melibatkan Jepang.

Keputusan Cina untuk ikut serta dalam CMI dipengaruhi oleh kepentingan nasional yang hendak dikejar Cina di kawasan Asia Timur atau Asia Tenggara khususnya. Ada dua hal utama yang menjadi fokus kepentingan Cina, yakni kepentingan ekonomi dan perluasan pengaruh di kawasan Asia Timur. Kedua kepentingan ini memiliki titik persilangan dengan aktifitas Jepang di kawasan Asia Timur. Jepang sebagai satu-satunya kompetitor potensial bagi Cina merupakan penghalang bagi kebangkitan ekonomi dan pengaruh Cina.

Keuntungan ekonomi Cina terkait dengan usaha pewujudan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan merupakan esensi dari politik luar negeri Cina. Di sisi lain Cina secara alami memerlukan pengaruh yang lebih luas untuk mempermudah perjalanannya dalam memenuhi kepentingan yang lain. Dalam hal perebutan pengaruh yang bermuara pada perebutan posisi pemimpin kawasan inilah persaingan antara Cina dan Jepang tidak dapat terelakkan.

Keputusan Cina untuk ikut dalam CMI yang dilandasi oleh kepentingan-kepentingan tersebut dan dipengaruhi oleh prediksi akan konsekuensi yang menguntungkan bagi Cina kedepannya. Melalui keikutsertaan dalam

CMI, Cina dapat memanfaatkan CMI sebagai batu loncatan dalam meraih kerjasama ekonomi pada tingkatan lainnya terutama perdagangan. Di samping itu, CMI juga akan menjadi awal intergrasi finansial yang lebih luas sehingga berpotensi untuk terbentuknya suatu sistem moneter regional yang bisa digunakan oleh Cina untuk mengukuhkan mata uangnya (Renminbi) sebagai mata uang regional. Hal tersebut akan sangat berpengaruh pada stabilitas perdagangan internasional Cina kedepannya.

Melalui pemenuhan akan kepentingan-kepentingan tersebut, CMI akan menjadi landasan peran Cina sebagai pemimpin di kawasan Asia Timur melalui pengaruhnya dalam hal ekonomi. CMI juga sekaligus sebagai media perbaikan citra Cina di kawasan Asia Tenggara guna menghilangkan kesan ancaman yang melekat pada pertumbuhan ekonomi Cina yang fantastis. Keikutsertaan Cina dalam CMI merupakan suatu respon akan keaktifan Jepang di kawasan Asia Tenggara atau Asia Timur secara umum.

Ikut dalam CMI merupakan pilihan yang paling rasional bagi Cina karena tingginya konsekuensi positif dari alternatif tersebut yang didukung oleh konteks pengambilan kebijakan Cina pada masa itu. Melalui CMI Cina dapat memperoleh kepentingan ekonominya sekaligus juga menggunakan kepentingan itu untuk menjembatani perluasan pengaruh Cina di kawasan dalam rangka menjadi kekuatan yang memimpin di kawasan. Segala proyeksi pencapaian dan keikutsertaan Cina dalam CMI itu sendiri merupakan bagian dari upaya pengukuhan posisi Cina di kawasan terutama dalam kaitannya dengan membendung dominasi Jepang di kawasan.

5. DAFTAR PUSTAKA

Acharya, A. (2008). *Asia rising: Who is leading?* Singapore: World Scientific.

Adriani. (2010). *Peran Jepang dalam kerjasama finansial regional chiang mai initiative: Kesenambungan kebijakan ekonomi luar negeri jepang di asean pada masa krisis asia 1998 dan krisis global 2008.*

Allison, G. T., & Zelikow, P. (1999). *Essence of decision: Explaining the cuban missile crisis* (2nd ed.). London: Pearson Longman.

- Amyx, J. (2005, Februari). What motivates regional financial cooperation in east asia today? *Asia Pacific Issues*.
- Brown, C., & Ainley, K. (2005). *Understanding international relations* (3rd ed.). New York: Routledge.
- Chey, H.-k. (2009). The changing dynamics of east asian financial cooperation: The chiang mai initiative. *Asian Survey, Vol. 49, No. 3*, 450-467.
- Denoon, D. B. (2007). *The economic and strategic rise of china and india: Asian realignments after the 1997 financial crisis*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dent, C. M. (Ed.). (2008). *China, japan and regional leadership in east asia*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Haacke, J. (2002). Seeking influence: China's diplomacy toward asean after the asian crisis. *Asian Perspective*, 13-52.
- Hayashi, S. (2006). *Japan and east asian monetary regionalism: Towards a proactive leadership role?* New York: Routledge.
- Heng, Y. K. (2007). Lost in translation? Why japan and great power rivalry remain key to the international politics of east asia. *Irish Studies in International Affairs, Vol. 18*, 45-59.
- Henning, C. R. (2002). *East asian financial cooperation*. Washington DC: Peterson Institute Press.
- Hook, G. D., Gilson, J., Hughes, C. W., & Dobson, H. (2002). Japan and the east asian financial crisis: Patterns, motivations and instrumentalisation of japanese regional economic diplomacy. *European Journal of East Asian Studies, Vol. 1, No. 2*, 177-197.
- Johnstone, C. B. (1999). Paradigm lost: Japan's asia policy in a time of growing chinese power. *Contemporary Southeast Asia, Vol. 21, No. 3*, 365-385.
- Karunatileka, E. (1999). *The asian economic crisis*. House of Common Library, Economic Policy and Statistic Section.
- Kawai, M. (2010). *from the chiang mai initiative to an asian monetary fund*. ADB. Retrieved May 25, 2014, from <http://aric.adb.org/grs/papers/Kawai%205.pdf>
- Kristof, N. D. (1993). The rise of china. *Foreign Affairs, Vol. 72 No. 5*, 59-74.
- Lanteigne, M. (2009). *Chinese foreign policy: An introduction*. New York: Routledge.
- Lau, L. J. (2003). China's progress towards capital account convertibility. *The Third Huang Lian Memorial Lecture*. Stanford.
- Lipsky, P. Y. (2003). Japan's asian monetary fund proposal. *Stanford Journal of East Asian Affairs*, 93-104.
- McDougall, D. (2007). *Asia pacific in world politics*. London: Lynne Rienner.
- Mintz, A., & DeRouen Jr., K. (2010). *Understanding foreign policy decision making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morrison, W. M. (2014). *China's economic rise: History, trends, challenges, and implication for the united states*. Congressional Research Service.
- Park, Y. C. (2006). *Economic liberalization and integration in east asia: A post-crisis paradigm*. New York: Oxford University Press.
- Perwita, A. A., & Yani, Y. M. (2006). *Pengantar hubungan internasional*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Rathus, J. (2011). *Japan, china and networked regionalism in east asia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sudo, S. (2002). *International relations of japan and south east asia: Forging a new regionalism*. New York: Routledge.
- Yueh, L. J. (2007). The rise of china. *Irish Studies in International Affairs, Vol. 18*, 35-43.
- Zhang, X. (2006). The rise of china and community building in east asia. *Asian Perspective, Vol. 30, No. 3*, 129-148.