



BIODATA PENULIS

Dr. Drs. Harun Umar., M.Si lahir di Ternate Maluku Utara, 23 Desember 1953 adalah Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Nasional dari tahun 1983 sampai sekarang. Pangkat Akademik yang dimiliki Lektor Kepala. Mengajar Mata Kuliah : Analisis Kebijakan Luar Negeri, Hubungan Internasional Kawasan Afrika dan Timur Tengah, Globalisasi dan Regionalisme. Jabatan sekarang Kepala Lembaga Penerbitan Universitas Nasional/UNAS PRESS. Setelah menyelesaikan pendidikan S1 di FISIP tahun 1983 di Universitas Nasional, kemudian melanjutkan studi S2 di UNAS lulus tahun 2003. Pernah Studi di Universitas Carleton, Kanada tentang Gender Mainstraining and Public Policy tahun 1999. Kemudian menjadi Pembantu Dekan III FISIP, Kajor HI 2002-2006 dan 2014-2015, serta Kepala Lab. Sosial Politik FISIP-UNAS tahun 2006-2010. Dosen Dikti Nomor Urut Pengajar Nasional : (9903016425). Penulis Mantan Pegawai Negeri Sipil Pada Sekretariat Negara Republik Indonesia. Pengalaman Kerja Pernah sebagai Asisten Deputy Urusan Lembaga Pemuda dan Olah Raga Kementerian Negara Daerah Tertinggal Tahun 2005-2007; Asisten Deputy Urusan Kesejahteraan Anak Pada Kementerian Pemberdayaan Perempuan Tahun 2003. Aktif mengikuti kegiatan Seminar dalam dan luar negeri di Perguruan Tinggi Negeri maupun Swasta.



Dr. Drs. Harun Umar, M.Si

Perspektif Politik Internasional Penerapan Strategi Bantuan IMF Terhadap Indonesia

Perspektif Politik Internasional Penerapan Strategi Bantuan IMF Terhadap Indonesia



Dr. Drs. Harun Umar, M.Si



**PERSPEKTIF POLITIK INTERNASIONAL
PENERAPAN STRATEGI BANTUAN IMF
TERHADAP INDONESIA**

Dr. Drs. Harun Umar, M.Si



Perpustakaan Nasional RI : *Katalog Dalam Terbitan (KDT)*
Copyright : **Dr. Drs. Harun Umar, M.Si**

**PERSPEKTIF POLITIK INTERNASIONAL PENERAPAN
STRATEGI BANTUAN IMF TERHADAP INDONESIA**

Editor : Dr. Drs. Harun Umar., M.Si
Penata Letak/Cover : LPU-UNAS

Cetakan : 2022
ISBN : **978-96385-4-2**

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang.

Penerbit :
Lembaga Penerbitan Universitas Nasional (LPU-UNAS)
Jl. Sawo Manila, No. 61. Pejaten. Pasar Minggu.
Jakarta Selatan. 12520. Telphon : 021-78837310/021-7806700
(hunting). Ex. 172. Fax : 021-7802718
Email : bee_bers@yahoo.com

KATA PENGANTAR

Puji Syukur disampaikan kehadirat Allah SWT atas segala Rahmat, Taufik dan Hidayat-Nya yang telah memberikan sumbangan pemikiran tentang strategi dan peran lembaga keuangan dunia yang sangat mempengaruhi kebijakan ekonomi dan moneter Indonesia. . Sebagaimana penulis yakin bahwa dengan kekuatan penerapan dari suatu lembaga yang sangat dominan bagi dana tanlangan ,serta bantuan kontribusi dari kerangka pola kerja dan program IMF bagi kemajuan dan obyektivitas keilmuan perspektif ekonomi politik internasional yang masih merupakan peta kajian politik internasional berdasarkan data-data maupun informasi dan regulasi tentang institusi International Monetary Fund (IMF) dalam memberikan bantuan dana terhadap Indonesia dalam kurun waktu yang cukup lama sejak orde baru..

Dalam penulisan Buku ini, paling tidak diharapkan dapat membuka wawasan dan analogi penulis dalam kajian perspektif politik internasional. Fokus kajian buku ini adalah Penerapan Strategi Bantuan IMF terhadap Indonesia. Bantuan paket program IMF menjadi dilematis dan kohesi-adhesi antara negara-negara berkembang dengan para penentu kebijakan moneter internasionalk dan masalah yang berkaitan dengan perekonomian Indonesia dalam menghadapi krisis ekonomi pada tahun 1997,pasca reformasi sampai sekarang ini di era Indonesia maju belum menunjukkan kepastian kekuatan mata uang dan perkembangan yang ekonomi yang signifikan sampai di tahun 2024 akan menunjukkan hasil yang lebih baik.

Penulisan buku ini lebih difokuskan pada strategi bantuan IMF (*International Monetary Fund*) yang memberikan bantuan dana kepada Indonesia, sejak tahun 1944 dengan Bretton Woods setelah lahirnya IMF dan Bank Dunia. Hal yang menarik dari penulisan ini adalah rasa ingin mengetahui lebih jauh tentang strategi IMF yang berhubungan dengan kajian ekonomi politik internasional yang terus berkembang dari mashab Neo-klasik ke New Political Economy pada tahun 1990-an yang terus berkembang di zaman new-realis modern, di mana Indonesia sangat terlambat dalam mengantisipasi perubahan disiplin ilmu politik dan ekonomi dalam perspektif ekonomi politik internasional.

Penerapan strategi IMF yang dianggap sangat memainkan peran utama semenjak Indonesia mengalami krisis ekonomi 1999, terutama krisis finansial dengan terjadinya depresiasi mata uang rupiah yang terus terpuruk dan dampaknya sangat luas bagi perekonomian Indonesia. Krisis finansial yang terkait dengan sistem moneter internasional dan kebijakan makro ekonomi yang sangat mempengaruhi peran negara dalam ekonomi dan politik dengan penerapan kebijakan penyesuaian struktural (*Structural Adjustment Policy*) sebagai model ketergantungan bantuan dan utang luar negeri terus bertambah bagi langkah dan pola Neoiberalisme.

Sejak Indonesia mengalami krisis ekonomi yang cukup berat dan berdampak pada krisis politik dan kehilangan kepercayaan (*loss of confidence*) dunia internasional, termasuk terhadap investor dan pinjaman luar negeri, serta jatuhnya mata uang rupiah sebesar 85%. Kondisi ini menyebabkan Indonesia harus beralih terhadap bantuan IMF sebagai salah satu jalan terakhir untuk mendapat bantuan dana segar dari dana moneter internasional. Keterlibatan IMF itu, sebagai

konsekwensi dari komitmen Indonesia dengan negara-negara donor sebagai bentuk kerjasama Bilateral dan kerjasama dengan lembaga lembaga internasional dalam bentuk Multilateral untuk pemulihan ekonomi Indonesia.

Kerjasama dengan IMF itu harus dilakukan melalui suatu bentuk kerjasama sebagai persyaratan utama untuk mendapatkan bantuan program dari IMF. Persyaratan itu merupakan suatu strategi IMP yang diterapkan kepada negara-negara yang mendapatkan dana bantuan IMF melalui bentuk konsultasi dan kolaborasi secara intensif dengan dana moneter tersebut. Persyaratan yang diterapkan terhadap Indonesia melalui suatu Article of Arrangement (pasal I dan pasal IV perjanjian IMF).

Di sisi lain, bantuan IMF terhadap Indonesia dianggap telah mencampuri kedaulatan negara dan strategi IMF itu merupakan kebijakan dari model liberalisasi ekonomi dunia dengan pasar bebas (Free Market Orientation). Model liberalisasi ekonomi ini sudah lama diterapkan oleh Indonesia dalam kebijakan deregulasi dan membuka pintu masuk bagi investasi dan penanaman modal asing.

Kebijakan makro ekonomi yang diterapkan oleh IMF merupakan bagian penting dari strategi IMF untuk melakukan keseimbangan negara pembayaran maupun penyelesaian utang luar negeri negara negara yang mendapatkan bantuan luar negeri, termasuk Indonesia yang mempunyai utang luar negeri yang cukup besar dan cicilan luar negeri.

Masalah utang luar negeri Indonesia ini sangat memberatkan terhadap posisi anggaran belanja negara yang mengalami defisit anggaran. Akibat dari defisit anggaran tersebut, Indonesia harus

mendapatkan bantuan dana dari IMF. Penyelesaian utang Indonesia harus melibatkan IMF sebagai kreditor internasional terhadap debitor dengan bantuan perundingan melalui Paris Club (CGI), sehingga untuk mendapatkan rekomendasi pencairan dana dan pengembalian utang luar negeri, serta bunga cicilan secara otomatis sangat memberatkan posisi keuangan negara dan neraca pembayaran utang luar negeri, dan pada akhirnya ketergantungan sepenuhnya pada bantuan finansial IMF.

Jakarta, Juni 2022

Penulis,

Dr. Drs. Harun Umar.,M.Si

DAFTAR ISI

BAGIAN KESATU

Pendahuluan	1
A. Latar Belakang	1
B. Proses Tori Bantuan Luar Negeri	13
C. IMF sebagai Non-State Actor.....	23
D. Pemulihan Ekonomi	36

BAGIAN KEDUA

Gambaran Pembentukan dan Tujuan IMF	38
A. Sistem Bretton Woods.....	38
B. Struktur IMF	42
C. Dewan Gubernur.....	43
D. Dewan Eksekutif	44
E. Staf IMF.....	45
F. Keanggotaan IMF	46
G. Kuota Iuran Anggota	47
H. Perundingan Kesehatan Khusus	49
I. Tujuan Umum Bantuan Luar Negeri.....	51
J. Bantuan untuk menciptakan stabilitas politik.....	55
K. Tujuan Umum Pembentukan IMF	65
L. Keseimbangan Internal Sistem Moneter	70
M. Perubahan Makna Keseimbangan Internal	70
N. Arus Modal Spekulatif dan Krisis	73

P. Kerangka Kurs Mengambang	74
-----------------------------------	----

BAGIAN KETIGA

Sistem Keuangan IMF	76
A. IMF Dan Kebijakan Moneter	76
B. Kebijakan Struktural	81
C. Peranan IMF.....	83
D. Kerjasama IMF	85
E. Pinjaman IMF	89
F. IMF dan Perekonomian.....	93
G. Fluktuasi Mata Uang.....	96
H. Bantuan dan Persyaratan IMF	98
I. Sumber-sumber IMF	100
J. Rumusan Moneter IMF	101
K. Persyaratan IMF	103
L. Dukungan Keuangan IMF.....	105
M. Fasilitas Keuangan IMF	107
N. Fasilitas Biasa	107
O. Fasilitas Khusus	108
P. Fasilitas Perizinan	108
Q. Sasaran-sasaran	109
R. Liberalisasi Ekonomi	111
S. Indonesia Dan Modal Asing	116
T. Implikasi Politik.....	122
U. Pasar Modal Dunia (global)	132

BAGIAN KE EMPAT

Strategi Bantuan IMF Terhadap Indonesia.....	137
A. Strategi Makro Ekonomi	144
B. Kebijakan Penyesuaian Struktural.....	147
C. Rekomendasi IMF	147
D. Pinjaman IMF dan Moral Hazard	152

BAGIAN KELIMA

Strategi IMF dan Implikasi Politik	156
A. Strategi IMF dan Perangkap Utang	156
B. Masalah Utang Internasional	158
C. Indonesia dan Perangkap Utang	166
D. Strategi dan Pengawasan IMF	182
E. Pengawasan IMF	185
F. Strategi IMF dan Dukungan AS	191
G. Pengawasan Keuangan Internasional	197
H. Instabilitas Keuangan Internasional	199
I. Pandangan AS Terhadap Krisis Indonesia	210

BAGIAN KEENAM

KESIMPULAN	225
DAFTAR PUSTAKA	229

BAGIAN KESATU

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Strategi International Monetary Fund atau disebut dengan IMF dalam memberikan bantuan ekonomi kepada pemerintah Indonesia. Bantuan ekonomi yang diberikan oleh lembaga donor internasional IMF dimaksudkan untuk membantu pemulihan ekonomi di Indonesia. Keterlibatan lembaga dana moneter internasional, seperti IMF dan World Bank (Bank Dunia) sangat mempengaruhi konstelasi dari struktur dan kebijakan ekonomi Indonesia. Indonesia mengalami krisis moneter dan keuangan sebagai dampak dari imbasan (spill-over) depresiasi mata uang rupiah terhadap dollar AS yang menyebabkan terjadinya gejolak fluktuasi diberbagai sektor pembangunan, terutama masalah moneter dan kebijakan finansial.

Perkembangan bantuan ekonomi dan dukungan internasional sudah berlangsung cukup lama, sejak Indonesia menyatakan kemerdekaan dan Soekarno menjadi presiden pertama Republik Indonesia. Rezim organisasi internasional telah melakukan manuver ekonomi-politik. Namun dalam pemerintahan Soekarno lebih banyak memusatkan perhatian pada ideologi yang bersifat revolusiner dan pembangunan politik menjadi kekuatan sebagai panglimanya. Peran dan dominasi ideologi yang digunakan oleh Soekarno yang bersikap koersif anti imperialisme dan kolonialisme dalam segala bentuknya.

Pada masa pemerintahan Soekarno masih kuat dominasi pertarungan ideologi antara dua blok kekuatan yang menyebabkan terjadinya polarisasi ekonomi dan politik dengan adanya kecenderungan untuk melakukan manuver politik kepada salah satu blok kekuatan sosialis-komunis daripada blok kapitalis. Salah satu adalah pertimbangan politik lebih dominan dan mengabaikan bantuan luar negeri dari institusi moneter internasional yang dipelopori oleh IMF, sehingga menyebabkan pembangunan ekonomi tidak berkembang selama kurun waktu 1945-1965. Hal ini membuktikan bahwa laju inflasi pada kurun waktu tahun 1965-1966 mencapai 650 persen dan setelah pasca Soekarno, negara mengalami kesulitan pendanaan roda perekonomian untuk memulihkan kehancuran di bidang pembangunan ekonomi.

Sebaliknya, ketika Soeharto tampil menggantikan Soekarno sebagai presiden kedua RI mengambil langkah pemusatan kekuasaan politiknya pada kekuatan pembangunan ekonomi sebagai determinan (faktor penentu) yang cenderung melakukan reorientasi (perubahan dari pola lama) kepada pola baru diterapkan bersikap pro-Barat dengan membuka kesempatan yang seluas-luasnya pada bantuan luar negeri (Foreign aid) sebagai suplemen (pelengkap) dalam mendukung Rencana Anggaran Belanja Negara (RAPBN) dan sektor pembangunan ekonomi.

Sejak tahun 1967 sampai 1997, kekuasaan pemerintahan Soeharto yang didukung oleh para intelektual ekonom berpendidikan Barat (mayoritas lulusan Amerika) yang disebut dengan "*Mafia Berkeley*" berorientasi pada negara-negara Barat dan kelompok negara-negara industri maju. Dukungan ekonomi dan bantuan modal asing

untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi yang dikoordinir oleh lembaga IGGI (*inter-governmental groups on Indonesia*) yang mendominasi pembangunan ekonomi Indonesia dibawah kendali para ekonom tersebut. Dengan terjadinya krisis ekonomi secara global dan regional yang mempengaruhi berbagai dimensi sosial, ekonomi dan politik di beberapa kawasan menyebabkan adanya krisis dan perubahan politik.

Krisis Asia pada tahun 1997 merupakan salah satu bagian yang menimbulkan "*contagion effect*" (efek menular), sehingga terjadi gelombang krisis di beberapa negara Asia Timur seperti Jepang, Korea Selatan, Thailand dan Indonesia. Indonesia merupakan negara yang paling berat mengalami krisis multidensi menyebabkan jatuhnya (depresiasi) mata uang rupiah dan utang luar negeri (Pemerintah dan Swasta) yang terus membengkak dari tahun ke tahun. Untuk itu, langkah kebijakan untuk memulihkan terhadap tekanan ekonomi (depresi ekonomi), terutama krisis yang diharapkan oleh Indonesia, maka dilakukan dalam beberapa tahap kesepakatan oleh pemerintah dalam menerima tawaran kerjasama dengan IMF sebagai langkah pemulihan krisis ekonomi dan moneter. Logika ekonomi dalam melakukan kesepakatan untuk menerima uluran tangan dari IMF tidak dapat dilepaskan dari masalah "*Domestic Constraints*" (hambatan dalam negeri), yang terkait dengan sumber dana dalam negeri dan masih kuatnya faktor ketergantungan sehingga persoalan tersebut melibatkan bantuan dan campur tangan dana IMF untuk memberikan paket bantuan sebesar 10 milyar dollar secara bertahap selama tiga tahun.

Tuntutan gerakan reformasi dari kekuasaan rezim Soeharto dengan terjadinya transisi kekuasaan dari presiden Soeharto kepada presiden BJ. Habibie pada tanggal 21 Mei 1998. Pengaruh ekonomi global telah melemahkan sendi-sendi negara-negara donor dalam bentuk bantuan bilateral dan multilateral. Kelemahan fundamental ekonomi Indonesia yang selama ini dianggap tidak mampu mempertahankan kredibilitas dan kemampuan dalam mengelola bantuan luar negeri. Akibatnya, kekurangan dalam cadangan devisa, utang luar negeri (pinjaman pemerintah dan swasta) yang tidak terkendali dan upaya pengembalian pembayaran cicilan utang luar negeri, serta dampak negatif terhadap bantuan luar negeri.

Kenyataan ini, terlihat secara jelas ketidakmampuan ekonomi Indonesia yang lebih dari tiga puluh tahun mengandalkan pada dana internasional sejak 1967-1997, ketika gelombang badai krisis moneter yang menyerang beberapa negara di kawasan Asia Timur (Jepang dan Korea Selatan), kemudian ke Asia Tenggara yang dimulai dari Thailand, Malaysia dan menghambatan perekonomian yang menyebabkan krisis bagi Indonesia. Oleh sebab itu, negara-negara kaya yang memberi bantuan kepada negara-negara miskin dikenal dengan sebutan sebagai negara donor. Istilah tersebut cenderung generalis karena dalam bantuan tersebut loans atau grants, tetapi setidaknya istilah tersebut mencakupi semuanya yang berkaitan dengan bantuan.

Pemberian bantuan tidak saja merupakan dominasi suatu pemerintah "*an sich*", tetapi juga meliputi lembaga-lembaga internasional. Lembaga-lembaga internasional yang mengatur bantuan untuk negara-negara miskin dikategorikan dalam dua jenis.

Pertama, lembaga-lembaga internasional yang mengatur pemberian dalam suatu kerangka yang luas dan ditentukan sendiri oleh negara-negara yang bersangkutan. Kedua, institusi nasional yang bekerja dibawah otoritas pemerintah masing-masing, mereka disebut sebagai pengendali modal (*capital mobile*). Pengaturan bantuan luar negeri oleh institusi-institusi secara umum dikenal sebagai bantuan multilateral (*multilateral agencies*). Sebaliknya, bantuan yang diatur oleh institusi-institusi nasional atas kerjasama antar pemerintah disebut bantuan bilateral.

Menurut John White, perbedaan antara keduanya adalah "*... in the former case an international institution is interposed between donor and recipient, carrying the immediate operational responsibility for allocating the resources which its members and other countries put at its disposal; but most of resource which multilateral agencies administer one, of course, from the same rich countries as those which give aid bilaterally*"¹

Sebelum Perang Dunia kedua usai, Amerika Serikat dan Inggris sebagai dua negara donor terbesar dalam pertemuan di Bretton Wood (1944) mencoba menerapkan prinsip-prinsip perdagangan non diskriminasi dan pertukaran mata uang yang stabil bagi perekonomian internasional.

Dalam usaha mencapai tujuan tersebut kedua negara membentuk dua organisasi baru seperti ITO (*International Trading Organization*) dan IMF (*International Monetary Fund*). ITO bertujuan membebaskan saluran-saluran perdagangan dari hambatan-hambatan fisik seperti tarif dan kuota, sementara IMF memberi bantuan finansial

¹ John White, *The Foreign Aid*, Londob, the Bolley Head, 1974, p.45

bagi perdagangan internasional dan perluasan keseimbangan sistem moneter internasional.

IMF selain sebagai multilateral monetary regime. Sebagai pusat dari international monetary regime, yang diciptakan oleh John Maynard Keynes dan Harry Doxter White, diharapkan dengan dibentuknya peraturan-peraturan multilateral terhadap ekonomi dunia akan membuat Amerika Serikat tidak perlu memberikan bantuan yang besar dan bantuan yang berkesinambungan. *"Only members of the International Monetary Fund (IMF) can borrow from the Fund, Although non members may also be the beneficiaries of IMF action to stabilize exchange rates or avoid a debt collapse."*²

Menurut M. Friedman dalam *"Foreign Economic aid: Means and objectives"* menyatakan keberhasilan suatu pembangunan ekonomi harus dilandaskan pada : An effective program must be based on own ideology, not on the ideology we are fighting for such program would call for eliminating the inconsistency between the two trade and free enterprise policies we preach and the protectionist and interventionist policies we at least partly practise. An effective and dramatic program would be to commit ourselves unilaterally to achieving complete free trade by a specified and not too distant date."³

Pandangan Milton Friedman mencerminkan suatu posisi yang cukup ekstrim didalam aliran *"Neo - Classical School"*, tetapi cenderung didukung oleh pakar seperti J. R. Hicks, Paul Samuelson dan H.G. Johnson. Para ekonomi tersebut percaya demi keuntungan

² Robert O. Keothane, *After Hegemony*, New Jersey : Princeton Univ. Press, 1984, p.78

³ M. Friedman, "Foreign Economic aid: means and objectives" in T. Baqhwati

keuntungan sosial, ekonomi dan sistem kapitalis sumber-sumber alam yang dimiliki oleh pihak swasta dan dialokasikan melalui sistem pasar bebas. Paham mereka cenderung dikategorikan sebagai "reluctant interventionist" pasar dan akan melakukan seperti itu hanya untuk membuat pasar berfungsi seefisien mungkin. Karena hampir semua pembuat keputusan ekonomi di negara-negara ekonomi kapitalis bertindak mengikuti asumsi-asumsi kompetisi pasar bebas, maka tidak mengherankan teori-teori neo klasik akan terus memaksakan pengaruhnya terhadap kebijakan-kebijakan ekonomi di negara-negara maju dan terbelakang

Dalam teori Neo Klasik bangsa merupakan unit analisis yang premier. Secara implisit dalam penekanan ini tampak suatu pandangan linear mengenai sejarah dan suatu asumsi bahwa negara-negara bangsa tetap mempertahankan diri terhadap negara-negara bangsa lainnya, terutama dapat membangun diri mereka sendiri dengan usaha-usaha mereka sendiri. Dengan demikian, satu negara terbelakang dilihat alam artian kendala-kendala yang berbeda-beda yang menjegal bangsa bangsa yang non industri maju sepanjang jalur industrialisasi yang dilakukan oleh negara tersebut.⁴

Dalam mengembangkan tahap-tahap pembangunan menurut Rostow terdapat beberapa tahapan yang harus dijalani oleh setiap masyarakat. Masyarakat tradisional, mengkondisi untuk bangkit (take off), menuju kedewasaan, dan konsumsi massa yang tinggi. Menurut Rostow kegagalan hampir semua negara-negara yang terbelakang mencapai kemajuan adalah terletak pada landasan untuk bangkit (take off) dalam artian kesulitan memobilisasi tabungan domestik dan

⁴ WW. Rostow, *The Stages of Economic Growth*, Cambridge Univ, Press, 1961

tabungan eksternal dalam tujuan menggerakkan investasi dan modal asing. Oleh karena itu, Rostow lebih cenderung membenarkan pandangan atau persamaan yang dikembangkan oleh Harrod-Dommar (Harrod-Dommar Equation) yaitu rata-rata pertumbuhan Gross National Product (GNP) ditentukan bersama-sama oleh rasio tabungan nasional (National Saving Ratio) dan rasio keluaran modal nasional (national capital output ratio), tapi yang paling khusus sekali oleh rasio tabungan nasional terkait dengan teori John White dalam bentuk "supplement theory".

Pemikiran Rostow tidak perlu diragukan dari kebijakan-kebijakan pembangunan dan bantuan dari bangsa-bangsa yang telah mapan dan badan-badan PBB. Rostow menekankan "The Appropriateness" dalam menempatkan negara bangsa sebagai unit primer analisis dalam perdebatan-perdebatan pembangunan karena mereka mempersamakan pembangunan dengan kemampuan bangsa untuk menabung, meningkatkan produktivitas dan menaikkan penghasilan nyata. Dalam artian Rostow bahwa perasaan kepentingan diri sendiri dan kepentingan umum untuk negara-negara industri mapan mempromosikan pertumbuhan percepatan ekonomi yaitu 1. Menjamin pasar-pasar masa depan untuk produk-produk mereka, 2. Mencegah sosialisme atau komunisme. Pemikiran Rostow tersebut cukup menarik dikaji dalam konteks strategi kebijakan bantuan IMF terhadap Indonesia. Oleh karena itu, masa-masa Perang Dingin telah berakhir, maka dengan demikian logika bahwa Indonesia akan menjadi sosialis atau komunis adalah sangat absurd sama sekali.

Indonesia setelah mengalami krisis ekonomi yang sangat fatal menjelang pertengahan tahun 1997, maka operasi bantuan pertolongan

dilakukan oleh suatu badan moneter internasional atau IMF pada mulanya dibentuk untuk memberi bantuan kepada negara-negara yang mengalami defisit neraca pembayaran guna memberi ruang agar negara tersebut mampu membuat penyesuaian struktural (*Structural Adjustment*) dan dari konsekuensi deflasi yang tajam dan suatu mata uang standar seperti emas dan uang dollar AS.

Dalam menghadapi krisis finansial di Asia Timur dan Asia Tenggara pada tahun 1997, IMF membentuk suatu badan modal baru yang disebut "The Supplemental Reserve Facility" (SRF). Untuk memperlancar bantuan fasilitas finansial ke negara-negara Asia yang sedang mengalami krisis tahun 1997. Dalam hal ini IMF memperkenalkan suatu produser cepat yang disebut "*The Emergency Financing Mechanism*" (EFM), suatu model yang pernah dibentuk dalam membantu krisis ekonomi Mexico tahun 1995.

Selama bantuan finansial yang diberikan oleh IMF dalam mempertahankan stabilitas neraca pembayaran internasional. Walaupun, disadari oleh IMF bahwa masalah-masalah di negara ini termasuk negara-negara Asia yang mengalami krisis moneter pada umumnya adalah *Home Grown* (masalah yang timbul dari dalam dirinya sendiri oleh negara), dan berhubungan dengan deviasi-deviasi yang berasal dari formula ekonomi liberal sangat mencolok.

Bagi IMF atau badan-badan moneter lain, misalnya *The World Bank* (Bank Dunia), unsur-unsur non liberal ini sebagai akibat dari kelemahan-kelemahan fundamental dalam ekonomi politik Indonesia. Problema yang sangat berat sekali adalah KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) yang mana menghancurkan kepercayaan pasar internasional

di Indonesia dan daya tariknya sebagai suatu tujuan bagi investasi modal internasional.

Jadi, selama masalah perekonomian Indonesia adalah *Home Grown* (artinya muncul dari dalam negeri sendiri sebagai akibat kebijakan kebijakan eksternal yang keliru atau KKN), bukan karena faktor internasional, maka IMF atau kemudian lembaga finansial internasional tidak bertanggungjawab untuk menyelamatkan negara ini. Faktor Home Grown ini diperkirakan mendorong IMF kemudian melakukan pengawasan atau Surveillance melalui cara-cara multilateral dan bilateral.

Pengawasan multilateral sendiri dan pandangan-pandangan Dewan Eksekutif (*Board Of Executive*) IMF mengenai perkembangan perkembangan sistem moneter internasional dengan dilandaskan pada laporan-laporan staf. Kemudian melalui hasil investigasi team Review IMF terhadap Indonesia yang akan dilaporkan ke kantor IMF di Washington D.C untuk menentukan jumlah bantuan yang akan diberikan oleh IMF terhadap pemerintah Indonesia.

Sementara pengawasan bilateral mengambil langkah-langkah konsultasi dengan anggota negara-negara berdasarkan perjanjian IMF dalam artikel I (pasal satu) dan artikel IV (pasal 4) dari *IMF's Articles of Agreement*. Kalau dilihat uraian-uraian tersebut diatas, maka saatnya IMF dalam membantu krisis finansial Indonsia sejak tahun 1997 sampai menjelang akhir tahun 1999 dilandaskan pada konsultasi dan kolaborasi insentif. Apabila IMF bertindak hanya sebagai katalis sejauh kebijakan-kebijakan penyesuaian struktural (*Structural Adjustment*) diterapkan di Indonesia..

Kalau IMF bertindak hanya sebagai katalis dalam membantu kekacauan neraca pembayaran internasional, atau perantara, maka kecenderungan-kecenderungan yang mengatakan Indonesia merupakan Republik IMF atau korban kolonialisme Amerika Serikat adalah keliru. Sebab AS hanya memiliki 18,35% suara (*IMF Quota and The World Economy*) dari perkiraan yang menunjuk bahwa AS memiliki Voting 78%.

Sebaliknya, kegagalan pemerintahan rezim Soeharto dalam hubungan dengan kebijakan ekonomi selama tiga puluh tahun dengan pendekatan represif dan pembebasan Timor Timur. Pemerintahan Indonesia pada masa rezim B.J. Habibie tidak ada kaitannya dengan strategi IMF dalam bentuk konsultasi-kolaborasi insentif IMF dengan Indonesia. Masalah yang sulit dipahami oleh pemerintah Indonesia adalah apa yang diterima oleh IMF dianggap sebagai "*Take for Granted*". Hal ini bukan saja dengan dukungan atas komitmen komitmen politis antara IMF-Indonesia melalui tahapan pakat-paket kesepakatan dengan IMF menuntut tawar-menawar, di mana setiap negara-negara di Asia mempunyai kesempatan untuk melakukan tawar-menawar adalah keliru. Satu contoh adalah kesepakatan rezim Soeharto menaikkan harga minyak BBM (bahan bakar minyak). Hal ini kemudian menarik keributan massal yang merupakan salah satu usulan IMF untuk mengurangi subsidi BBM.

Menarik adalah bahwa walaupun ada tawar-menawar, ketika rezim pemerintahan Soeharto dan B.J. Habibie berkuasa kekeliruan yang dilakukan dalam konteks tawar-menawar (*bargaining of power*) adalah dihubungkan dengan semua kepentingan dan kekuasaan politik. Sebelum kondisi kekuasaannya cukup mantap, pemerintahan BJ

Habibie telah melakukan pemilihan umum, membebaskan tahanan politik (Tapol), dan melakukan dua opsi dalam konteks dengan otonom dan referendum di Timor Timur.

Tindakan-tindakan tersebut diharapkan dapat menarik hati IMF untuk membantu Indonesia dan menciptakan kepercayaan pasar rezim pemerintahan B.J. Habibie dalam upaya mencoba menjual asas-asas demokrasi sebagai alat tawar menawar dengan IMF. Masalahnya arah IMF adalah bukan suatu badan-institusi politik tempat memperjual ide-ide atau gagasan-gagasan demokrasinya di Indonesia. Strategi IMF dalam membantu kesulitan finansial dilandaskan pada instrumen korporasi internasional dalam konteks konsultasi dan kolaborasi insentif, serta dalam bentuk pengawasan (*surveillance*), dukungan AS dan negara-negara G-7.

Kerjasama dan negosiasi dalam hubungan IMF dengan Indonesia masa kepemimpinan B.J. Habibie tidak mengikuti suatu naskah politik, tapi hanya mengikuti kebutuhan ekonomi semata-mata saja. Naskah politik seolah-olah disembunyikan dalam perundingan-perundingan dengan IMF. Kecenderungan memusatkan pada perundingan perundingan akan mengalami kegagalan dalam mengungkapkan pengaruh-pengaruh internasional pada tingkat apa yang disebut "*meta -negotiations*" dan akan menemukan unsur-unsur politik dari tawar menawar. Proses "*meta bargaining*" antara IMF dan Indonesia selama rezim Habibie gagal dicermati oleh pemerintah Indonesia pada umumnya.

B. Proses dan Teori Bantuan Luar Negeri

Proses pemberian bantuan luar negeri meliputi suatu rangkaian transaksi-transaksi antara negara donor atau agen donor dan penerima bantuan selama sumber-sumber donor ditransfer. Teori mengenai bantuan secara kasar dapat dibagi dalam teori-teori mengenai *the resources transfer dan theories about the transaction*. Teori transfer secara umum menyentuh teori-teori ekonomi antara lain *supplemental theories* mencoba melacak suatu hubungan positif antara bantuan dan total volume sumber-sumber yang tersedia dan dicurahkan pada pengeluaran pembangunan ekonomi.

Teori ini melihat sejauhmana *domestic saving* (tabungan domestik) terbentuk akibat bantuan luar negeri dalam suatu periode tertentu. Teori suplemen tersebut dalam digambarkan grafik berikut:⁵

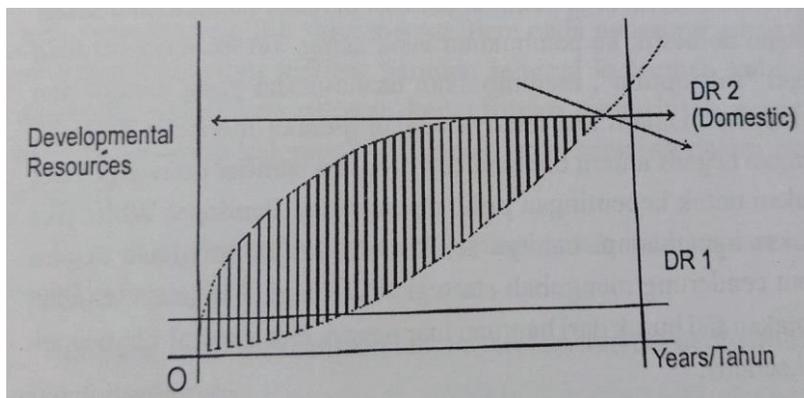
Tabungan
investasi
PDB
Tabungan
Luar Negeri
Investasi Asing
Ekspor

Domestic Resources 1 (DR-1) menunjukkan jumlah sumber-sumber pembangunan yang ada ketika suatu negara penerima bantuan belum mendapatkan dana dari lembaga internasional. Perkembangan ekonomi sangat lambat dan cenderung stagnasi, tidak ada pertumbuhan. Pada *DR-2* menunjukkan bahwa negara telah menerima bantuan luar

⁵ White, p. 110

negeri sehingga terbentuk tabungan nasional (*Domestic Saving*) dan seharusnya terjadi tinggal-landas (*take-off*).

Memusatkan pada donor sebagai *aid-user* (pengguna bantuan). Dengan demikian, melihat bantuan sebagai instrumen kebijakan luar negeri. Kepentingan negara donor vis-à-vis negara penerima sebagai "*donor oriented theories*" dengan membentuk satu bagian dari kajian hubungan internasional. Teori yang kedua dari teori politik memusatkan user pada recipient sebagai aid-user. Oleh karena itu, melihat bantuan sebagai instrumen kebijakan domestik dengan kepentingan-kepentingan pemerintah (negara) penerima vis-à-vis kelompok-kelompok yang berkompentensi dalam suatu posisi nasional disebut sebagai Recipient-Oriented Theories. Dengan demikian membentuk satu bagian kajian politik komparasi (*comparative politics*).



Dalam konteks analisis ini, White menawarkan beberapa teori bantuan luar negeri. White membagi dua jenis teori yaitu teori-teori mengenai transfer sumber dan teori-teori mengenai transaksi. Teori transfer adalah teori ekonomi. Analisis transfer sumber akan membawa

pada identifikasi sumber-sumber yang lain seperti tabungan atau pendapatan negara. Menganalisis bantuan sebagai transaksi akan membawa pada identifikasi mitra dalam transaksi yakni penggunaan bantuan. Teori transaksi dapat dikategorikan sebagai teori-teori politik.

Teori-teori bantuan luar negeri ada dua jenis. Jenis pertama memusatkan pada bantuan sebagai suplemen terhadap negara penerima dan bertujuan melacak hubungan positif antara bantuan dan total volume dari sumber yang tersedia untuk tujuan pembangunan. Terdapat juga teori yang lain dari teori ekonomi yang memusatkan pada bantuan sebagai suatu substitusi bagi penerima.

Kalau bantuan dianggap sebagai substitusi, maka terjadi pergeseran dari pengeluaran pembangunan ke pengeluaran yang bukan pembangunan, dan kemungkinan lepas dari ekonomi negara penerima, dengan begitu transfer sumber yang disebut bantuan berimbang, kemungkinan dengan pengurangan dalam tabungan atau juga dengan transfer kembali melalui keuntungan dari investor asing atau transfer tabungan domestik ke pembukuan bank asing. Tersedianya bantuan sebagai "soft option", menimbulkan usaha-usaha yang kendor dan manipulasi. Dalam arti lainnya adalah mereka mencoba melacak hubungan negatif antara bantuan dan proporsi sumber domestik yang ditujukan untuk kepentingan politik (penguasa). Pendapat White jika penguasa menghadapi bahaya sejak awal, maka penguasa negara tersebut cenderung mengubah strategi sekali lagi. Penguasa tersebut menyatakan sisi buruk dari bantuan luar negeri, dan menghimbau untuk berdiri sendiri.

Strategi baru yang dilontarkan adalah re-distribusi pendapatan, dan memberikan lapangan kerja bagi pengangguran. Hubungan dengan

negara donor menjadi buruk. Keadaan tersebut menarik lawan-lawan negara donor, dan melihat sebagai suatu kesempatan politik. Negara negara tersebut menawarkan bantuan dengan syarat minimum, jika mereka berhasil, maka lebih baik. Jika gagal, maka mereka hanya menawarkan dana tanpa menentukan bagaimana menggunakannya. Sebagai akibat dari tawaran tersebut, negara penerima dana semakin bergantung pada negara donor. Jika penguasa tersebut tidak menjalankan perubahan strategi tersebut, kemungkinan ia akan ditumbangkan oleh kelompok lain (kelompok dari kelompok berkepentingan) militer yang ingin membersihkan sistem politik. Kemungkinan pemerintah yang baru akan mengalami masalah yang sama, dan akhirnya akan berpaling ke lembaga-lembaga PBB. Bantuan teknis mungkin akan lebih ditekankan. Tetapi tenaga-tenaga teknis tersebut harus mengerti tentang situasi dan keadaan negara tersebut.

Teori-teori politik juga terdiri dari dua jenis. Teori yang pertama memusatkan pada donor sebagai aid-user dan dengan melihat bantuan sebagai suatu instrumen kebijakan luar negeri bagi kepentingan negara donor vis-a-vis terhadap negara-negara penerima. Teori donor-oriented membentuk bagian kajian hubungan internasional. Tetapi, terdapat jenis teori-teori politik yang memusatkan pada penerima sebagai id user dan karenanya melihat bantuan sebagai instrumen kebijakan domestik, yakni kepentingan-kepentingan pemerintah penerima bantuan vis-à-vis kelompok-kelompok yang bersaing dalam politik nasional.

Teori-teori "recipient-oriented" membentuk satu bagian kajian politik komparatif. Keempat jenis teori bantuan luar negeri tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :⁶

	Economic (Transfer)	Political (Transaction)
Domestic	Positive, supplemental theories	Recipient-oriented comparative politics, theories
Eksternal	Negatif, displacement theories	Donor –oriented-International relations, theories

Apa yang dimaksudkan dengan "supplemental theories" menurut White adalah titik permulaan dari proses pembangunan, yang merupakan faktor kuncinya adalah tabungan domestik. Berikutnya, perhatian bergeser pada faktor-faktor lain dari proses pembangunan, terutama sekali kebutuhan terhadap valuta asing, mengimport peralatan-peralatan modal (investasi modal asing) dan lain-lain yang tidak terpenuhi di dalam negeri, kebutuhan terhadap keahlian baru guna beralih dari produksi tradisional. Pembentukan teori suplemen berlandaskan pada tabungan nasional arti bahwa permintaan negara terhadap bantuan karena tidak mampu membangun perekonomiannya, dan hanya dapat diimbangi dengan bantuan.

Karena negara miskin adalah miskin, dan kecenderungan negara negara seperti itu adalah lebih banyak menghabiskan pendapatan mereka untuk konsumsi hanya untuk hidup dalam taraf yang rendah. Masalah negara tersebut diperburuk oleh pertumbuhan penduduk yang cepat. Selama negara miskin tetap tinggal miskin, maka sulit bagi

⁶ White, p.105

mereka menyisihkan sumber-sumber mereka untuk tabungan, yakni untuk akumulasi modal. Investasi tetap rendah, akibatnya tidak ada pertumbuhan sama sekali. Negara-negara tersebut terjebak dalam taraf rendahnya tabungan dan investasi.

Bantuan luar negeri dapat mensuplemen (menambah) tabungan, negara tersebut dapat mempertahankan tingkat kebutuhan investasi untuk pertumbuhan ekonomi. Sementara mulai tumbuh, penghasilan juga akan tumbuh, negara tersebut dapat menyisihkan proporsi (pendapatan nasional bersih) yang penghasilannya dalam bentuk tabungan, yakni tabungan domestik meningkat dengan cepat dari total penghasilan. Akhirnya, tabungan domestik mencapai titik yang mana tabungan cukup membiayai volume investasi yang dibutuhkan guna mempertahankan pertumbuhan ekonomi rata-rata yang dibutuhkan tanpa bantuan. Dengan demikian, teori-teori suplemen ditujukan untuk "*Self-sustaining growth*" (pertumbuhan secara berkesinambungan).

Teori-teori suplemen berlandaskan pada perbedaan yang kasar antara sumber-sumber pembangunan, selalu satu dua jenis dari sumber sumber pembangunan non sumber pembangunan. Terdapat suatu kecenderungan kurang memperhatikan implikasi-implikasi pembangunan dari distribusi antara konsumsi seperti buruh tani, dan industrialis urban. Lebih dari itu adalah bahwa terlalu memusatkan pada faktor-faktor yang terbatas saja atau faktor tunggal teori tidak mudah mengkomodir interaksi yang begitu kompleks antara sejumlah faktor-faktor yang saling bermacam ragam dalam tiap-tiap negara. Konsep proses perubahan sistemik dalam karakteristik masyarakat masyarakat dan perilaku penguasa.

Menurut White, pengkajian pada satu faktor saja untuk memahami pembangunan mulai ditinggalkan dalam pertengahan tahun 1960-an. Ahli-ahli cenderung bergeser pada institusi-institusi pembangunan dan pada bentuk-bentuk organisasi sosial yang paling menstimulir pembangunan. Penambahan itu mengubah sama sekali karakteristik teori-teori bantuan. Organisasi tidak dapat ditransfer. Yang dapat ditransfer adalah keahlian, tradisi-tradisi pembentukan organisasi sebagaimana telah berkembang di negara-negara mapan. Dengan demikian, usaha memperhalus pandangan proses pembangunan implisit dalam teori-teori suplemen secara tidak langsung, pertama melihat bantuan sebagai instrumen untuk mempengaruhi kebijakan kebijakan pembangunan negara penerima donor, dan kedua, melihat bantuan sebagai bukan alat suplemen, tetapi sebagai satu cara menggantikan mereka dengan yang lain, lebih efisien dan lebih sumber sumber modern.

Penggantian ini, dilihat sebagai cara mencapai tujuan. Pada kenyataannya adalah semua model-model suplemen bantuan masih dapat diterapkan, dengan pencapaian *self-sustaining growth* sebagai suatu alat untuk mempertahankan janji bahwa bantuan akan dibatasi, bahwa suatu momentum akan tiba ketika negara-negara mapan telah melaksanakan keharusan mereka, menyingkirkan keharusan untuk lebih jauh mendistribusikan antara bangsa-bangsa dari negara kaya ke negara miskin. Kecurigaan terhadap teori suplemen ini muncul dalam pertengahan tahun 1970-an, ketika kecurigaan muncul terhadap teori-teori ini sebagai rasionalisasi negara-negara mapan untuk mengurangi keterlibatannya.

Hal ini juga ada rasa ketidakpuasan terhadap teori suplemen tersebut mendorong para ahli-ahli untuk menggantikannya dengan teori-teori pengganti (*displacement theories*). Pertentangan antara kedua teori ini pada dasarnya sangat sederhana. Teori-teori suplemen mempertahankan bahwa perubahan-perubahan organisasi yang menstimulasi bantuan adalah menguntungkan pembangunan. Sebaliknya, teori-teori pengganti menyatakan bahwa pembangunan mengalami frustrasi karena memasukan nilai-nilai dan pola polaorganisasi asing yang menghambat munculnya suatu proses perubahan dinamik di dalam negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia.

Konflik antara kedua teori tersebut ternyata lebih jauh dari hal tersebut diatas. Karena pada dasarnya adalah bahwa teori-teori pengganti menentang asumsi utama teori-teori suplemen, yang mana adalah bahwa suplementasi dari sumber-sumber pembangunan negara penerima memperkuat kapasitasnya mobilisasi sumber-sumber seperti itu untuk diri mereka sendiri. Bantuan mengurangi tekanan terhadap penerima dana, jadi mereka merasakan bahwa kurang perlu membuat usaha-usaha sendiri. Jika tabungan diidentifikasi sebagai sumber sumber utama, maka bantuan akan menghalang pemerintah menaikkan pajak. Dalam arti lain adalah bahwa bantuan menggantikan tabungan lebih jauh lagi adalah bantuan mungkin mempengaruhi distribusi tabungan, meningkatkan efek-efek yang negatif.

Oleh sebab itu, bantuan yang diterima oleh pemerintah, akan dihabiskan untuk proyek-proyek prestise, dengan rata-rata pengembalian yang rendah, dimana tabungan-tabungan domestik, yang digerakkan sektor swasta, akan membawa pada suatu pola investasi

yang ditentukan oleh kekuatan pasar, sehingga menghasilkan suatu tingkat pengembalian yang tinggi. Bantuan luar negeri lebih besar peranannya dan dikontrol oleh para elit (negara), maka konsentrasi keuntungan pembangunan pada kelas elit saja atau kelompok orang kaya, yang menyediakan keuntungan bagi mereka konsumsi yang mencolok atau simpanan di bank asing tanpa mobilisasi tabungan untuk kepentingan masyarakat.

Lebih jauh suatu teori campuran yaitu penggabungan antara teori penggantian dengan beberapa elemen dari donor-oriented atau teori hubungan internasional ke dalam formulanya. Terdapat dua alasan umum. Pertama adalah donor mencari tujuan-tujuan mereka dalam program bantuan disamping promosi pembangunan ekonomi. Kedua adalah lebih polemik, yaitu mereka mengemukakan alasan bahwa promosi kemakmuran untuk negara-negara miskin adalah dalam kepentingan utama negara-negara kaya. Hal ini juga dapat melihat bahwa kepentingan jangka panjang negara-negara kaya dalam kemakmuran negara-negara miskin mengandung kepentingan ekonomi dan politik.

Dalam artian politik negara-negara kaya mungkin tertarik pada stabilitas. Berdasarkan pada asumsi bahwa kemiskinan dan kelaparan menghasilkan ketidakpuasan, dan ketidakpuasan menghasilkan ketidakstabilan politik. Untuk itu mereka mungkin melihat promosi pembangunan ekonomi sebagai alat untuk mempertahankan status quo.

Hal ini juga ketika negara-negara Eropa Barat mengalami kesulitan dibidang ekonomi setelah Perang Dunia Pertama dan Perang Dunia Kedua, sehingga diperlukan bantuan dana sebagai upaya pemulihan perekonomian mereka dari akibat peperangan. Doktrin

Marshall Plan dan Brady Plan yang diterapkan di Eropa Barat dan di negara lain itu merupakan langkah awal bagi Amerika Serikat untuk membantu negara-negara sekutu dari kehancuran dan depresi ekonomi, serta menghambat pengaruh komunisme internasional dengan politik pembendungan di kawasan tersebut.

Menurut Paul Samuelson bahwa peranan International Institution (intitusi internasional) sangat kuat dan dominan peranannya di luar pengaruh kebijakan negara dalam upaya membantu negara-negara yang menghadapi kesulitan dan krisis ekonomi. Campur tangan Amerika Serikat sangat besar, karena pendukung dana terbesar dari lembaga tersebut berkedudukan di Washington. Disamping itu, Dana IMF mempunyai kekuatan dari dukungan dana AS, juga didukung oleh kelompok negara-negara G-7 (negara-negara industri maju) dan para anggotanya. Peranan dan kedudukan IMF tidak dapat dipisahkan dengan pengaruh Amerika Serikat dan bantuan negara industri maju, termasuk Jepang sebagai satu negara kawasan Asia.⁷

Menurut Joseph Frankel yang membahas mengenai International Institution dikatakan sebagai kemampuan yang dimiliki organisasi PBB (*United Nation*) oleh peran dari order organisasi internasional dengan lebih dari 160 negara berkompetensi dalam bidang keamanan, politik dan non-politik matters. Kemudian dikatakan "*The structure of all these intitution is basically similar, although it show some variations according to how relevant their activities are for power politics and the role played by the great powers. All the member are represented in some form of assembly, in United Nations itself called the the General Assembly of the United Nations,*

⁷ Paul Samuelson, *The Economics*, 1955, p.627-628

*recommendations-which have no legally binding force-require only a two thirds majority even on important matters.*⁸

C. IMF Sebagai Non-State Actor

Pembahasan dalam buku ini lebih difokuskan pada Non State-Actor yang peranannya dilakukan oleh Lembaga Dana Moneter Internasional disebut dengan International Moneter Fund (IMF). Peranan IMF adalah sebagai lembaga organisasi keuangan internasional moneter diluar pemerintah Amerika Serikat dan negara-negara industri maju untuk membantu negara-negara yang mengalami krisis moneter dan keuangan diberbagai kawasan dunia. Hal ini termasuk masalah krisis Indonesia dalam kebijakan bantuan luar negeri, utang luar negeri dan masih kuatnya ketergantungan pada dana moneter IMF.

Sejak bulan Juli tahun 1997, Pemerintah Indonesia mengalami gelombang krisis yang berawal dari negara Thailand dan Korea Selatan. Kemudian krisis moneter tersebut merambat ke Indonesia, sehingga terjadi depresi nilai mata uang rupiah terhadap mata uang dollar AS. Dalam upaya menghadapi ancaman krisis tersebut, maka terjadi tekanan ekonomi dan perubahan politik, sehingga pemerintah Indonesia melakukan langkah kebijakan dengan melaksanakan kesepakatan dengan dana moneter internasional-IMF dalam upaya mengatasi krisis Indonesia.

Kesepakatan pemerintah Indonesia untuk menerima dana bantuan ekonomi dari IMF, dimulai oleh presiden Soeharto atas nama pemerintah Indonesia melakukan kerjasama dengan dana internasional.

⁸ Joseph Frankel, *International Relations: In A Changing World*, Oxford University Press, 1988, p.208

Pola kerjasama yang disebut dengan Kesepakatan "Letter of Intens" (LOI) merupakan paket bantuan dana dan reformasi strukturisasi sektor ekonomi yang diharapkan oleh IMF dalam rangka membantu kembali pemulihan ekonomi Indonesia yang mengalami krisis moneter dan kepercayaan (*confidence*) dunia internasional.

Suatu keberhasilan dari negara pemberi bantuan adalah apabila bantuan luar negeri itu berhasil menciptakan tabungan nasional dan bertemu pada suatu titik tertentu. Titik pertemuan disebut "*take off*" (tinggal landas) sebagai perekonomian mandiri suatu negara penerima bantuan luar negeri. Tetapi bantuan luar negeri juga perlu diperkuat dengan investasi modal asing dan domestik saving. Eratnya tabungan nasional (*domestic saving*) dengan investasi sebagai suatu fakta eksistensial bahwa dalam masyarakat yang ada pembagian kerja dan produksi untuk subsistensi secara langsung yang terbatas. Suatu kebutuhan investasi harus dipenuhi kalau berhasil mengalami pertumbuhan ekonomi. Posisi dan legitimasi pemimpin negara berkaitan secara tak terpisahkan terhadap dipenuhinya keharusan investasi ini. Sebab kegagalan yang berkepanjangan untuk memenuhi kebutuhan investasi dan produksi dari penduduk cenderung mempersulit kekuasaan yang stabil tanpa dukungan bantuan asing."⁹

Dalam konteks bantuan luar negeri mencakupi dua hal utama. Pertama, memusatkan pada donor sebagai "*aid-users*" (pengguna bantuan) dan dengan demikian melihat bantuan sebagai instrumen kebijakan luar negeri. Kepentingan negara donor adalah vis a vis dengan negara penerima bantuan. Dengan demikian, "donor oriented

⁹ Jeffrey A. Winter, *Power in Motion, Modal Bepindah, Modal Berkuasa*, Pustaka Sinar Harapan, 1999, h.3

theories" membentuk suatu bagian dari kajian ekonomi-politik yang berkaitan dengan hubungan internasional. Kedua, adalah "recipient oriented theory" yaitu teori yang melihat bantuan sebagai instrument kebijakan domestik dengan kepentingan-kepentingan negara vis a vis kelompok-kelompok yang berkompetisi dalam suatu proses politik. Dalam konteks ini, "Recipient Oriented Theories" membentuk satu kajian politik komparasi. Sebaliknya, teori transaksi dalam kajian hubungan Internasional atau politik komprasi cenderung lebih deskriptif. Teori ini ditujukan pada *"what objectives are adopted, why they are adopted, and with what outcome"*.

Dalam konteks tersebut, "Recipient Oriented Theories" melihat pemerintah penerima bantuan sebagai *"aid receiving institution"* suatu kesatuan yang koheren dan nyata. Pemerintah negara penerima bantuan dalam konteks ini tidak sebagai lembaga yang bersaing dengan lembaga-lembaga yang lain, tetapi sebagai perwakilan dan jurubicara negara secara keseluruhan. Negosiasi yang dilakukan dengan negara donor tidak dilakukan oleh pemerintah. Institusi-institusi ini merupakan *"the aid-users"* dan pengguna dana ditentukan oleh hubungan institusi institusi ini dengan departemen-departemen pemerintah yang lain. Gambaran ini menunjukkan bahwa pemerintah sebagai suatu kesatuan yang koheren dan jelas menjadi kabur karenanya. Hubungan di dalam pemerintah adalah sama pentingnya dengan hubungan pemerintah sebagai suatu keseluruhan dengan sumber-sumber bantuan luar negeri yang diterima dari lembaga-lembaga internasional, terutama lembaga donor IMF yang dianggap paling dominan dalam memberikan bantuan dana dan mengatur perekonomian Indonesia.

White mencoba melihat suatu fenomena baru yang muncul dalam konteks politik dan hubungan internasional yaitu masalah bantuan (*aid*). Istilah ini muncul dalam tahun 1960-1970 an yang semula dikategorikan sebagai "*the transfer of resources between nations*". Sementara negara-negara yang menerima sumber (*resources*). dikategorikan dalam negara-negara terbelakang, negara berkembang, negara kurang berkembang, dan secara umum disebut negara Dunia Ketiga.

Menurut White, setiap analisis mengenai bantuan luar negeri harus memusatkan pada transaksi dalam mana bantuan itu terjadi, dan bukan pada transaksi yang mungkin terjadi. Teori White melihat dua variabel yaitu negara-negara donor sebagai variabel independen dan negara negara penerima bantuan sebagai variabel dependen. Lembaga donor sebagai variabel independen menurut White tidak memiliki semangat untuk menggerakkan negara-negara donor mencari kesempatan dalam memberikan bantuan. Sebaliknya tujuan atau objektif lembaga donor, seperti IMF harus dilihat dari distribusi bantuan secara geografis. Dengan demikian, dapat diajukan pertanyaan negara-negara mana yang menerima bantuan, dari negara mana, dan mengapa mereka menerima bantuan luar negeri. Pada umumnya lembaga-lembaga donor, baik IMF, Bank Dunia dan Asia Development Bank(ADB) dan negara-negara donor tidak seragam dalam keinginannya memberikan bantuan. White melihat terdapat dua jenis lembaga atau badan pemberi bantuan: bi lateral dan multilateral. Bantuan yang disalurkan dari satu negara ke negara lain yaitu diatur oleh institusi nasional disebut jenis pertama.

Hal ini adalah bila bantuan itu dikelola oleh beberapa negara melalui lembaga internasional di sebut multilateral. Lembaga-lembaga tersebut (World Bank, ADB dan IMF) berbeda dalam kebijakannya satu sama lainnya. Perbedaan lain adalah dalam bantuan kategori pertama hubungan antara pembantu dan yang dibantu tidak begitu kompleks. Karena hanya terdapat satu badan (agen) yang dapat diidentifikasi sebagai agen sentral. Tetapi, tidak terlepas dari dominasi faktor-faktor politik atau yang tidak berhubungan dengan pembangunan. Lembaga lembaga Bilateral dan multilateral tidak mengalami hal tersebut. Dengan demikian aktivitas-aktivitas mereka biasanya dapat diatur oleh kriteria ekonomi yang obyektif, serta setiap tingkat yuridiksi yang tugasnya memperkirakan dan menjajaki tingginya tingkat investasi.

Kalau dilihat perkembangan ekonomi dalam beberapa dekade yang lalu, kebijakan makro ekonomi yang hati-hati dilakukan oleh Indonesia dan deregulasi yang terus dilakukan telah membuat Indonesia masuk dalam katagori negara-negara Dunia Ketiga yang sedang tumbuh. Sejak tahun 1970-an pertumbuhan ekonomi Indonesia rata-rata 7 persen per tahun (annum) peningkatan GDP Perkapita mencapai tingkat cenderung menurun. Struktur ekonomi diversifikasi, sementara ketergantungan pada sektor perminyakan menunjukkan menurun dan manufaktur orientasi ekspor-import mulai berfungsi sementara perimbangan makro ekonomi stabil, dimana neraca mencapai pembayaran berimbang, inflasi dapat dikendalikan/ditekan, hampir hampir mencapai tingkat satu digit, defisit "current account" relatif rendah dan cadangan devisa mencapai tingkat mantap (stabil).

Pada saat yang sama adanya kelemahan-kelemahan yang mendasar muncul membuat Indonesia rawan terhadap guncangan eksternal yang disebut dengan "impending trouble" mulai kelihatan. Kekakuan kekakuan struktural mulai muncul dari berbagai peraturan-peraturan dalam perdagangan domestik dan merupakan imput telah menekan efisiensi ekonomi dan kompetisi (persaingan). Lebih daripada itu adalah ekspansi yang cepat dari sistem finansial sejak akhir tahun 1980 an telah membuat segmentasi bank dalam mengalami "nonperforming loans", yang menyebabkan terjadinya likuidasi dan menghancurkan kelangsungan hidup perbankan nasional karena campur tangan negara dan pemerintah sangat kuat.¹⁰

Perkembangan lain yang membuat perekonomian Indonesia semakin memburuk adalah stabilitas rupiah dalam tahun 1990-an, bersama-sama dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup stabil dan bantuan luar negeri yang berkesinambungan meningkatkan tabungan domestik (domestic saving), serta meningkatkan investasi dan proses industrialisasi sebagai sumber-sumber pembangunan (Developmental Resources).

Bantuan IMF itu sejak dikucurkan telah banyak menimbulkan pro dan kontra, namun pemerintahan Soeharto sampai kepada pemerintahan transisi masih tetap mempertahankan eksistensi kehadiran IMF sebagai donatur internasional sebagai penyelamat ekonomi Indonesia. Walaupun dari sisi lain, kritik yang dialamatkan kepada IMF tidak mengoyahkan (inkonsistensi), namun IMF tetap menggunakan strateginya terhadap program-program pemulihan ekonomi yang telah disepakati terus direvisi, sehingga Indonesia

¹⁰ World Bank, "Indonesia Crisis" 1998, p.10

mampu keluar dari krisis berkepanjangan, terutama depresiasi mata uang rupiah terhadap dollar AS dan keseimbangan moneter internasional.

Walaupun keberhasilan dan kepercayaan pasar (market confidence) masih tetap berfluktuasi dan situasi politik belum membuahkan hasil karena, berbagai faktor-faktor ekonomi dan non-ekonomi yang mempengaruhi, tanpa harus mengabaikan dan mengakui peranan IMF yang begitu dominan. Faktor pendorong adalah kekuatan ekonomi negara-negara maju industri (G-7) yang peran utamanya dimainkan oleh Amerika Serikat agar Indonesia tetap konsistensi melaksanakan sistem kurs mengambang. Disisi lain, IMF tetap melaksanakan instruksi dengan program restrukturisasi dan rekapitalisasi dimaksud untuk menstabilkan kekuatan "balance of payment deficit" dan mengembalikan fundamental ekonomi yang sempat hilang karena stagnasi dan distorsi ekonomi dengan penjadwalan utang luar negeri (hutang pemerintah dan swasta) yang tidak terkendali. Penyelesaian neraca kredit macet terhadap debitor kakap agar tidak mengganggu neraca pembayaran, serta tersedia cadangan devisa.

Pakar hubungan internasional, Robert O. Kochane menyebutkan "suatu studi tentang International Regimes (*rezim internasional*) dibawah pengaruh dari dunia politik"¹¹. Analisis dari teori internasional dimulai "apparent anomaly" dari standpoint dari pemikiran realisme yang universal menjadi referensi internasional rezim melalui "*Mutual Agreement*" (kesepakatan bersama) oleh IMF antara "*Agreement dan*

¹¹ Robert O, Koehance, The Demand for International Regimes, Cornell University Press, 1983, p. 152-153

Regime" sebagai basis kalkulasi yang rasional. Basis dari kalkulasi rasional tadi merupakan bagian dari stabilitas hegemoni (*hegemonic stability*) yang dikuasai oleh negara-negara barat sebagai "Monetary Regime" (*Rezim Moneter*) yang diperankan oleh central institutions, yaitu IMF dan WTO, terutama dalam kebijakan bantuan luar negeri dan perdagangan internasional.

Memang harus diakui dari perspektif historis-empirikal bahwa ada korelasi yang berkaitan antara pemerintah dan swasta untuk mengejar keuntungan kekuasaan dan kekayaan yang terus berkembang. Ada tiga. pemikiran sebagai contoh; pertama, AS melepaskan netralitasnya untuk terjun dalam perang dunia pertama adalah bertolak dari kepentingan ekonomi Amerika di luar pengaruh wilayahnya. Kedua, karena dipercaya dalam memenangkan peperangan, dibalik kemurahan hati dengan program Marshall Plan dalam upaya pemulihan ekonomi Eropa Barat dengan tersedia dana sebesar 14 milyar dollar-di investasi merupakan motif-motif tersendiri bagi kepentingan AS di kemudian hari. Ketiga adalah bukti bahwa hubungan antara AS-Eropa Barat sangat sulit dipisahkan, walaupun ada usaha negara-negara Eropa Barat melepaskan diri dari campur tangan dan keterlibatan Amerika Serikat

Pola yang diterapkan dalam pembentukan lembaga IMF yang menjadi tujuan utama adalah memantapkan perekonomian dan menghilangkan sebab-sebab ekonomi secara luas. Pola bantuan keuangan oleh IMF adalah dihubungkan dengan masalah krisis keuangan (masalah moneter), resesi ekonomi dan faktor ketergantungan pada dana bantuan luar negeri. Cara yang ditempuh untuk memberikan pinjaman kepada negara-negara dalam mengatasi defisit neraca

pembayaran dan bantuan luar negeri dengan syarat bahwa negara tersebut harus mengadakan perubahan atau disebut dengan "Reformasi" seperlunya dalam kebijakan yang dituangkan dalam suatu Letter of Intent (surat kesepakatan) sewaktu mengajukan permohonan bantuan pinjaman oleh IMF.

Bantuan dana lembaga internasional sudah menjadi problematika tersendiri bagi peminjam, sebab bantuan tersebut akan melibatkan banyak persoalan, terutama pembayaran utang luar negeri dan yang paling menyakitkan adalah mereka ingin ikut campur tangan dalam proses pengambilan keputusan. Para debitor harus tunduk pada kreditor, karena mereka sudah diikat oleh kesepakatan bersama dalam suatu paket, seperti kesepakatan Indonesia dengan IMF untuk membuktikan keberhasilan bagi suatu negara. Komisi Willy Brandt pernah melontarkan kritik paling keras terhadap IMF yang dianggap menggunakan posisi paternalistik dan cenderung merumuskan kebijakan tentang neraca pembayaran atas dasar pendekatan moneter. Penentuan nilai tukar yang tidak realistis pada waktu singkat menjadi tidak realistis, terutama satu institusi yang paling fleksibel, inovatif dan efisien dimana IMF dianggap bekerja berdasarkan resep yang kaku dalam menangani negara pengutang besar. Sebaliknya, IMF tetap penuh kepercayaan diri dan dukungan SDM untuk membantu pemulihan ekonomi suatu negara, apabila hal tersebut menguntungkan posisinya dalam dunia internasional moneter.

Hal serupa juga dilontarkan oleh Profesor Jeffrey A. Winter yang mengakui bahwa krisis ekonomi yang melanda Indonesia bukanlah krisis biasa bagi Indonesia melainkan suatu krisis terinternalisasi dan menjadi salah satu dari sekian banyaknya krisis.

Sumber krisis tersebut bukan spesifik milik Indonesia melainkan berkaitan dengan tatanan dunia ekonomi global. Winter menyebutkan ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan antara kurun waktu, yaitu tahun 1950-1970-an dan tahun 1990-an. Pertama, siapa yang menjadi penyalur dana adalah modal resmi (Official Capital) dan modal swasta sekitar 75% juga ikut ambil bagian pada waktu itu. Kedua, peranan modal swasta itu sendiri bukan menjadi lebih penting daripada Official Capital, walaupun dalam modal swasta tersebut terjadi perubahan besar, terutama dari foreign directing investment yang berarti perubahan secara aktual investasi dalam produksi dan mempunyai fasilitas menjadi financial (finance capital). Modal swasta yang masuk ke dalam negara-negara berkembang sebagian besar berupa saham saham perusahaan dan modal pinjaman bersifat "Volatile" (labil) dan mengubah motivasi para penyalur dana, sehingga Indonesia sangat rawan terhadap krisis fluktuasi mata uang rupiah dan alokasi bantuan luar negeri yang tidak jelas akountabilities.¹²

Kita sudah waktunya mau mendengar dan belajar dari pengalaman Mexico, Argentina dan Brazil yang mengalami berbagai krisis yang melanda negara tersebut. Latar belakang krisis Mexico disebutkan bahwa mereka tidak mempunyai otoritas dalam strategi ekonomi. Kemudian Mexico mengalami "current account deficit" yang menimbulkan tidak sustainable (berkesinam-bungan) dan kebutuhan dari berbagai perubahan besar dan tidak konsistensi terhadap kebijakan macroekonomi, termasuk nominal dari "exchange rate", serta

¹² Jeffrey A. Winter, Dosa-dosa Politik Orde Baru, Penerbitan Jambatan, 1999, h. 147

kepercayaan atas domestik dan investasi asing dengan komitmen untuk melindungi jangka pendek dari strategi ekonomi.

Begitu banyak arus modal dan investasi jangka panjang yang masuk sejak tahun 1967-1997, seharusnya Indonesia sudah mempunyai tabungan (saving) untuk "Take-off" (Tinggal landas) sebagaimana bantuan AS terhadap Eropa Barat dengan Marshall Plan telah memulihkan Eropa dari kehancuran ekonomi. Peran rezim moneter internasional akan tetap bersikap status quo, dengan mempertahankan kekuatan dominasi internasional. Selama Indonesia belum percaya terhadap kemampuan sendiri, bukan kemampuan individual atau kelompok ekonom dan kelompok teknolog yang bersaing dalam pembangunan ekonomi Indonesia, melainkan kekuatan ekonomi rakyat dan negara yang menjadi fundamental ekonomi Indonesia.

Indonesia memperoleh dukungan berbentuk pinjaman dari luar memang sangat luar biasa. Gambaran singkat tentang hal itu antara lain termuat di dalam World Development Report 1998/1999 dan global finance (keuangan global) ditampilkan 5 negara penghutang terbesar. Kecuali Rusia, mereka itu adalah negara-negara sedang berkembang Indonesia adalah negara ketiga setelah negara-negara Meksiko dan Brazil. Negara-negara penghutang terbesar lain adalah China dan Federasi Rusia.

Bagaimanapun, jumlah hutang yang sangat besar itu tentu menyangkut kepercayaan si pemberi pinjaman (donor) kepada Indonesia. Padahal, sejak tahun 1993 jumlah yang harus dibayar (cicilan dan bunga) sudah lebih besar ketimbang jumlah hutang yang diterima. Jika pencairan utang pada tahun tersebut berjumlah US \$8.084 juta, cicilan dan bunga yang harus dibayar oleh Indonesia

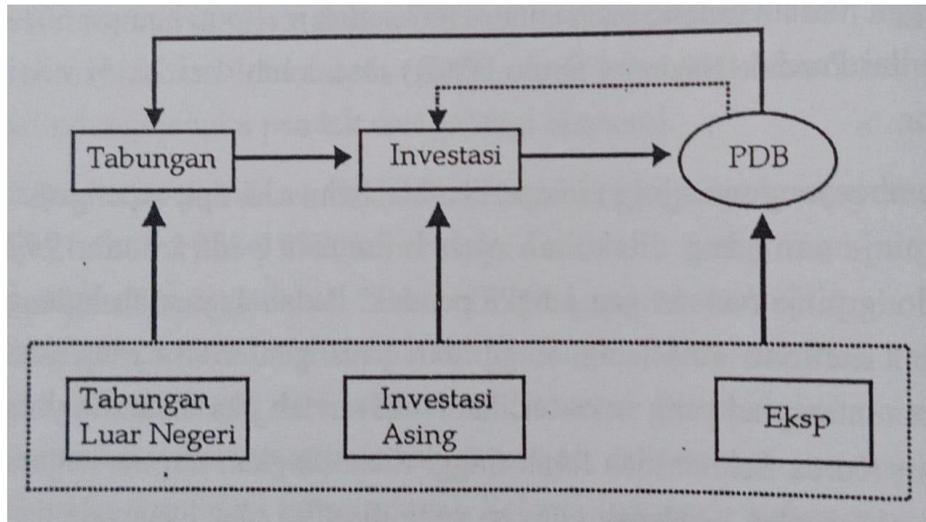
berjumlah US \$ 14.089 juta. Demikian besarnya hutang Indonesia sehingga jumlah hutang pada tahun 1997 sudah meliputi hampir 60% dari nilai Produk Nasional Bruto (PNB) atau lebih dari 221% nilai ekspor.

Sumber yang sama juga memperlihatkan bahwa hampir seperempat dari pinjaman yang dilakukan oleh Indonesia pada tahun 1997 tergolong pinjaman dengan jangka pendek. Padahal, jumlah hutang tersebut meliputi 60% lebih tinggi dari cadangan devisa yang ada. Angka tentang hal yang sama terlihat lebih rendah jika dibandingkan dengan Korea Selatan dan lebih tinggi dibandingkan negara-negara tetangga terdekat. Cadangan devisa yang dimiliki oleh Malaysia dan Filipina lebih besar jika dibandingkan dengan hutang jangka pendek mereka. Dari sumber lain diperoleh catatan bahwa hutang luar negeri Indonesia akhir 1997 sudah mencapai jumlah US \$ 137,4 milyar. Lebih separoh dari jumlah itu adalah hutang swasta. Jumlah itu tentu tidak bertambah. Menurut Bank Indonesia, lebih dari 92% hutang swasta hutang perusahaan dan \pm 34% diantaranya perusahaan yang bergerak di sektor manufaktur.¹³

Peranan sumber luar negeri di Indonesia menjadi jauh lebih besar jika ditambah dengan nilai investasi langsung dan nilai barang-barang modal dan bahan baku yang masih dipergunakan untuk proses produksi barang dan jasa domestik. Badan berikut ini adalah anatomi dari pembiayaan pembangunan.

¹³ Harian Media Indonesia, 20 Maret 1998.

BAGAN : ANATOMI PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN
NASIONAL¹⁴
TABUNGAN DOMESTIK



Bagan tersebut di atas memperlihatkan konsekwensi bahwa untuk mencapai tingkat pertumbuhan (PDB) yang relatif tinggi seperti dicita-citakan maka Indonesia memerlukan investasi yang sangat besar. Jika pertumbuhan yang dicita-citakan itu 7% maka, dengan Capital Output Ratio (COR) 4,5 paling tidak diperlukan tabungan yang siap untuk diinvestasikan sebesar 32,5% dari PDB.¹⁵

Ditambahkan dengan depresiasi maka tabungan yang harus tersedia jauh lebih besar. ¹⁶Karena jumlah yang dapat dikumpulkan dari tabungan domestik (pemerintah, perusahaan dan individu) yang ada di

¹⁴ James A. Coporaso and David P. Levine, University of Cambringe Press, 1992, p.100-119

¹⁵ COR 4,5 ini dipergunakan di dalam skenario REPELITA VI

¹⁶ Memang sejak tahun 1980, pembentukn Modal Tetap Mencapai angka lebih dari 25% di dalam produk Domestik Bruto

dalam negeri tidak cukup, maka Indonesia masih mengharapkan bantuan IMF untuk memenuhi kebutuhan investasi dan modal dari sumber-sumber ekonomi lainnya. Tentunya, sumber-sumber yang relatif murah.

Karena pasar uang domestik, walaupun ada, hanya dapat menyediakan jumlah yang relatif sedikit dan mahal maka alternatif sumber yang lain adalah pinjaman luar negeri. Bank-bank komersial menyediakan pinjaman yang relatif besar, tetapi dengan persyaratan yang berat dan ketat dari IMF. Karenanya, Indonesia cenderung untuk memilih sumber-sumber official seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia dan lembaga IMF.

Dengan demikian, kondisi perekonomian nasional yang ada, hampir dapat dipastikan bahwa jumlah yang dapat dikumpulkan dari tabungan domestik dan pinjaman luar negeri masih belum dapat memenuhi kebutuhan investasi. Seperti digambarkan di dalam bagan di atas maka, untuk menutupi *savings gap* yang masih cukup besar, Indonesia harus mengundang para investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Jika hal ini terus terjadi, maka pemerintah Indonesia telah masuk dalam jebakan hutang (*debt-trap*) dengan pinjaman harus dibayar maka, disamping dituntut untuk menyediakan berbagai fasilitas, Indonesia harus bersedia untuk berbagi hasil dengan pemilik modal tersebut.

D. Pemulihan Ekonomi

Strategi kooperatif IMF dalam rangka pemulihan ekonomi Indonesia terhadap pemerintah Indonesia pada tahun 1997 sampai 1999 sebagai upaya untuk mengurangi peran negara, kepercayaan pasar

yang menguntungkan negara-negara maju, melakukan keseimbangan moneter internasional dan kebijakan penyesuaian makro ekonomi. IMF tidak menerapkan strategi represif dalam hubungan dengan bantuan ekonomi terhadap Indonesia sebagai langkah konsultasi-kolaborasi insentif dan pengawasan IMF bagi reformasi ekonomi Indonesia

Ruang lingkup pembatasan buku ini mencakup strategi bantuan luar negeri yang dilakukan oleh *Internasional Moneter Fund (IMF)* terhadap pemerintah Indonesia. Bantuan dana yang diberikan oleh IMF sebagai langkah pemulihan ekonomi untuk mengatasi krisis moneter, keuangan dan perbankan yang dialami Indonesia dalam kurun waktu tertentu, sejak tahun 1997-2003, sejak terjadi transisi pemerintahan dari presiden Soeharto sampai pada berakhirnya pemerintahan BJ. Habibie, KH. Abdurrahman dan Megawati.

BAGIAN KEDUA

GAMBARAN PEMBENTUKAN DAN TUJUAN IMF

A. Sistem Bretton Woods

Kekacauan ekonomi dan sosial pada tahun 1930-an di Amerika Serikat sangat membekas pada para ahli ekonomi 1940-an, mereka bertekad menghindari kekacauan dan devaluasi kompetitif dari masa Depresi 1930-an. Dalam rangka menyusun suatu tatanan ekonomi dunia baru, Amerika Serikat, Inggris dan sekutu-sekutu lainnya pada tahun 1944 berkumpul di Bretton Woods, New Hampshire, Amerika. Dibawah kepemimpinan intelektual dari J.M. Keynes dan H.D. White, konperensi tersebut merembukkan suatu persetujuan yang mengarah pada pembentukan *International Monetary Fund (IMF)*, World Bank dan sistem kurs tukar valuta asing Bretton Woods. Konperensi tersebut merupakan tonggak dalam sejarah kemanusiaan. Untuk pertama kalinya bangsa-bangsa di dunia menyetujui suatu sistem yang akan mengatur sistem keuangan internasional. Meskipun beberapa ketentuannya telah berubah sejak 1944, lembaga-lembaga yang dirancang pada waktu itu masih memainkan peranan yang vital di masa kini. Konperensi tersebut mengukuhkan suatu kerangka kerja pengaturan kurs tukar yang kemudian dikenal sebagai sistem kurs tukar Bretton Woods (*Bretton Wood Exchange-rate system*). Tujuan utamanya adalah meneguhkan kebaikan-kebaikan dari standar emas dan melenyapkan keburukan-keburukannya dalam rangka keseimbangan moneter.

Menurut sistem Bretton Woods, kurs tukar bersifat tetap (fixed), tetapi dapat disesuaikan. Setiap kurs tukar dalam emas dan hal ini akan memantapkan kurs tukar relatif antara satu mata uang dengan mata uang lainnya. Kenyataannya selama 1950-an dan 1960-an kurs tukar tersebut bersifat tetap, Sebagai contoh, kurs tukar antara dollar Amerika dan pound Inggris tetap tak berubah antara 1948 sampai tahun 1967.

Konferensi Bretton Woods yang diselenggarakan pada tahun 1944, merancang satu infrastruktur institusional yang merangkum asas-asas suatu tata ekonomi internasional yang bersifat liberal. Ketaatan terhadap peraturan-peraturan Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund*, atau disebut dengan IMF) akan menghasilkan keseimbangan ekonomi secara makro. Hal ini dalam rangka membuat terpelihara satu sistem perdagangan liberal secara ekonomis kurang menggigit dan secara makro akan lebih sulit. Suatu permasalahan yang dihadapi adalah dengan adanya *The General Agreement of Tariffs and Trade* menyediakan peraturan-peraturan yang mencerminkan multilateralisme dan diskriminasi yang berkaitan dengan teori keuntungan komparatif.¹⁷

Namun jelas bahwa Amerika Serikat memainkan peranan dominan, kalau tidak dalam hal merancang lembaga moneter internasional dan berusaha memperkaya infrastruktur tersebut. Amerika Serikat selama ini sebagai kekuatan dalam kancah ekonomi dan percaturan politik dunia, Amerika Serikat menyediakan ideologi kapitalis dan dukungan politis bagi terciptanya sistem ekonomi internasional. Pergeseran kekuatan dari Pax Britanica pada abad ke sembilan belas digantikan oleh Pax American. Persoalan mengapa

¹⁷ Jagdish Bhagwati, *Protectionism*, MIT Press, 1988, p.1.

Amerika Serikat mempunyai keinginan untuk ingin memperluas basis pengaruh dalam hubungan dengan ekonomi dan politik didukung oleh struktur perdagangan liberal dengan sistem pasar bebas (*Free-market oriented*). Bagaimana upaya Amerika Serikat untuk melindungi kepentingan nasional dan para sekutunya adalah memperluas basis kapitalisme dengan jalan melakukan menguasai pasar bebas dan perdagangan dunia internasional, baik dengan NAFTA (North American Free Trade Association) maupun dengan WTO (*World Trade Organization*). Salah satu bentuk sistem kapitalis yang dilakukan oleh Amerika Serikat adalah bentuk proteksi dalam berbagai bentuk, termasuk mendirikan lembaga IMF dan Bank Dunia untuk melindungi perekonomian internasional di masa depan dalam kepentingan dunia ekonomi. Sistem Bretton Woods juga mengandung persyaratan-persyaratan dalam penanggulangan hal terjadi undervaluasi atau overvaluasi mata uang. Perubahan kursnya harus dirundingkan dengan negara-negara lain secara kooperatif. Konferensi Bretton Woods membentuk IMF untuk mengatur sistem kurs tukar valuta asing dan berindak seperti suatu bank internasional. Negara-negara anggota membayar dana langganan kepada IMF kemudian IMF akan meminjamkan dana itu kepada negara-negara yang mengalami kesulitan neraca pembayaran luar negerinya. Akhir-akhir ini IMF menjadi bertambah penting dalam usahanya menolong negara-negara berpendapatan menengah dan mengawasi krisis hutang intrnasional. Bagaimana kira-kira bentuk umum dari operasi IMF pada pertengahan 1980-an dan tahun 1990 an dari akibatnya mengalami defisit neraca pembayaran terjadinya deisit neraca pembayaran, sehingga sulit bagi negara itu membayar bunga dan angsuran dari hutangnya yang

mencapai \$90 milyar. Bank bank di dunia enggan menambah lagi dana hutang itu.

Pada keadaan demikian, IMF yang mengirimkan sebuah team spesialis untuk meneliti pembukuan negeri tersebut. Team itu akan mengajukan program penghematan yang akan mengakibatkan pula pelambatan pertumbuhan GNP dan pengurangan impor. Kalau Meksiko menyetujui rencana tersebut, IMF akan meminjamkan \$1 sampai \$8 milyar untuk menjabatani sampai neraca pembayaran negeri itu baik lagi. Di samping itu, mungkin diatur reskedul hutang penjadwalan ulang dimana bank-bank akan meminjamkan lagi dananya dan memperpanjang jangka waktu pinjaman yang dilakukan oleh London Club, sekarang dilakukan Paris Club dalam bentuk CGI (Consultative Groups for Indonesia) dalam penjadwalan hutang luar negeri. Jika program IMF itu berhasil, neraca pembayaran negara itu akan kembali dan dapat melanjutkan pertumbuhannya terutama perbankan akan bersedia memberikan lagi pinjaman baru. Perundingan dan kopersi dilakukan selama 1970-an oleh negara-negara anggota IMF terkemuka yang mencoba mencari kesepakatan atas suatu sistem sebagai pengganti sistem Bretton Woods. Sampai saat ini pun Perancis masih berusaha menerapkan kembali kurs tukar stabil-mungkin dengan tambahan tentang peranan nilai emas yang resmi. Amerika Serikat dengan konsensus Jerman Barat dan beberapa negara besar lainnya menolak untuk kembali ke sistem lama dengan kurs tukar yang patok.¹⁸ Sistem mengambang terkendali (Managed Floating). Jadi belum ada suatu persetujuan menyeluruh yang dapat dicapai. Secara de facto tanpa

¹⁸ Harold James, *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods*, IMF and Oxford University Press, 1966, P. 601

direncanakan, dunia telah beralih ke sistem kurs tukar valuta asing yang mengambang terkendali. Bagaimana cara kerja sistem ini, dapat dijelaskan bahwa IMF masih tetap menggunakan cara kerja sistem moneter dengan kurs mengambang IMF tidak setuju dengan sistem CBS (Current Board dan System atau Dewan Mata Uang) tersebut dalam periode 1990-an. Amerika Serikat dan sedikit negara lainnya melepaskan mata uangnya mengambang bebas. Bahkan selama pemerintahan Ronald Reagan, pemerintah Amerika Serikat Bill Clinton sama sekali tidak mengintervensi bursa valuta asing. Sebagian besar negara-negara utama mengatur pengambangan kurs tukar mereka. Termasuk diantaranya Inggris, Kanada, Jepang dan negara-negara Eropa lainnya. Penataan kurs tukar dilakukan melalui intervensi membeli atau menjual mata uang asing atau domestik untuk memperkecil volatilitas fluktuasi kurs. Atau dapat dikatakan sebagai usaha sistematis untuk menaikkan atau menurunkan kurs tukar jika dianggap kurs itu tidak sesuai dengan tingkat yang ditargetkan (atau yang dianggap tepat).

B. Struktur IMF

IMF memiliki 2.300 staf anggota, berbeda dengan Bank Dunia, IMF tidak memiliki afiliasi atau perwakilan-perwakilan pembantu. Sebagian besar staf anggota menempati markas besarnya yang berlokasi di Washington, selain itu ada tiga kantor yang lebih kecil yang dipertahankan keberadaannya di Paris, Genewa dan di PBB, New York. Staf anggota IMF terdiri dari para profesional terutama pakar-pakar ekonomi dan ahli-ahli keuangan. Ketatausahaan IMF secara langsung diatur melalui keinginan dari anggota para pemerintahan.

Dalam ungkapan lain, Dana Bantuan tidak dapat dioperasionalkan, sebagaimana pengamatan yang diterima secara populer, pelaksanaan tersebut sebagai suatu independen dari bahan administratif mendiktekan keputusan-keputusan ekonomi dan instruksi-instruksi pada para anggota. Tampaknya agaknya para anggota sendiri yang pada akhirnya yang mengawasi keputusan yang dibuat. Dana demikian adanya hanya sebagai perantara diantara keinginan dalam mayoritas keanggotaan dan dari negara-negara anggota secara individual. Peraturan ini tampak jelas dari undang-undang dan struktur organisasi.

C. Dewan Gubernur (*Board of Governors*)

Pada puncak dari hierarki ditempati oleh Dewan Gubernur yang komposisi terdiri dari satu perwakilan setiap negara anggota. Juga ada gubernur pengganti (alternatif) dengan jumlah yang sama dengan jumlah gubernur. Keduanya, baik gubernur dan gubernur pengganti secara keseluruhan tak berubah-ubah, mereka adalah para menteri keuangan atau kepala bank sentral sebagai penghormatan terhadap negara-negara mereka. Dan karena itu, dapat memberikan otoritas kekuasaan dalam hal memerintah atas negara mereka sendiri. Dewan berkumpul hanya selama pertemuan tahunan untuk membicarakan materi administrasi IMF yang berkenaan dengan sejumlah komitmen-komitmen pinjaman dan pertanggungjawaban setiap perwakilan yang telah dilaksanakan di negaranya.

Bilamana terdapat diantara pertemuan tahunan, maka seorang Dewan Gubernur dapat memberikan suara melalui surat dan sejenisnya. Bantuan di dalam proses pengembalian keputusan oleh Dewan dilakukan oleh komite. Sementara terjadi gabungan antara IMF

dan Komite Pembangunan Bank Dunia (*World Bank Development Committee*).

Pembentukan tersebut untuk mengambil tindakan dalam memberikan nasehat - nasehat secara umum berkenaan dengan fungsionalisasi dari sistem moneter internasional, sambil memberikan nasehat nasehat akhir pada keperluan keperluan/kebutuhan - kebutuhan khusus dari negara-negara termiskin.

D. Dewan Eksekutif (*Executive Board*)

Pada urutan kedua dari rantai komando IMF ditempati oleh Komisi Eksekutif (Dewan Eksekutif). Para wakil Dewan Eksekutif adalah delegasi dari Dewan Gubernur dan bertanggung jawab untuk mengawasi kegiatan operasional dari Pendanaan setiap harinya. Terdiri dari 24 Direktur-Direktur Eksekutif dan 8 dari jumlah tersebut sebagai wakil individual negara-negara dari Cina, Perancis, Jerman, Rusia, Arab Saudi, Inggris dan Amerika Serikat. Sisanya sebagai perwakilan regional negara-negara lainnya. Dewan eksekutif bertindak selaku badan penanggung jawab antara IMF dan gubernur gubernur secara individual selama masa istirahat tahunan ketika dewangubernur tidak mengadakan pertemuan. Para gubernur menyampaikan agenda penting negaranya pada badan eksekutif yang kemudian akan dikumpulkan paling lambat 3 kali seminggu dalam suatu sidang resmi, mengawasi pelaksanaan (implementasi) dari kebijakan-kebijakan yang ada. Negara dengan kebijakannya yang spesifik seringkali dibicarakan pada tingkat ini. Masing-masing Direktur Eksekutif memakaai jumlah pemilih suara yang pasti sebagian besar dalam proporsi untuk menyumbangkan bagi negara anggota yang telah diwakilinya. Tetapi

dalam pembuatan keputusan, Dewan Eksekutif jarang memilih sumber-sumber lagi proses pemilihan suara yang formal, akan tetapi dilakukan atas formulasi paa pembentukan konsensus diantara para anggota.

E. Staf IMF (IMF Staff)

Jabatan ketua dari Badan Eksekutif ditunjuk dan diangkat melalui Dewan Gubernur untuk waktu 5 tahun begitu juga dengan Direktur Manajer IMF, dan mengepalai 2.300 staf yang handal. Apra staf sebagian besar termasuk ahli-ahli ekonomi, statistik, sarjana peneliti, sarjana yang berpengalaman dalam keuangan publik dan perpajakan, ahli-ahli bahasa, para penulis dan didukung oleh personil dari seluruh dunia. Seperempat dari mereka secara langsung berhubungan dengan keanggotaan dalam basis yuridiksi dan penempat lainnya berhubungan dengan seluruh lembaga dalam suatu aktifitas fungsional.

Wilayah hukum operasi IMF meliputi 5 wilayah benua: Afrika, Asia, Eropa, Timor-Tengah dan sebagian wilayah Barat. wilayah fungsional tersebut khususnya termasuk: Legal, Bank Sentral (*Central Banking*), urusan perpajakan (*Fiskal Affairs/FAD*), *Exchange and tread relations* (ETR) dan departemen penelitian harta benda negara (*Research and treasure's department*). Sebagian staf lainnya mengisi bermacam-macam fungsi pendukung dan administrasi. Akhirnya, mereka semua adalah pembantu pembantu masyarakat sipil internasional yang independen dan tidak mewakili kepentingan-kepentingan nasional.

F. Keanggotaan (Membership)

Keanggotaan IMF terbuka bagi setiap negara yang mempunyai kebijakan didalam negerinya dan bersedia untuk mentaati perjanjian dan kewajiban-kewajibannya pada IMF. Sebagian besar dari negara negara tersebut saat ini menjadi anggota IMF dan pada perhitungan akhir keanggotaan IMF, tercatat 182 negara. Para anggota dapat keluar dari lembaga dan pada saat yang sama dapat bergabung lagi secara sukarela.

Adanya negara yang bergabung dengan IMF sebagai anggota, negara tersebut mendapat keuntungan untuk bekerja sama dalam keberhasilan dan mendapat bantuan-bantuan dana. Hal ini termasuk perjanjian untuk mem-pertahankan kejelasan yang ada di dalam peraturan-peraturan untuk menen-tukan nilai dari mata uang dan hubungannya dengan nilai tukar mata uang negara-negara lain, untuk menahan diri dari pembatasan pertukaran nilai tukar untuk nilai tukar asing dan untuk mengejar arah kebijakan-kebijakan ekonomi yang akan disusun agar bermanfaat, bagi kedua belah pihak, baik kemakmuran nasional sendiri maupun kemakmuran seluruh anggota. IMF sebagai lembaga sukarela, tidak memiliki kekuasaan untuk menggunakan kekerasan berkenaan dengan ijin negara-negara anggota, secara substansi tekanan yang bersifat moral dapat mempertahankan dan memberi kedudukan IMF di dunia internasional.

Melalui sebagian besar anggotanya, IMF juga dapat menghapuskan suatu pelanggaran yang dilakukan anggota berkenaan dengan pemberian bantuan, atau memberhentikan anggota dari organisasi. Hal tersebut dapat terjadi setelah melalui kesimpulan yang telah diperhitungkan. Konsisten dengan cara alamiah sebagai organisasi

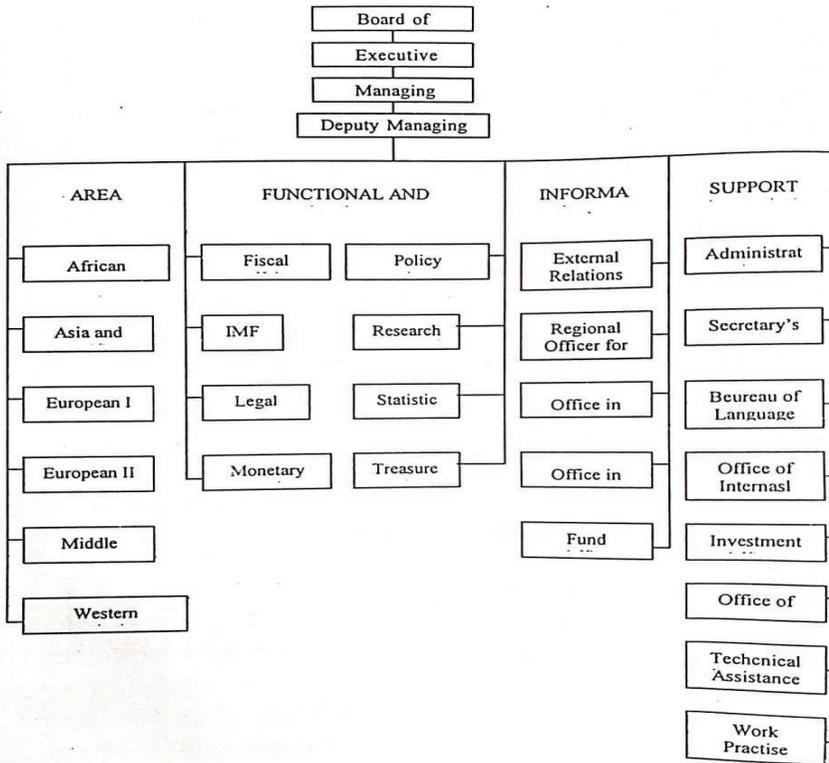
dengan susunan organisasi secara wajar akan didapatkan anggota dalam hal terjadinya kekeliruan anggota dalam memenuhi perjanjian perjanjian sebagai suatu upaya untuk mengatasi dan memperbaiki masalah-masalah dari berbagai faktor. Keadaan tersebut berlangsung disamping adanya pengawasan yang cepat terhadap anggota - anggotanya.

G. Kuota Iuran Anggota (Quota Subscriptions)

Keadaan yang menarik telah terjadi di IMF ketika masing-masing anggota telah menyumbang uang dalam jumlah tertentu kepada organisasi. Uang sumbangan ini dikenal sebagai suatu "IURAN KUOTA". Oleh karena itu, harus diterjemahkan ke dalam kuota iuran yang telah dititipkan kepada anggota.

Skema Gambar

Sketma Gambar



Suatu kuota direncanakan berdampak luas sekali untuk memberi tanda terhadap ukuran dan kekuatan ekonomi dari para anggota, dan dimaksudkan untuk membatasi keuangan para anggota dan hubungan organisasional dengan IMF. Adanya kuota dapat menolong secara bergantian maksud pemberian bantuan. Sebahagian besar kelihatannya, iuran pada anggota berjalan dengan sendirinya sebagai bentuk bagian dari dana-dana IMF dengan meminjamkan pajak kepada para anggota

yang mengalami kesulitan ekonomi sehingga kedua-duanya mendapat keuntungan yang sama.¹⁹

Jadi kuota menentukan jumlah akumulasi dari pinjaman yang belum dapat diputuskan oleh anggota-anggotanya dapat diselesaikan dengan dana-dana tersebut. Dapat ditambahkan bahwa penunjukan alokasi aset-aset khusus pada para anggota IMF dikenal sebagai SDRS (Special Drawing Rights) yang juga diistilahkan dengan Kuota.

Jika ada anggota yang memberi sumbangan lebih besar, maka berhak diberikan alokasi yang lebih besar pula. Akhirnya, kuota ditentukan oleh kekuatan pemungutan suara dari para anggota. Masing-masing anggota memiliki pemberian suara ditambah satu suara tambahan untuk setiap SDRS dari kuota. Jikadikehendaki melalui perjanjian yang tertuang dalam artikel IMF, masalah kuota dapat dibicarakan kembali tidak boleh lebih setiap 5 tahun. Oleh karena itu, IMF sering berulang-ulang mengaturnya untuk mencerminkan adanya perluasan dunia ekonomi atau perubahan-perubahan dalam perekonomian masing-masing negara-negara anggota. Setiap anggota pada umumnya menghendaki untuk membayar sampai 25% dari kuota yang dibolehkan dalam SDRS atau dalam peredaran nilai uang dari anggota-anggota istimewa melalui IMF.

H. Perundangan Kesetaraan Khusus

Salah peranan IMF adalah untuk mengawasi penyaluran internasional dan pencairan dalam masalah ekonomi. Untuk maksud itu, SDRS telah dibentuk melalui Lembaga Bantuan dibawah Amandemen

¹⁹ Peter G.Z, IMF and The Asia Financial Crisis, World Scientific Publishing, Singapore, 1999, p.7-11.

Pertama dalam Artikel dari perjanjian kerjasama. Jika para anggota mempertimbangkan terdapat hal-hal yang membahayakan berkenaan dengan waktu yang singkat dari likuiditas internasional, Lembaga Bantuan dapat menghimbau SDRS untuk melengkapinya dengan petugas-petugas cadangan yang ada di negara-negara anggota.

Dalam rangka perdagangan internasional, negara-negara memerlukan kemampuan untuk dapat memelihara kehati-hatian uang dari aset-aset cadangan dalam nilai kurs uangnya sendiri dan emas untuk suatu tujuan membayar kembali hutang-hutang. SDRs dapat diartikan sebuah perjanjian sebagai bagian dari aset-aset cadangan, dan membantu sebagai suatu yang dapat dipercaya secara universal, mendapat pengakuan sumber daya dari nilai mata uang untuk meringankan pembayaran-pembayaran yang dilakukan secara teratur dalam pertukaran di luar negeri. SDRS mungkin dapat digunakan dalam transaksi-transaksi dan kegiatan-kegiatan diantara negara-negara anggota, pemegang institusi yang memberi perintah, dengan IMF sendiri.

Secara nyata negara-negara anggota juga dapat dirancang melalui IMF untuk melengkapi tinakan yang bebas dari nilai tukar yang dapat digunakan dalam pertukaran untuk SDRs dari seluruh negara-negara anggota lainnya, jadi menambah fasilitas untuk pertukaran internasional. Kewajiban - kewajiban para anggota ini untuk melengkapi nilai mata uang yang terbatas untuk dapat diraih lagi jika SDRS tidak melampaui tiga kesempatan alokasi kumulatif bersih, meskipun IMF dan anggota dapat menyetujui batas yang lebih tinggi.²⁰ dari bunga pada aset-aset cadangan internasional ini didasarkan pada

²⁰ External Relations Department, IMF, 1999.

kata-kata yang berharga dan patut dari 5 milyar uang utama di dunia: US Dollar, Deutschemarks Jerman, Yen Jepang, Franc Perancis dan Pound Sterling Inggris.

Penaksiran yang dilakukan oleh SDRs ini diperbaiki setiap 5 tahun dengan membuat modifikasi yang besar pengaruhnya, menggantungkan tiap-tiap nilai mata uang dalam rangka untuk merubah nilai relatif di perdagangan internasional dan dana cadangan devisa negara.

Juga, sejak nilai tukar bergerak, setiap komponen nilai mata uang akan cenderung menjadi sebagian atau secara keseluruhan diganti melalui pergerakan harga tukar nilai mata uang pada peredaran mata uang lainnya; sehingga pengukuhan selanjutnya dari stabilitas nilai SDRs telah dijamin. Kenyataannya, dari 30 April 1997, peredaran nilai uang dari 2 negara anggota telah mengacu kepada SDRs. Untuk tingkat bunga SDRs, yang selalu disesuaikan setiap minggu, hal ini didasarkan pada rata-rata beban dari hasil perangkat khusus dengan batas waktu yang pendek di pasar domestik. Pada saat ini, perangkat itu adalah pasar produksi.

I. Tujuan Umum Bantuan Luar Negeri

Tujuan Politis Bantuan Luar Negeri Mengingat ketergantungan banyak negara sedang berkembang pada negara-negara industri dalam hal modal, nasehat dan kadang-kadang bantuan militer. Bagaimanakah bantuan luar negeri digunakan sebagai suatu instrumen politik untuk mempengaruhi sikap negara-negara penerima bantuan? Kriteria apa yang digunakan oleh pemerintah dalam menyalurkan bantuan? Apakah kriteria itu murni bersifat ekonomi dan kemanusiaan, ataukah

pertimbangan-pertimbangan militer dan politik menguasai proses kebijakan bantuan luar negeri ?

Sebagai terbesar program bantuan jelas tidak dilaksanakan hanya untuk maksud kemanusiaan, karena sebagian besar bantuan hanya diberikan kepada beberapa negara, dan kadang-kadang bukan negara yang menghadapi kebutuhan yang sangat mendesak. Indonesia dan Korea Selatan merupakan negara penerima yang utama karena arti penting mereka secara strategis dan simbolis dalam politik dunia. Dipihak lain, tidak semua kebijakan dan komitmen bantuan mempunyai ujian politis atau keamanan yang segera eksklusif. Kebanyakan program bantuan dimaksudkan untuk meringankan penderitaan atau mencegah malapetaka ekonomi tertentu.

Namun, disamping menanggulangi keadaan darurat, pembangunan ekonomi jarang dianggap oleh negara donor sebagai tujuan dalam dirinya sendiri. Bahkan, dalam jangka panjang, dimaksudkan untuk membantu menjamin beberapa tujuan politik dan negara donor yang tidak dapat dicapai hanya melalui diplomasi, propaganda, atau kebijakan militer. Untuk memberikan bukti tak langsung tentang beberapa pertimbangan politik dan keamanan yang mendasari sebagian besar program bantuan bilateral. Jika kebanyakan dana bantuan diberikan berdasarkan kebutuhan, maka negara pendapatan perkapita yang paling rendah akan menerima jumlah terbesar dari negara donor. negara dengan

Pada tahun 1978, Amerika Serikat mendistribusikan dari hanya 20% dari dana bantuannya ke beberapa negara yang ditunjuk oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai pendapatan rendah. Para penerima utama bantuan Amerika seperti Mesir, Korea Selatan, Brazil, Nigeria

dan Turki sebenarnya merupakan negara berpendapatan menengah. Sebaliknya negara-negara barat dan Jepang memberikan rata-rata hampir 26% bantuan luar negeri ditujukan kepada negara berpendapatan rendah. Bagaimanapun juga, harus diakui bahwa beberapa negara berpendapatan rendah mempunyai kemampuan untuk hanya menyerap dana luar negeri yang terbatas. Dan kita harus mengakui bahwa bagian-bagian penting penduduk di negara yang berpendapatan menengah sama-sama merasakan adanya kebutuhan dan kekurangan. Namun, angka-angka ini dan angka lain mengemukakan bahwa kriteria lain selain dari kebutuhan tampak penting dalam keputusan alokasi dana bantuan luar negeri.

Asumsi dibalik sebagian besar program pembangunan ekonomi Barat adalah bahwa pembangunan ekonomi yang berhasil di negara yang sedang berkembang akan menciptakan stabilitas politik dan mengurangi ancaman revolusi dan kegoncangan ekonomi yang dapat dimanfaatkan oleh komunis. Beberapa pihak mengsumsikan, meskipun terdapat sedikit bukti untuk menunjang pendapat itu, bahwa pembangunan ekonomi akan membantu rezim demokratis liberal untuk memperoleh kekuasaan dan mencegah negara penerima mengikuti kebijakan luar negeri yang bersifat pertualangan. Menurut mereka, perekonomian yang sehat akan menghasilkan kebijakan luar negeri yang lebih baik.²¹ Para pemerintah untuk membenarkan program bantuan mereka adalah bahwa pembangunan ekonomi membantu menunjang ketidaktergantungan negara penerima bantuan yang memungkinkan negara tersebut meniadakan ketergantungan mereka pada suatu negara atau kelompok negara-negara dengan kekuatan

²¹ World Bank Report, 1990

keuangan internasional seperti IMF dan Bank Dunia tertentu. Semakin kuat mereka secara ekonomis dan militer, semakin kurang rawan mereka terhadap tekanan diplomatik, ekonomi, dan subversi eksternal. Dari sudut pandang Amerika, kehadiran sekelompok negara yang sungguh-sungguh tidak tergantung dianggap mempunyai hubungan langsung dengan kepentingan keamanan Amerika Serikat. Kehadiran itu mengurangi jumlah komitmen militer termasuk intervensi yang harus dilakukan oleh Amerika Serikat. Dan memperkecil kebutuhan untuk menempatkan lebih banyak pasukan dan pangkalan di luar negeri.

Dari sudut pandang program bantuan luar negeri juga dianggap sebagai suatu komitmen berkesinambungan untuk mempertahankan penguasaan sebagai suatu cara memperluas kesempatan komersial dan kesinambungan neraca pembayaran. Hal ini juga sebagai suatu metode mempertahankan pengaruh diplomatik tertentu di kawasan yang sebelumnya dibawah kekuasaan eksekutif negara tersebut, termasuk bantuan IMF yang didukung oleh Amerika Serikat.

Apapun yang menjadi tujuan sebenarnya dari program bantuan luar negeri, apakah pembangunan ekonomi ataupun perbaikan kualitas manusia, program itu dapat digunakan untuk memberi imbalan, mengancam, atau menghukum, (kasus-kasus embargo ekonomi) artinya untuk mendapatkan pengaruh atas sikap para penerima bantuan dana tersebut dengan cara sedemikian, hal ini membantu negara-negara donor mencapai tujuan politik panjang pendek tertentu. Bila negara donor memanipulasi program bantuan luar negeri untuk keuntungan politik dengan menggunakan kriteria ekonomi dan kemanusiaan. Meskipun masih relevan, namun negara penerima bantuan suka atau tidak suka harus tunduk pada kebutuhan politik negara pemberi bantuan.

Akhirnya mungkin sukar untuk berspekulasi tentang semua konsekuensi dari bantuan luar negeri, terutama pembangunan ekonomi yang dapat menimbulkan dampak yang cukup besar dari ciri politik dalam negeri atau nasional.

2. Bantuan untuk menciptakan Stabilitas Politik

Negara-negara pemberi bantuan dana telah menyediakan berjuta-juta dollar dalam rangka memberikan bantuan yang dimaksudkan untuk memantapkan kepentingan pemerintah yang stabil ekonomi, politik dan militer. Dengan demikian, kepentingan keamanan mereka sendiri. Bantuan militer, misalnya dapat memiliki tiga fungsi: membantu menciptakan kekuatan militer modern untuk menghalangi agresi luar, menyusun kekuatan militer khusus yang dilatih untuk memadamkan kerusuhan dalam negeri dan pengacauan terhadap para penguasa yang telah mapan, dan meningkatkan prestise rezim-rezim lokal dan kelompok elit militer.

Bagian bantuan militer Soviet, Inggris, Perancis dan Amerika dapat dimengerti paling baik dari dua fungsi terakhir. Ketika Amerika Serikat mengirim sejumlah pesawat tempur Jet dan senjata modern lain ke suatu negara kecil di Amerika Latin ia mengambil untung dari keinginan akan prestise dikalangan para pemimpin militer yang dalam kebanyakan hal, mempunyai pengaruh besar dalam politik di Amerika Latin.

Alat-alat perang mempunyai kegunaan militer ekstern yang kecil, tetapi alat itu meningkatkan prestise golongan militer dan kemampuan pemerintah negara penerima bantuan untuk mengatasi pengacauan dalam negeri. Demikian pula, Amerika Serikat telah

mengutus banyak penasehat militer ke Amerika Latin untuk melatih pasukan setempat teknik-teknik kontra pemberontak, termasuk front kontra.

Beberapa kebijakan bantuan ekonomi dimaksudkan terutama untuk mengangkat prestise dalam dan luar negeri suatu pemerintahan, tanpa secara serentak membuat sumbangan yang berarti bagi pembangunan ekonomi jangka panjang negara itu secara keseluruhan. Proyek-proyek dan bantuan program yang terlalu menyolok yang tersebar di seluruh negeri menggambarkan kepada penduduk asli bahwa pemerintah mereka sedang mengejar modernisasi dan mampu memiliki lambang-lambang suatu negara industri yang kuat. Menurut Hans Morgenthau: Bantuan prestise bersamaan dengan suap gaya modern mengandung fakta bahwa maksud sesungguhnya juga disembunyikan oleh maksud pembangunan ekonomi atau bantuan militer. Semua seolah-olah bermanfaat bagi pembangunan ekonomi. Akan tetapi, sebenarnya, semua itu tidak melaksanakan fungsi ekonomi yang positif. Eksistensi semua itu cenderung, lazimnya dibanyak negara terbelakang, pada apa yang mungkin dikatakan bagi kemajuan industri, bukannya penanaman modal yang memenuhi kebutuhan ekonomi yang obyektif dari negara tersebut.

Akhirnya, beberapa rejim menjadi sangat lemah dan bangsa tersebut menjadi pemerintahan yang terpecah-pecah (disintegrasi), atau bahkan tidak ada-sehingga mereka harus ditopang oleh sumbangan dari pemerintah negara asing. Bantuan luar negeri ini dianggap sebagai ekonomi mauun militer, dimaksudkan untuk memberi jasa minimal mendasar untuk menjaga suatu pemerintahan tetap utuh.

Bantuan Untuk Mengubah Politik Negara Penerima Bantuan Negara-negara donor dapat pula memanipulasi program bantuan ekonomi dan militer untuk mengubah politik dalam negeri negara penerima bantuan. Suatu rezim dapat diberi imbalan melalui tambahan jatah bantuan jika ia berjanji melakukan berbagai perbaikan politik, atau ia dapat diancam dengan pengurangan bantuan jika perbaikan itu tidak dilakukan. Menjelang akhir tahun 1970-an, bantuan Amerika kepada negara-negara Asia Tenggara itu telah dikurangi 75%. Langkah-langkah ini yang dilakukan oleh Amerika Serikat diselaraskan dengan kampanye diplomatik dan propaganda. Negara-negara besar pemberi bantuan jarang menggunakan bantuan itu dengan cara yang kasar dan terbuka untuk mencampuri politik dalam negeri negara penerima bantuan, tetapi sebenarnya semua pemerintah ternyata kadang-kadang perlu bertindak demikian. John Nelson menyusun daftar tentang beberapa cara lain dimana bantuan dipergunakan untuk mempengaruhi proses politik dalam negeri dalam jangka panjang negara penerima bantuan.²²

- a. Bantuan biasanya dalam bentuk subsidi keuangan program impor komoditi, dapat dipergunakan untuk membeli waktu. Kadang-kadang suatu pemerintahan baru memegang jabatan hanya untuk merasakan bahwa ia akan dihadapkan pada inflasi yang berlebihan, kas negara yang kosong, atau situasi neraca pembayaran yang tidak seimbang. Subsidi keuangan dari suatu negara donor dapat membebaskan pemerintahan itu dari situasi

²² John Nelson, *Aid, Influence and Foreign Policy*, New York, Nostrand Reinhold, 1978

krisis dan memberinya waktu untuk merumuskan berbagai program pengendalian perekonomian.

- b. Negara donor dapat pula memasok dana untuk membantu suatu pemerintah guna mengatasi ekonomi atau politik khusus seperti pengangguran.
- c. Kadang-kadang, pemberian bantuan dapat dilakukan pada Serikat waktu yang strategis sehingga dapat mempengaruhi hasil suatu pemilihan. Misalnya, Amerika menyelenggarakan suatu program untuk Chili yang sedang menghadapi masalah inflasi yang serius. Pemberian itu dibuat beberapa minggu sebelum suatu pemilihan dimana calon golongan Marxis Allende (yang kemudian menjadi presiden terpilih pada tahun 1970). Mempunyai kesempatan baik mengalahkan calon golongan sayap kiri yang didukung oleh Amerika Serikat.
- d. Bantuan dapat ditanggihkan sesudah kudeta, dimana Amerika Serikat telah melakukan ini hampir secara rutin, di Amerika Latin sebagai cara mengembangkan perubahan-perubahan konstitusional pemerintahan dan menghilangkan keberanian untuk mengambil alih kekuasaan secara militer. Contoh-contoh diatas mengenai manipulasi bantuan yang dimaksudkan untuk mengubah kebijaksanaan luar negeri negara penerima bantuan. Amerika Serikat memutuskan untuk menghentikan hampir semua bantuan ekonomi dan militer kepada Indonesia setelah pemerintah Indonesia memobilisasikan sumber dayanya untuk mengganyang Malaysia.

Demikian pula, Uni Soviet diam-diam menarik kembaliribuan teknisi dan bantuan bernilai jutaan rudal setelah Cina mengancam kepemimpinan Soviet dalam gerakan komunis dunia. Rusia mengklaim bahwa personil bantuan mereka terhadap Cina, tetapi mungkin pemerintahan Soviet mengambil prakarsa untuk mengurangi program program bantuan ekonominya sebagai suatu upaya untuk membujuk Cina mengubah politik dalam dan luar negerinya serta pandangannya mengenai soal-soal ideologi tertentu. Uni Soviet pada saat itu juga secara sungguh-sungguh mengurangi bantuan militernya ke Cina, sehingga membuat Cina kehilangan senjata dan suku cadang modern yang dibutuhkan, khususnya memperlambat program Cina untuk membangun persenjataan nuklir.

Negara donor dapat memberikan bantuan ekonomi atau militer yang memungkinkan negara penerima lebih mudah memenuhi cita-cita politik luar negerinya. Ini meliputi bantuan militer untuk membantu menghalau ancaman dari musuh luar, mempertinggi prestise internasional negara penerima bantuan atau membangun kemampuan militernya guna melaksanakan politik ekspansionis. Contoh yang lain adalah bantuan militer Soviet kepada Indonesia, yang digunakan oleh rakyat Indonesia untuk memperoleh pengambilan Irian Barat dengan kekerasan dan untuk menjalankan politik konfrontasinya terhadap Malaysia. Meskipun Uni Soviet hanya memberi sedikit perlengkapan militer kepada Indonesia dan menyediakan kredit-kredit ekstensif sehingga angkatan bersenjata Indonesia dapat memperoleh perlengkapan baru.

Sebagaimana dikemukakan hampir semua bantuan yang digunakan terutama untuk menopang atau mengubah politik dalam dan

luar negeri negara penerima bantuan mengandung syarat-syarat tertentu. Setiap rejim yang menerima jumlah bantuan ekonomi dan militer untuk tetap berkuasa jelasnya mereka harus mengkoordinasikan setidaknya-tidaknya beberapa kebijakan untuk memenuhi berbagai harapan-harapan yang tersirat atau tersurat dari negara pemberi donor. Bahkan bantuan pembangunan jangka panjang mengandung serangkaian syarat ekonomi atau standar teknik yang harus dipenuhi oleh negara penerima, jika ingin mendapat bantuan tersebut. Walau apapun yang mereka klaim dalam bentuk propaganda mereka, negara donor, termasuk agen-agen multilateral selalu meminta dengan tegas agar bantuan dana mereka dipergunakan dengan cara yang sesuai dengan maksud mereka sendiri. Paling sedikit, negara donor mempertahankan syarat-syarat ekonomi dan teknis yang keras. Dengan demikian para pembuat kebijakan mengajukan usul tentang apakah bantuan mereka harus atau tidak harus. Demikian pula, Uni Soviet diam-diam menarik kembaliribuan teknisi dan bantuan bernilai jutaan rudal setelah Cina mengancam kepemimpinan Soviet dalam gerakan komunis dunia. Rusia mengklaim bahwa personil bantuan mereka terhadap Cina, tetapi mungkin pemerintahan Soviet mengambil prakarsa untuk mengurangi program-program bantuan ekonominya sebagai suatu upaya untuk membujuk Cina mengubah politik dalam dan luar negerinya serta pandangannya mengenai soal-soal ideologi tertentu. Uni Soviet pada saat itu juga secara sungguh-sungguh mengurangi bantuan militernya ke Cina, sehingga membuat Cina kehilangan senjata dan suku cadang modern yang dibutuhkan, khususnya memperlambat program Cina untuk membangun persenjataan nuklir. Negara donor dapat memberikan bantuan ekonomi atau militer yang memungkinkan negara

penerima lebih mudah memnuhi cita-cita politik luar negerinya. Ini meliputi bantuan militer untuk membantu menghalau ancaman dari musuh luar, mempertinggi prestise internasional negara penerima bantuan atau membangun kemampuan militernya guna melaksanakan politik ekspansionis. Contoh yang lain adalah bantuan militer Soviet kepada Indonesia, yang digunakan oleh rakyat Indoneia untuk memperoleh pengambilan Irian Barat dengan kekerasan dan untuk menjalankan politik konfrontasinya terhadap Malaysia. Meskipun Uni Soviet hanya memberi sedikit perlengkapan militer kepada Indonesia dan menyediakan kredit-kredit ekstensif sehingga angkatan bersenjata Indonesia dapat memperoleh perlengkapan baru. Sebagaimana dikemukakan hampir semua bantuan yang digunakan terutama untuk menopang atau mengubah politik dalam dan luar negeri negara penerima bantuan mengandung syarat-syarat tertentu. Setiap rejim yang menerima jumlah bantuan ekonomi dan militer untuk tetap berkuasa jelasnya mereka harus mengkoordinasikan setidak-tidaknya beberapa kebijaksanaan untuk memenuhi berbagai harapan-harapan yang tersirat atau tersurat dari negara pemberi donor. Bahkan bantuan pembangunan jangka panjang mengandung serangkaian syarat ekonomi atau standar teknik yang harus dipenuhi oleh negara penerima, jika ingin mendapat bantuan tersebut. Walau apapun yang mereka klaim dalam bentuk propaganda mereka, negara donor, termasuk agen-agen multilateral selalu meminta dengan tegas agar bantuan dana mereka dipergunakan dengan cara yang sesuai dengan maksud-maksud mereka sendiri. Paling sedikit, negara donor mempertahankan syarat-syarat ekonomi dan teknis yang keras. Dengan demikian para pembuat kebijakan mengajukan usul tentang apakah bantuan mereka harus atau tidak harus

dilengkapi oleh syarat-syarat tersebut hanya berkepentingan dengan masalah padahal komitmen dan kewajiban bersama yang akan dibebankan oleh perjanjian bantuan kepada kedua belah pihak.

Oleh karena itu, kelompok elit dari negara-negara sedang berkembang beberapa contoh tentang suatu negara yang mengubah orientasi kebijakan luar negerinya hanya karena tawaran-tawaran bantuan atau ancaman pengurangan bantuan. Peluang komersial dan pengaruh diplomatik atas kebijakan dalam negeri negara-negara penerima telah pula tercipta melalui bantuan. Akan tetapi, jumlah bantuan keuangan internasional yang ketersediaan sebagai sumber daya pasok alternatif mungkin telah berkurang sampai batas dimana program-program bantuan dapat dimanipulasikan tujuan-tujuan politik. Selain itu, terdapat sedikit bukti bahwa bantuan ekonomi telah meningkatkan stabilitas politik, lembaga dan praktek demokrasi, atau suatu kebijakan luar negeri yang lebih layak. Malah sebaliknya banyak penerima senjata dari negara besar telah menggunakan senjata itu untuk menangani konflik dengan para tetangga, atau untuk meniadakan oposisi negeri. Juga ada bukti tertentu bahwa bantuan militer Amerika telah mempromosikan kudeta militer dan pelembagaan pemerintahan militer, bukannya politik demokrasi. Kekecewaan dengan program bantuan dikalangan negara-negara penerima timbul dari fakta bahwa pinjaman harus dibayar kembali dalam bentuk loans dan dana harus digunakan untuk membeli barang dari negara donor.

Lagi pula, para ahli ekonomi dan para pejabat pemerintahan semakin sadar bahwa tidak ada korelasi kuat antara jumlah bantuan yang diterima dengan tingkat pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, beberapa studi menunjukkan bahwa bantuan mempunyai korelasi

negatif engan pertumbuhan. Negara-negara yang telah menerima bantuan paling besar juga kemudian mempunyai tingkat pertumbuhan paling besar, juga kemudian mempunyai tingkat pertumbuhan yang tidak signifikan. Dengan menciptakan ketergantungan, dapat memperlambat prakarsa lokal, atau kesalahan alokasi sumber daya yang langka dalam rencana bantuan yang disusun secara salah, dimana pembangunan dapat benar benar menyimpang atau menjadi lambat.

Para donor memprelihatkan antusiasisme yang lamban terhadap program bantuan. Kebanyakan pemerintahan negara-negara besar telah mengurangi program bantuan bilateral atau multilateral dalam membiarkan program itu statis. Beberapa negara, seperti Swedia dan Kanada, secara dramatis telah meningkatkan alokasi bantuan, tetapi ini belum memadai untuk mengimbangi komitmen yang lebih rendah oleh negara-negara besar. Pada era inflasi dan pajak tinggi dirasakan seolah-olah tidak berterima kasih dari negara-negara penerima bantuan luar negeri, bukan merupakan isu yang populer secara politik bagi kepentingan kebanyakan negara donor. Jika bantuan sebagai suatu alat pengaruh politik hanya mempunyai rekor campuran untuk menandingi dan mengimbangi stabilitas ekonomi, terutama mengamankan investasi negara tersebut.

3. Tujuan Umum Pembentukan IMF

Dalam pembahasan mengenai isi perjanjian pembentukan IMF sangat dipengaruhi oleh pengalaman buruk selama periode selang dua perang dunia dimana tingkat harga dan kondisi keuangan umumnya sangat tidak stabil. Hal ini yang telah mengakibatkan pengangguran dan disintegrasi ekonomi internasional. Pasal - pasalnya sedapat mungkin

disusun untuk menghindari terulangnya semua pengalaman buruk tersebut, meskipun cukup ketat, tapi perjanjian IMF ini masih menyisipkan beberapa kelonggaran tertentu.

Salah satu unsur pokok manajemen moneter didalamnya adalah keharusan bagi semua negara untuk membakukan kursnya terhadap dolar, sedangkan dolar harus dibakukan nilainya terhadap emas. Jika bank sentral suatu negara selain Amerika Serikat menerapkan ekspansi moneter yang berlebihan, ia akan rugi sendiri karena kehilangan cadangan internasional dan pada akhirnya takkan mampu mempertahankan kebakuan kurs mata uangnya terhadap dolar.

Peranan Bank Sentral juga tidak mengakibatkan terakumulasinya dolar ke cadangan bank-bank sentral itu serentak dalam upaya menukarkan dolar menjadi emas. Bank sentral Amerika Serikat yang disebut dengan Fed memang menjamin bahwa setiap dolar yang dicetaknya bisa ditukar dengan emas pada kurs resmi, yakni 5 per ons emas. Keterkaitan dolar terhadap emas merupakan rem bagi kebijakan moneter Amerika Serikat, karena nilai emas bisa melonjak (atau sama dengan kemerosotan nilai dolar) jika dolar yang cetak terlampaui banyak. Oleh sebab itu, keunggulan sistem kurs baku ini terletak pada kemampuannya memaksakan disiplin moneter kepada semua negara, bahkan ada yang menganggap sistem kurs baku ini masih banyak memiliki kelebihan lain. Entah benar atau tidak anggapan ini yang jelas bahwa pengalaman buruk selama periode selang dua perang dunia itu telah meyakinkan para arsitek IMF bahwa sistem kurs mengambang merupakan biang keladi merajalelanya spekulasi yang merusak stabilitas moneter sekaligus merugikan perdagangan internasional. Pengalaman ini juga menunjukkan bahwa tidak ada

pemerintahan nasional yang bersedia mempertahankan perdagangan bebas dan kebakuhan kurs jika kedua hal ini mengakibatkan pengangguran domestik jangka panjang.

Sejak terjadinya Depresi Besar di Amerika Serikat pada tahun 1930 an, pihak pemerintah dianggap bertanggung jawab atas tercipta dan terpeliharanya kondisi full employment. Oleh sebab itu perjanjian IMF juga masih membe-rikan kelonggaran yang memungkinkan semua negara meraih keseimbangan eksternal tanpa mengorbankan sasaran sasaran internalnya ataupun melepas-kan kebakuhan kurs mata uangnya. Ada dua unsur pokok yang memberikan kelonggaran itu, yakni:²³

1. Fasilitas Pinjaman IMF

IMF selalu siap memberi pinjaman valuta asing kepada negara anggotanya yang tengah dililit kesulitan berupa defisit transaksi berjalan dan tidak mampu mengatasinya dengan kebijakan fiskal atau moneter mengingat dampak negatif kebijakan-kebijakan ini terhadap kondisi employment domestik. Dana pinjaman IMF dihimpun dari iuran wajib semua anggota berupa emas dan berbagai macam valuta asing.

Bagaimana proses pemberian pinjaman IMF ini? Dengan menjadi anggota IMF, sebuah negara dikenal suatu quota, yakni iuran wajib ke IMF yang sampai batas tertentu bisa diambilnya kemabli sewaktu-waktu. Seperempat quota atau iuran harus dibayar dengan emas, sedangkan tiga perempatnya adalah mata uangnya sendiri. Suatu negara yang hendak menarik simpanan emas atau valuta asing dari IMF harus membelinya dengan mata

²³ Paul Krugman and M. Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, Harper Collins Publisher, Ny, 1991, p.301-302

uang nasionalnya. Dan jumlahnya dibatasi dengan jumlah emas yang disetorkannya. Lebih dari jumlah itu, negara itu harus bersedia menerima survisi IMF atas kebijakan-kebijakan makro ekonominya. Hak IMF inilah yang disebut kondisionalitas IMF (*IMF Conditionality*).

2. Paritas Penyesuaian Mata Uang

Meskipun kurs setiap negara baku, dalam kondisi tertentu kurs itu boleh diubah; artinya mata uang itu boleh didevaluasi atau dievaluasikan ter-hadap dolar, asalkan IMF sependapat bahwa neraca pembayaran dari negara yang bersangkutan memang tengah mengalami ketidak seimbangan mendasar (fundamental disequilibrium). Istilah tersebut tidak dirinci dalam pasal-pasal Perjanjian IMF, namun klausal ini sebenarnya diperuntukkan bagi negara-negara yang mengalami krisis transaksi berjalan (penurunan permintaan ekspor produknya dari negara lain) secara permanen. Tanpa melakukan devaluasi, negara tersebut akan dihadapkan pada lonjakan pengangguran dan defisit transaksi berjalan yang makin besar sampai tingkat harga nasionalnya turun cukup rendah dan memulihkan keseimbangan eksternal dan internalnya.

Dengan melakukan devaluasi, negara itu serentak mampu menanggulangi pengangguran serta neraca transaksi berjalan, sehingga arus keluar cadangan internasional miliknya dapat dihentikan. Pengalaman buruk Inggris ketika harus menanggung poundsterling yang nilainya kelewat tinggi agaknya telah mendorong para pendiri IMF untuk menyisipkan kelonggaran

ini, meskipun mereka tentu tidak berharap kelonggaran ini terlalu sering dimanfaatkan. Satu-satunya negara dalam sistem Bretton Woods yang tidak mendapat kelonggaran ini adalah Amerika Serikat, karena perubahan kurs dolar sama artinya dengan perubahan kurs semua mata uang negara anggota IMF, sehingga Amerika tidak diperkenankan melakukan devaluasi atau revaluasi dolar.

3. Konvertibilitas

Sama halnya dengan penggunaan mata uang nasional yang mengurangi biaya barter dalam suatu perekonomian domestik, maka penggunaan berbagai macam mata uang nasional dalam perdagangan internasional juga membuat perekonomian dunia berfungsi secara lebih efisien. Guna mempromosikan perdagangan multilateral yang efisien. Pasal-pasal perjanjian IMF mendesak para anggotanya untuk menjadikan mata uang mereka "convertible" secepat mungkin.

Suatu mata uang konvertibel (*convertible currency*) adalah mata uang yang bisa digunakan secara bebas dalam berbagai transaksi internasional oleh penduduk dari negara manapun. Dolar Amerika dan Kanada sudah konvertibel sejak 1945. Hal ini berarti seorang penduduk Kanada yang memiliki dolar Amerika (US\$) bisa menggunakannya untuk membeli sesuatu dari Amerika atau menjualnya ke pasar asing guna memperoleh dolar Kanada; atau bisa pula ia dolar Amerika itu ke Fed (*Federal Reserve*) atau bank sentral Amerika Serikat untuk memperoleh emas atas dasar harga resmi.

Selanjutnya, tiadanya mata uang yang kovertibel akan sangat menyulitkan perdagangan internasional. Sebagai contoh, seorang penduduk Perancis takkan bersedia menjual barang produksinya ke Jerman jika ia akan menerima DM tidak kovertibel sebagai pembayarannya, karena DM ini takkan bisa digunakan untuk membeli apa-apa, kecuali produk Jerman/ tanpa adanya pasar valuta asing yang menjual berbagai macam mata uang kovertibel, pihak Jerman tak bisa memperoleh Franc Perancis untuk membayarnya. Dalam kondisi seperti ini, perdagangan internasional hanya dapat berlangsung melalui barter, yakni tukar menukar sesama barang secara langsung.

Pasal-pasal IMF hanya membenarkan kovertibilitas bagi neraca transaksi berjalan saja. Selain itu, semua negara dibenarkan menerapkan pembatasan atas transaksi-transaksi neraca modal, asalkan mereka memungkinkan digunakannya mata uang mereka untuk berbagai transaksi yang masuk ke dalam neraca transaksi berjalan. Hal ini telah mendorong para pembuat kebijakan untuk memandang pergerakan modal swasta sebagai salah satu faktor penyebab instabilitas ekonomi, selain itu juga khawatir akan terjadinya pergerakan uang ekonomis, secara spekulasi antar negara yang bisa merusak perdagangan bebas atas dasar kurs baku. Oleh sebab itu, mereka perlu menerapkan pengawasan secara ketat terhadap lalu lintas dana atau modal tersebut. Dengan menetapkan kovertibilitas hanya untuk transaksi-transaksi yang masuk dalam neraca transaksi berjalan (yaitu transaksi ekspor impor barang dan jasa, atau perdagangan dalam sektor riil). Para perancang sistem Bretton

Woods berharap perdagangan bebas akan lebih mudah tercipta dan arus-arus permodalan yang bisa menimbulkan kesulitan eksternal akan terhindari.

Sebagian besar negara-negara Eropa tidak melakukan perbaikan konver-tibilitas IMF dan bahkan baru melakukannya oleh Jerman mengenai konver-tibilitas atas neraca modalnya dalam volume yang cukup besar, sekalipun hal ini tidak diharuskan IMF. Ini dimungkinkan dengan telah terbentuknya European Payments Union yang berfungsi sebagai lembaga kliring atas berbagai mata uang Eropa yang konvertibel, sekaligus sebagai berfungsi sebagai pasar valuta asing yang memisahkan perdagangan antara sesama negara Eropa. Inggris juga pernah melakukan tindakan serupa, namun kemudian dibatalkan sehubungan dengan terjadinya arus keluar aset cadangan miliknya secara besar besaran.

Sebagian mata uang konvertibel yang pertama, serta kedudukannya yang istimewa dalam sistem Bretton Woods, dolar merupakan mata uang kunci dalam perekonomian dunia sejak pasca 1944, karena sangat konvertibel, dolar paling banyak digunakan dalam perdagangan internasional. Dolar Amerika Serikat sangat atraktif karena bisa digunakan untuk membeli berbagai macam barang dan jasa yang sangat dibutuhkan negara lain yang hanya diproduksi oleh Amerika Serikat. Bank - bank sentral merasa untung bila bisa memiliki aset - aset yang ternilai dalam dolar, karena selain mantap juga menghasilkan bunga.

4. Keseimbangan Internal Sistem Moneter

Bagaimana sistem moneter internasional Bretton Woods oleh IMF memungkinkan negara-negara memadukan komitmen eksternal dengan pencapaian sasaran internal. Hal ini seperti "full employment" dan stabilitas harga perlu dicatat sebelumnya bahwa makna keseimbangan eksternal dalam perekonomian dunia pasca Perang Dunia Kedua telah berubah, dan konflik-konflik kepentingan ekonomi dan politik antara tujuan eksternal dan internal lambat laun terus meningkat sehingga menggerogoti sistem moneter, termasuk sistem yang diterapkan dengan kurs baku.

Walaupun sistem kebijakan moneter yang ada dewasa ini sudah dirasakan perlu perombakan, terutama dengan adanya masalah keseimbangan eksternal yang dipelopori oleh Amerika Serikat. Pelaku moneter internasional yang dilakukan oleh IMF, sebagai pendistribusian mata uang dollar dan memberikan bantuan dana bagi cadangan yang utama.

5. Perubahan Makna Keseimbangan Eksternal

Dalam dekade pertama sistem Bretton Woods, banyak negara mengalami defisit neraca transaksi berjalan sehubungan dengan pembangunan kembali perekonomian mereka yang diporakporandakan perang. Karena masalah eksternal pokok mereka secara keseluruhan adalah tersedianya sejumlah dolar Amerika untuk membeli berbagai barang yang mereka butuhkan yang hanya ada di Amerika untuk membeli berbagai barang yang mereka butuhkan yang hanya ada di Amerika, maka periode itu juga disebut sebagai periode keangkaan dolar. Amerika Serikat membantu kesulitan dengan memberlakukan

Marshall Plan dan Brady Plan, suatu program bantuan dolar dari Amerika Serikat untuk negara-negara Eropa dalam rangka pemulihan dan stabilitas ekonomi.

Secara individual, defisit berjalan setiap negara sebenarnya tidak begitu besar mengingat langkanya valuta asing di lingkungan perekonomian yang langka transaksi ekspor - impor pada waktu itu. Karena pergerakan modal swasta boleh dikatakan tidak ada, maka defisit harus sepenuhnya ditutup atau dibiayai dengan pinjaman pemerintah atau dana cadangan. (pada dasarnya, defisit transaksi berjalan sama dengan surplus neraca modal sektor swasta dan pemerintah). Tanpa akses kredit luar negeri, maka negara-negara baru bisa menjalankan transaksi berjalan yang defisit jika bank sentral tidak akan bersedia karena hal itu akan menyulitkan dalam menjaga kebakuan kurs.

Membaiknya konvertibilitas secara bertahap mulai mengubah sifat dasar masalah eksternal yang harus dihadapi para perumus kebijakan. Perkembangan perdagangan valuta asing semakin mengintegrasikan pasar - pasar finansial di berbagai negara, dan ini merupakan faktor penting menuju terciptanya mata rantai pasar valuta asing yang meliputi seluruh dunia, dengan makin luasnya perpindahan modal antara negara, maka lambat laun suku bunga nasional antar negara semakin erat terkait (besarnya makin merata); kecepatan suatu negara dalam menyesuaikan kebijakannya dengan perkembangan itu menentukan bertambah atau berkurangnya cadangan internasional yang dimilikinya.

Sejak 1960-an dan tahun 1970-an, intensitasnya terus meningkat pada tahun tahun 1980-an (selama lebih dari 15 tahun) kemudian.

Selanjutnya, bank-bank sentral semakin memperhatikan kondisi-kondisi keuangan negara lain karena mereka tak ingin kehilangan cadangan domestik secara mendadak yang akan menyulitkan mereka mempertahankan kebakuan kurs mata uang nasional. Bilamana suku bunga luar negeri melonjak, misalnya, maka bank sentral harus segera menjual aset-aset domestik dan turut meningkatkan suku bunga agar cadangan internasionalnya tidak berkurang.

Membaiknya konvertibilitas ini tidak seketika dan sepenuhnya mengintegrasikan pusat-pusat keuangan internasional. Justru sebaliknya, kebanyakan negara tetap mempertahankan pembatasannya atas berbagai transaksi neraca modal (misalnya penarikan pinjaman luar negeri atau pemberian kredit ke pihak asing, terutama yang dilakukan oleh pihak swasta). Namun peluang terjadinya arus permodalan secara efektif bisa membeli aset-aset luar negeri, ini sama saja artinya dengan menerima barang dari luar negeri, karena dalam kedua kasus ini si importir itu mengadakan pembayaran bagi pihak luar negeri dengan menunda pembayaran, itu berarti ia sudah menerima semacam pembayaran kredit dari luar negeri. Praktek-praktek perdagangan seperti ini, masing-masing disebut *lenders* dan *lags* merupakan dua dari sekian banyak cara menembus pembatasan lalu lintas permodalan pihak swasta. Walaupun persamaan suku bunga internasional yang aditidak sesempurna, keterikatan suku bunga di berbagai negara terus meningkat seiring dengan semakin matangnya sistem Bretton Woods (artinya angka suku bunga di berbagai negara semakin merata atau hampir sama).

6. Arus Modal Spekulatif dan Krisis

Defisit dan surplus transaksi berjalan menjadi semakin penting setelah terciptanya sejumlah kondisi baru yang memacu mobilitas modal swasta. Suatu negara yang mengalami defisit transaksi berjalan yang besar dan berlarut-larut segera dicurigai tengah mengalami ketidakseimbangan fundamental (menurut kriteria pasal 1 dan pasal 4 Perjanjian IMF), sehingga diyakini akan segera mengadakan devaluasi. Kecurigaan akan terjadinya devaluasi ini selanjutnya bisa mengakibatkan krisis neraca pembayaran. Seandainya poundsterling didevaluasi, maka setiap pemilik deposito pound pasti rugi karena nilainya terhadap aset lainnya merosot. Oleh sebab itu, apabila Inggris mengalami defisit transaksi berjalan dan parah dan berkepanjangan, para pemilik deposito poundsterling akan panik dan cepat-cepat beralih ke mata uang lain. Agar kurs pound terhadap dolar tidak berubah, maka Bank of England harus membeli pound itu dan menjualnya aset yang dikehendaki oleh para pelaku pasar valuta asing. Mau tidak mau bank sentral Inggris itu akan kehilangan sebagian cadangan domestiknya. Dan jika jumlahnya sangat besar mungkin ia terpaksa benar-benar melakukan devaluasi agar tetap memiliki cukup banyak cadangan devisa untuk mendongkrak kembali kurs pound terhadap dolar.

Demikian pula, negara-negara yang terus menerus mengalami surplus yang besar akan dicurigai bersiap-siap mengadakan revaluasi. Dalam kasus ini, bank sentral negara tersebut agar apresiasi terhadap mata uang - mata uang lain terhenti. Masalah yang dihadapi negara tersebut akan memungkinkan lonjakan penawaran uang yang tak terkendali, yang pada akhirnya akan memacu tingkat harga sehingga merusak keseimbangan internal.

Krisis neraca pembayaran semakin terjadi dan makin sulit diatasi oleh Inggris, sehingga mencatat rekor defisit sehingga mengakibatkan spekulasi pound yang sangat hebat sampai November 1967, ketika pound akhirnya terpaksa benar-benar didevaluasi. Perancis mendevaluasi franc-nya dan negara-negara ini mengalami serangan-serangan spekulatif serupa. Krisis semacam ini begitu parah pada 1970-an sehingga struktur kurs baku Bretton Woods mulai goyah dan kembali ke kurs mengambang.

7. Keunggulan Kurs Mengambang

Ketika krisis kurs internasional semakin rumit dan semakin sering terjadi di penghujung 1960-an, para ekonomi mulai menyarankan perlunya diberikan kelonggaran yang besar bagi fluktuasi kurs. Banyak negara, termasuk Indonesia diantaranya meyakini bahwa sistem kurs mengambang (yang tidak mengharuskan bank sentral mengintervensi pasar valuta asing dalam rangka membakukan kurs). Faktor ini tidak hanya secara otomatis menjamin terciptanya kelonggaran kurs, tapi juga akan menghasilkan sejumlah manfaat lain bagi perekonomian dunia.

Sistem kurs mengambang memiliki tiga keunggulan pokok, yakni:

1. Otonomi Kebijakan Moneter

Jika bank sentral tidak lagi harus mengintervensi pasar uang guna membakukan kurs, maka pemerintah akan memperoleh kembali kemampuannya untuk menggunakan kebijakan moneter untuk mencapai sasaran keseimbangan internal dan eksternal. Lebih jauh, tidak ada negara-negara

yang terpaksa mengimpor inflasi (atau deflasi) dari luar negeri.

2. Simetri

Dalam sistem kurs mengambang asimetri inheren Bretton Woods hilang dan Amerika Serikat tidak bisa mengatur perekonomian dunia semuanya sendiri. Dalam kurs bisa lagi mengatur perekonomian dunia semuanya sendiri. Dalam kurs mengambang, baik Amerika Serikat maupun negara-negara lain memiliki peluang yang sama untuk mempengaruhi kurs mata uang masing-masing terhadap mata uang lainnya.

3. Kurs Sebagai Stabilisator

Meskipun kebijakan moneter tidak dilancarkan, proses penyesuaian kurs yang terbentuk oleh kekuatan pasar akan membantu semua negara mempertahankan keseimbangan internal dan eksternal dalam menghadapi perubahan permintaan. agregat. Spekulasi atas exchange rate realignment yang begitu kacau selama sistem Bretton Woods takkan dijumpai dalam sistem kurs mengambang.

BAGIAN KETIGA

SISTEM KEUANGAN IMF

A. IMF dan Kebijakan Moneter

Dalam upaya mengurangi tekanan yang diberikan oleh gejala ekonomi adalah mengupayakan penyediaan informasi yang lebih baik bagi pasar. Kini setelah krisis Asia Tenggara tampaknya tekanan yang perlu dilakukan adalah mengupayakan arsitektur sistem internasional, khususnya dalam pencegahan krisis melalui upaya pemantauan dan pengaturan arus modal internasional, serta dalam menjawab krisis yang datang. IMF mengusulkan lima butir upaya untuk mengatasi krisis. Pertama, dibutuhkan penambahan arus data yang tepat waktu, akurat, serta komprehen-sif pada publik. Melalui special data dissemination standard (SDDS). IMF menganjurkan negara-negara untuk lebih transparan dan terbuka dalam soal data keuangan mereka. Data yang baik akan membuat investor mampu membuat keputusan yang tepat, pemerintah bisa membuat kebijakan yang lebih baik, serta masyarakat bisa bereaksi secara tepat. Dari krisis Asia ini jelas bahwa kita membutuhkan data yang lebih baik dan lebih baru mengenai utang jangka pendek, bukan saja utang dari bank-bank tapi juga utang perusahaan. Data semacam itu bahkan perlu dianalisa melalui riset mengenai indikator krisis dan melalui pengawasan dari sistem internasional, baik dari sisi pemerintah maupun swasta. Analisa semacam itu mutlak perlu agar data tersebut memiliki makna.²⁴

²⁴ Stanley Fischer, World Economic Report, IMF, 1999

Kedua, perlu dicari jalan untuk meningkatkan efektivitas pengawasan dari IMF, dengan misalnya mewajibkan bahwa semua data yang perlu harus diberikan kepada IMF, bahwa rezim nilai tukar mata uang sebuah negara konsisten dengan kebijakan-kebijakan lain, dan bahwa semua arus modal yang masuk bisa berkesinambungan. Tentu saja agenda yang harus dikerjakan adalah bahwa IMF harus memberi lebih banyak informasi publik dan bila perlu harus memberi peringatan secara publik. Tentu dari pihak IMF, ini semua menuntut agar lembaga itu sendiri juga bersifat terbuka.

Bersamaan dengan itu, sistem internasional juga butuh untuk memantau semua arus modal internasional secara lebih aktif dan berusaha untuk mengidentifikasi titik-titik rawan yang mungkin akan muncul. Untuk ini sangat dibutuhkan data yang baik mengenai arus pinjaman jangka pendek.

Bahkan analisa ekonomi politik yang sudah banyak menulis mengenai masa-lah pemantauan utang-utang itu, mengusulkan agar bentuk sebuah badan internasional pemantauan utang internasional, sebagai keperluan yang mendesak.

Ketiga, kebanyakan krisis dipicu atau menjadi makin parah oleh masalah yang terjadi di sektor keuangan. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk memperkuat sistem keuangan domestik. IMF berusaha menetapkan standar praktek perbankan yang baku yang telah ditetapkan tahun 1998. Sistem inter-nasional itu juga butuh mengembangkan sebuah mekanisme guna memonitor penerepan standar-standar dan membantu negara-negara untuk memenuhi standar-standar tersebut. Dalam kaitan ini pengawasan IMF merupakan unsur pokok.

Keempat, kita perlu memperbaiki cara kerja pasar modal, baik di negara maju maupun di negara berkembang. Salah satu caranya adalah dengan menganjurkan agar negara-negara menerapkan standar internasional dalam bidang itu, macam penerapan kode kepailitan, perdagangan sekuritas, dan manajemen perusahaan termasuk sistem akuntansinya. Dengan standar semacam ini peserta pasar bisa memiliki dasar yang lebih jelas untuk mengambil keputusan dalam memberi pinjaman. Tentu saja pemenuhan standar ini harus dikaitkan dengan akses pada pasar modal internasional.

Kelima, keterbukaan neraca modal negara-negara harus dilakukan secara bijaksana. Ini artinya bahwa arah menuju liberalisasi harus dilakukan secara bertahap dan hati-hati. Dalam kaitan ini, maka keseimbangan ekonomi makro dan sistem keuangan yang terawasi merupakan syarat mutlak untuk sebuah liberalisasi ekonomi yang sukses. Untuk membuat proses ini lebih mudah agar liberalisasi neraca modal berjalan dengan teratur. IMF kini bekerja untuk mengubah piagamnya agar liberalisasi gerak modal menjadi tujuan lembaga tersebut.

Untuk berbagai kritik dan kontroversi itu perlu lebih dahulu mengamati kapan negara-negara yang dilanda krisis minta bantuan IMF. Thailand dan Korea Selatan datang ke IMF saat cadangan devisa mereka sangat rendah dan berbahaya. Sementara Indonesia baru minta IMF saat rupiah mereka sudah sangat terdepresiasi. Untuk negara-negara itu tindakan pertama IMF adalah mengembalikan kepercayaan pada mata uang. Caranya, negara-negara itu harus menjadikan mata uang mereka menarik. Artinya, untuk sementara suku bunga bank harus dinaikkan mesti mungkin biaya bunga yang makin tinggi itu akan

membuat bank-bank atau perusahaan domestik menjadi makin sulit. Tapi inilah pelajaran kunci pada krisis Amerika Latin tahun 1994/ 1995 (pada pengalaman terbaru di Brazil dan Meksiko) mereka menangkis serangan terhadap mata uang domestik melalui upaya memperkuat suku bunga secara tepat waktu dan keras sambil memberlakukan beberapa kebijakan-kebijakan tambahan. Begitu kepercayaan bisa dipulihkan, tingkat suku bunga bisa dikembalikan pada tingkat yang wajar.

Tetapi, mengapa tidak memberlakukan suku bunga yang lebih rendah dan memperbesar devaluasi? Hal ini memang bisa juga menjadi pilihan. Namun, akan sangat berbahaya apabila tingkat devaluasi di negara-negara Asia, seperti Indonesia yang sedang mengalami krisis ekonomi dan fluktuasi mata uang rupiah yang terdepresi begitu tajam.

Alasan pertama adalah kalau kita melihat negara-negara itu secara individual, maka perusahaan-perusahaan negeri itu yang memiliki banyak utang luar negeri akan lebih menderita, bilamana nilai mata uang domestik mereka merosot tajam, ketimbang bila untuk sementara suku bunga domestik naik. Kebanyakan negara-negara, termasuk Indonesia enggan memberlakukan suku bunga tinggi tahap awal krisis. Situasi semacam ini merupakan faktor yang membuat krisis menjadi berkepanjangan.

Kedua, dari sisi-sisi sistem internasional, devaluasi di Asia akan membuat neraca berjalan mereka mengalami surplus besar. Ini sesungguhnya merugikan posisi kompetitif negara-negara lain karena membuat negara-negara itu mengalami defisit neraca berjalan. Meski ini bukan maksud dari negara-negara yang mengalami krisis, namun hal ini telah menciptakan persaingan devaluasi, yang pada akhirnya tidak baik untuk sistem, tidak baik untuk negara-negara lain dan sungguh-

nya bahkan menyebarkan krisis itu sendiri. Persaingan devaluasi semacam inilah yang harus dicegah oleh IMF.

Lalu bagaimana tingkat pengetahuan fiskal yang harus dijalankan oleh negara-negara diland krisis? Pada awal krisis negara-negara itu perlu memperkuat posisi fiskalnya, guna memberi ruang bagi pengadaan biaya restrukturisasi keuangan, untuk mengurangi defisit neraca berjalan. Untuk menghitung jumlah yang diperlakukan dalam pengetahuan fiskal sebagai imbalan bagi biaya memasukkan perkiraan biaya bunga dari intervensi, dan bukan biaya modal. Salah satu contoh adalah biaya untuk menata kembali sektor keuangan diperkirakan 15% dari GDP (Gross Domestic Product) ini angka yang realistis untuk negara-negara di Asia maka, penyesuaian fiskal yang diperlakukan adalah sekitar 15% dari GDP.

Penyesuaian fiskal ini di Indonesia adalah 1% dari GDP, Korea 1,5%, dan Thailand 3%. Bila kemudian situasi ekonomi mereka menjadi lebih lemah, biasanya IMF menyetujui untuk membiarkan pasar menstabilkannya sendiri. Namun, tingkat defisit fiskal tidak boleh begitu saja diabaikan, karena biasanya negara yang sedang mengalami krisis hanya memiliki akses terbatas untuk meminjam. Padahal dalam situasi ini alternatif mencetak uang justru bisa sangat merusak.

Dari sisi ekonomi makro, jawaban terhadap kritik itu adalah bahwa kebijakan moneter harus dibuat ketat guna mengembalikan kepercayaan pada mata uang. Pada awal program (pemulihan) kebijakan fiskal harus secara benar diperketat meski tidak perlu keterlaluhan. Indonesia terlambat dalam kebijakan moneter, sedangkan fiskal di Thailand dan Korea Selatan tindakan ini membuahkan hasil baik.

1994-1995 pengalaman Meksiko mengalami krisis, untuk beberapa bulan negeri itupun tidak bisa memasuki pasar. Namun kemudian, dalam waktu setahun, negeri itu kembali tumbuh secara menakjubkan karena kemampuannya untuk menarik kembali pasar modal internasional. Hal ini sama terjadi pada Thailand dan Korea Selatan saat ini. Dalam beberapa bulan kedua negeri ini akan mampu masuk dalam pasaran internasional. Ini memang sesuai dengan upaya pemulihan yang sudah mereka lakukan awal tahun ini.

Alasan kedua, adalah mengapa IMF membantu mereka untuk menghindari kemandegan, karena takut krisis akan menyebar kemana mana. IMF yakin bahwa bila perekonomian sebuah negara itu mandeg, disaat pasar itu bergejolak maka situasi itu akan menyebar ke negara lain dan bahkan mungkin menyebar ke seluruh dunia. Keadaan semacam itu memang hampir saja terjadi bulan Oktober (1997) lalu, namun bisa segera diatasi karena tindakan yang cepat dan berani dari IMF dan dukungan negara-negara maju, termasuk Amerika Serikat dalam dukungan dana dan komitmen kerjasama.

Tentu saja kami tidak tahu apa jadinya bila tidak ada bantuan resmi dari IMF dalam krisis Indonesia saat ini. Tidak ada tahu bahwa krisis itu sudah terkendali. Harapannya adalah bahwa perekonomian negara-negara yang bersangkutan akan kembali pulih.

B. Kebijakan Struktural

Penyesuaian ekonomi makro bukanlah elemen utama dalam program penyehatan di Indonesia, maupun Korea Selatan dan Thailand. Sebaliknya, justru yang menjadi inti dari setiap program pemulihan ekonomi adalah restrukturisasi sektor finansial. Sebab, persoalan yang

muncul merupakan akibat dari lemahnya lembaga keuangan, regulisasi dan pengawasan perbankan yang tak cukup serta hubungan yang rancu dan tidak terbuka antara pemerintah, bank dan perusahaan. Itulah inti krisis ekonomi dari masing-masing negeri itu.

Dalam membantu memecahkan krisis, IMF telah didesak untuk secara sabar melakukan regulisasi sambil membiarkan penyelesaian program per-bankan untuk waktu pemulihan. Sikap semacam itu sesungguhnya justru melanggengkan problem ekonomi seperti yang terjadi pada pengalaman Jepang. Jalan yang terbaik adalah menggabungkan atau menutup bank-bank yang pailit, melindungi depositor kecil, mewajibkan pemegang saham untuk menanggung kerugian, dan mengambil langkah-langkah untuk memperbaiki iuran dan pengawasan perbankan. Tentu, program semacam itu harus memperlihatkan keadaan masing-masing negara, khususnya dalam kaitan seberapa cepat semua ini termasuk penggabungan bank-bank bisa dilaksanakan.

Ekonomi Martin Feldsten mengusulkan agar IMF menimbang lebih dahulu tiga pertanyaan sebelum memutuskan penerapan sebuah program tertentu pada negara yang dilanda krisis ekonomi. Pertama, apakah memang perlu memulihkan akses negara itu pada pasar modal global? Untuk kasus Asia, jawabannya positif. Kedua, apakah masalah teknis tersebut tidak mencapuri kedaulatan negara yang bersangkutan? Sulit menjawabnya, karena belum ada kesepakatan mengenai definisi apa yang disebut dengan masalah teknis atau campur tangan yang tak pantas.²⁵ Reformasi sektor perbankan memang sangat kuat pengaruh teknis, jauh ketimbang masalah defisit anggaran belanja. Tapi

²⁵ Time, September, 1999.

perdagangan bebas yang sejak lama sudah menjadi program IMF dan Bank Dunia, bisa disebut kurang bernuansa intervensi kedaulatan pemerintah ketimbang soal reformasi sektor perbankan. Feldstein sendiri tidak menjelaskan mengapa program yang didukung IMF bisa diterima, sementara di Asia tidak diterima. Dan ketiga adalah kebijakan-kebijakan ini dipraktekkan pada perekonomian negara-negara industri juga akan berpikir bahwa itu pantas untuk menanyakan untuk perubahan yang sama seperti yang dilakukan di negara-negara yang dibantu IMF?.

Sesungguhnya menarik untuk menilai bahwa ketiga kriteria dari Feldstein itu menghilangkan permasalahan paling penting harus ditanyakan. Apakah program-program IMF itu mampu menunjukkan sebab-musabab dari krisis? Tidak ada dasarnya atau tidak ada alasannya bahwa masyarakat internasional memberikan bantuan keuangan kepada sebuah negara kecuali apabila negara itu melakukan tindakan untuk mencegah krisis itu timbul kembali. Inilah alasan pokok untuk memasukkan tindakan kebijakan struktural dari program yang didukung oleh IMF. Tentu saja, pelaksanaan, tindakan ini membutuhkan waktu. Dan ini semua berada dalam pengawasan IMF. Itulah sebabnya, mengapa semuanya diletakkan dalam program jangka panjang, dimana terdapat serangkaian pinjaman IMF yang dikaitkan dengan isu-isu kebijakan struktural, termasuk terhadap Indonesia.

C. Peranan IMF dalam Rangka Kerja Sama Internasional

Krisis Asia telah membuat Dana Moneter Internasional (IMF) menjadi perhatian. Namun, banyak perdebatan muncul dalam kaitan dengan peranan lembaga itu dalam sistem moneter internasional dan

khususnya saat berhadapan dengan krisis Asia akhir-akhir ini. Ternyata ada banyak salah paham mengenai peran IMF yang sesungguhnya. Banyak yang menilai, IMF didirikan untuk tetap yang sudah ditentukan akhir Perang Dunia II. Namun, sejak sistem itu runtuh tahun 1973, lembaga itu dinilai selalu mencari pembenaran baru

Sejak dibentuk tahun 1944, IMF memang telah berkembang dan melakukan penyesuaian diri. Sampai sekarang segala kegiatannya masih tetap konsisten dengan tujuan awal lembaga itu. Berkat kegiatannya, kini lebih banyak masyarakat dunia yang bisa menikmati pertumbuhan dan kemakmuran. Di Asia, tuduhan terhadap IMF paling banyak.

Lembaga itu dinilai selalu memakai "obat tradisional" program pengetahuan guna memulihkan situasi ekonomi yang buruk. IMF juga dituduh terlalu banyak mencampuri perekonomian negara-negara peminjam hingga mereka makin enggan minta bantuan keuangan pada IMF. Sementara itu, kegiatan IMF juga telah membuat para pemberi pinjaman swasta bersikap tak bijaksana. Mereka memberi pinjaman tanpa memperhitungkan risiko masa depan, namun IMF akan menanggungnya sebagai argumen risiko moral (*Moral Hazard*).

Hal ini dapat menjelaskan bahwa apa yang dilakukan IMF dalam bidang ekonomi makro untuk negara-negara Asia, sesuai dengan keadaan Indonesia. Usulan dan dukungan IMF untuk perubahan struktural di wilayah itu sangat diperlukan guna mengembalikan pertumbuhan yang berkesinambungan. Pinjaman dari IMF tetap tidak mudah diperoleh dan selalu mensyaratkan ada resiko moral, harus diakui bahwa para negara-negara Asia yang sedang dilanda krisis sudah mengalami rugi besar.

Memang benar bahwa masyarakat internasional harus berupaya menemukan jalan yang lebih baik untuk mencegah dan menangani krisis yang muncul. Untuk itu ada baiknya saya paparkan informasi dasar mengenai IMF. Ketika pada tahun 1944 para wakil dari 44 negara berkumpul di Bretton Woods, New Hampshire (AS), tujuan mereka jelas, yaitu membangun kembali sistem perekonomian internasional lama yang telah mengakibatkan depresi global dan perang dunia. Ke 44 negara itu kemudian mengusulkan pendirian Dana Moneter Internasional, Bank Dunia, dan apa yang kemudian menjadi Organisasi Perdagangan Dunia (WTO).

Tujuan utama dari IMF tersebut tertuang pada Article 1. Intinya adalah memupuk kerja sama internasional di bidang moneter, mempermudah perluasan dan pertumbuhan perdagangan bebas yang seimbang, mengupayakan stabilitas nilai tukar mata uang, membantu sistem multilateral pembayaran, serta memberi jaminan bagi para anggotanya untuk memperoleh bantuan dana darurat pada saat krisis guna menjaga kesehatan ekonomi.

Sejak tahun 1994, perekonomian dunia memang tambah maju. Berbagai perubahan dramatis telah pula terjadi. Dan IMF juga ikut berubah, meski menjelang abad ke-21 ini tujuan awalnya tetap sama dalam memberikan bantuan program kepada negara-negara yang mengalami krisis keuangan.

D. Kerja Sama IMF dan Internasional

Dengan anggota 182 negara, IMF merupakan forum utama bagi kerja sama dan konsultasi ekonomi internasional. Berbagai masalah yang berkaitan sistem internasional dibicarakan bersama di lembaga itu.

Bila dibutuhkan, maka IMF melalui Dewan Gubernur membuat keputusan. Inisiatif tindakan memang bisa datang dari mana-mana, misalnya dari G-7 (Group Seven) atau dari negara-negara anggota. Namun, IMF-lah yang menyediakan mekanisme konsultasi dan kerjasama mengenai masalah-masalah moneter internasional guna meneliti dan mewujudkan usulan - usulan yang disampaikan. Staf profesional IMF sangat cukup untuk mempersiapkan berbagai analisis yang kemudian menjadi dasar dari diskusi dan keputusan lembaga itu.

Hampir semua masalah ekonomi internasional yang terjadi akhir -akhir ini selalu dibicarakan dan biasanya ditindak lanjuti oleh IMF. Bisa disebutkan beberapa, misalnya penanganan krisis Meksiko dan Asia, dan terhadap Indonesia dengan bantuan program pemulihan ekonomi, teknis dan keuangan untuk perekonomian yang sedang mengalami transisi.

Persoalan utang negara-negara yang sangat miskin (kerja sama dengan Bank Dunia), perbaikan standar perbankan internasional dan perbaikan kualitas dan penyebaran data ekonomi, problem yang berkepanjangan dalam perekonomian. Hal ini merupakan persoalan aktivitas dan peranan dari dana yang sudah ditanggung risikonya pada krisis Asia, dan masih banyak masalah-masalah lainnya.

Pada masalah-masalah diatas, tugas yang banyak dilakukan oleh IMF adalah tugas pengawasan. Para staf IMF melaporkan kepada Dewan Pelaksana segala sesuatu yang berkaitan dengan perkembangan dan masalah perekonomian internasional maupun perekonomian. negara-negara secara individual. Laporan pengawasan mengenai ekonomi internasional itu kemudian diterbitkan dalam terbitan tengah

tahunan World Economic Report dan pada laporan tahunan International Capital Markets.

Secara teratur para staf IMF juga memberi laporan mengenai perekonomian dunia dan perkembangan pasar global. Dari situ mereka kemudian memberi masukan bagi berbagai pertengahan G - 7 mengenai ekonomi internasional dan juga bagi organisasi - organisasi G 7 lainnya termasuk forum APEC.

Setahun sekali, para staf IMF menyiapkan sebuah laporan yang sebuah yang disebut Article IV mengenai setiap negara. Isinya, analisis mendalam mengenai kebijakan dan kinerja ekonomi negara yang bersangkutan. Dalam mendiskusikan laporan tersebut, Dewan Pelaksana mengutarakan pandangan mereka - kadang kritis kadang mendukung terhadap pembuat kebijakan negara tersebut. Melalui proses itu, para pembuat kebijakan bisa mendorong mitra mereka dari negara-negara lain untuk memperbaiki kebijakan yang ada. Para staf IMF juga memberi laporan berkala mengenai negara-negara yang sedang menghadapi kesulitan ekonomi atau yang tidak lancar menjalankan program IMF.

Laporan Article IV perjanjian IMF ini tidak diterbitkan. Kebanyakan negara anggota mengatakan, mereka tidak bersedia membicarakan problem mereka dengan IMF secara jujur apabila laporan itu diterbitkan. Namun, tahun lalu IMF menyetujui beberapa negara untuk menerbitkan ringkasan diskusi IMF mengenai negara mereka. Kini hampir separuh dari ringkasan diskusi mengenai Artikel. Biasanya, pada akhir dari Artikel IV sebuah negara terdapat kesimpulan pandangan para staf IMF. Kini sudah banyak negara yang menerbitkan

kesimpulan ini. Hasil dari laporan tersebut Ini dianggap baik untuk manajemen IMF.

Akhir-akhir ini, khusus saat menjelang krisis Meksiko, tugas pengawasan IMF makin diperluas dan diperkuat. Perhatian paling utama diberikan pada masalah utama diberikan pada masalah kualitas dan pembaruan data negara-negara anggota, kekuatan sistem keuangan domestik, serta kesinambungan arus modal swasta. Melalui peringatan dini, terkadang mekanisme pengasawan IMF mampu untuk mencegah krisis. Banyak kejadian membuktikan bahwa berkat peringatan dari IMF, sebuah krisis bisa dihindari. Ini tidak pernah diketahui umum. Namun terjadi juga bahwa pengawasan gagal, entah karena peringatan sudah diberikan tapi tidak dipedulikan, atau tidak pernah diantisipasi.

Pada krisis Asia, IMF sudah memberi peringatan pada Thailand mengenai krisis yang mengancam. Tapi negara itu tidak berbuat apa apa. Kalangan staf IMF juga memberi peringatan mengenai kelemahan sektor keuangan di beberapa negara yang terkena krisis. Namun kami gagal mengantisipasi keganasan dari dampak wabah krisis yang berkepanjangan itu. Ini pelajaran berharga. IMF kini harus mencari jalan agar berbagai peringatan itu bisa diberikan secara lebih efektif. Mutu ramalan ekonomi IMF harus ditingkatkan, secara khusus mengenai analisa ancaman krisis.

Banyak yang berpendapat bahwa krisis dapat dicegah atau sekurang-kurangnya bila IMF menyatakan ketakutan mereka secara publik. Tapi ada faktor yang membuat hal ini sulit. Pertama, akses informasi IMF dan kemampuannya untuk bertindak sebagai penasihat yang dipercaya bagi pemerintah akan hilang bila IMF membuat segala informasi terbuka. Kedua, bila kekhawatiran IMF ini diumumkan maka

ia bisa menciptakan krisis yang mungkin tak perlu ada. Sebaliknya, mengenai krisis juga tidak pernah selalu tepat, bahkan beberapa krisis bisa terlewatkan.

E. Pinjaman IMF

Diantara berbagai aktivitas-pengawasan, pemasok informasi dan bantuan teknis IMF paling dikenal karena kegiatannya dikenal karena kegiatannya sebagai pemberi pinjaman. Operasi IMF mirip dengan credit union. Negara-negara anggota menempatkan deposito mereka di IMF, yang kemudian bisa dipinjamkan pada negara-negara anggota lainnya yang membutuhkan dan memenuhi beberapa syarat tertentu. Kuota negara-negara anggota di IMF menentukan jumlah iuran yang harus mereka jumlah iuran yang harus mereka berikan dan juga kekuatan suara mereka untuk ikut memutuskan kebijakan. Besaran kuota negara anggota mencerminkan, meski tidak seluruhnya tepat, besaran perekonomian mereka dan peranan mereka dalam perekonomian dunia.

Kini, jumlah seluruh kuota mencapai sedikit dibawah 200 milyar dollar AS. Negara anggota harus membayar 25 persen dari kuota mereka (disebut reserve tranche) melalui lima mata uang yang ada di SDR, sisanya bisa dibayar dengan mata uang negeri yang bersangkutan. Ini artinya bahwa tidak semua kuota bisa dipakai untuk memberi pinjaman. Secara otomatis setiap negara anggota bisa menarik reserve tranche mereka. AS sendiri misalnya sudah 20 kali melakukan hal itu. Yang terakhir mereka pakai untuk mendukung dollar AS pada tahun 1978.

Bulan September 1997, negara-negara anggota IMF setuju untuk menambahkan kuota menjadi 45 persen atau menjadi sekitar 90 persen dollar AS. Bila hal itu disetujui, maka ini akan membuat IMF bisa meminjam dari sekitar 25 negara anggota berekonomi kuat di saat terjadi sebuah resiko pada sistem moneter internasional. Bila itu disetujui maka akan ada dukungan keuangan yang bisa dipakai bila IMF kekurangan sumber dana yang berasal dari kuota reguler.

Bila sebuah negara anggota yang berada dalam krisis minta pinjaman dari IMF, maka biasanya lembaga itu lalu berupaya merundingkan sebuah program ekonomi guna memulihkan stabilitas ekonomi makro negara itu serta memberi syarat-syarat yang diperlukan untuk adanya pertumbuhan yang untuk adanya pertumbuhan yang berkesinambungan dan pantas. IMF juga menganjurkan untuk memberi perhatian yang teliti terhadap biaya sosial dari penyesuaian itu. Keputusan dukungan pada negara yang bersangkutan akan diambil oleh Dewan Eksekutif. Keputusan itu terutamanya didasarkan pada kekuatan program reformasi yang sanggup dijalankan oleh negara itu. Bantuan yang diberikan biasanya bertahap, dibayar dengan instalment dan setiap kali ditentukan oleh kesanggupan negara itu memenuhi prasyarat yang sudah disetujui. Prosedur ini, khususnya masalah prasyarat, merupakan pengaman yang diperlukan sesuai dengan ketentuan dari kesepakatan antara IMF dengan negara yang sedang mengalami krisis tersebut.

Kebijakan yang disetujui dalam program yang didukung IMF biasanya terdiri dari kebijakan fiskal dan moneter yang disusun untuk mengembalikan kemampuan negara itu menetapkan neraca pembayaran mereka, membantu memulihkan pertumbuhan, serta menurunkan inflasi. Bila dibutuhkan, program-program itu juga mengandung kebijakan

struktural yang didesain untuk menyembuhkan masalah-masalah yang membuat negara itu terpaksa minta pinjaman dari IMF. Bila masalah negara itu hanya berkisar pada kaitan dengan neraca pembayaran, dan diharapkan bisa dikembalikan dalam waktu dekat, maka pinjaman IMF biasanya hanya menyangkut kebijakan untuk satu tahun pembayaran bisa dilakukan setelah tiga tahun dan selesai dalam lima tahun.

Tapi bila masalah yang dihadapi oleh negara yang bersangkutan sangat gawat dan membutuhkan waktu lebih lama untuk merundingkannya. Maka penyelesaiannya juga lebih lama. Program yang diajukan meliputi kebijakan yang berlaku tiga sampai empat tahun. Dalam kaitan ini, program tersebut lebih banyak berkaitan bersama dengan perubahan kebijakan moneter dan fiskal dengan ketentuan struktural macam reformasi sistem keuangan, sistem dana pensiun, pasar lapangan kerja, sektor pertanian dan sektor energi. Biasanya pengaturan semacam itu memasukkan reformasi yang akan dibiayai melalui pinjaman dari Bank Dunia.

Idealnya setiap program yang didukung oleh IMF berasal dari negara yang bersangkutan itu sendiri. Program itu juga harus bisa dilaksanakan. Tentu, dalam perundingan mengenai pinjaman, IMF biasanya minta pada pemerintah yang bersangkutan untuk lebih dahulu melakukan banyak hal melebihi yang semua diminta. Unsur kunci dari setiap keberhasilan program yang didukung IMF adalah tingkat komitmen pemerintah yang bersangkutan terhadap program ekonomi yang sudah ditandatanganinya. Dalam pengalaman Asia yang terbaru, terbukti bahwa pasar keuangan Korea dan Thailand mampu pulih kembali ketika pemerintah yang baru bertekad kuat menjalankan program-program yang didukung oleh IMF sering dilihat oleh media

massa sebagai upaya masyarakat internasional untuk memaksakan perubahan terhadap perekonomian sebuah negara, namun sesungguhnya program - program itu sering lebih merupakan cara dukungan masyarakat internasional untuk sebuah pemerintahan yang menginginkan reformasi ekonomi sebagai dorongan bagi pertumbuhan jangka panjang.

Mengapa program-program IMF sering tidak populer? Alasan paling utama adalah bahwa IMF itu hanya baru diminta bantuannya saat ada krisis yang biasanya merupakan akibat dari ketidakmampuan pemerintah yang bersangkutan untuk melakukan tindakan yang lebih awal. Jika obat atau resep untuk menyembuhkan krisis itu enak, maka negara yang bersangkutan tentu akan mengambilnya jauh lebih awal.

Tapi obat yang dibutuhkan biasanya tidak enak. Intinya selalu menurut negara itu untuk hidup hemat atau melakukan perubahan dengan biaya politik jangka pendek. Yang sama bila harus dilakukan perubahan struktural. Maka kerugiannya sering terasa langsung sementara keuntungannya masih jauh. Meski ini semua ada negara-negara dimana program IMF itu populer, misalnya pada negara-negara yang sedang beralih ke sistem ekonomi pasar. Di negara-negara dunia ketiga, melalui program dukungan hiperinflasi dan mengembangkan ekonomi mereka secara penuh.

Sifat rahasia yang menyertai program - program dukungan IMF juga menjadi faktor mengapa IMF kurang populer. Sebuah masyarakat, yang tidak tahu apa yang sedang dikerjakan atau mengapa itu dikerjakan, biasanya sulit untuk mendukung ketentuan - ketentuan yang dalam jangka pendek sulit meski untuk jangka panjang memberikan keuntungan. Biasanya banyak pemerintah enggan untuk menerbitkan

kesepakatan mereka dengan IMF. Mereka tidak suka memberikan kesan bahwa kebijakan mereka dipengaruhi oleh pihak luar. Baru baru ini, dalam program Korea, Thailand dan Indonesia, telah diterbitkan "Letter of intent" dari pemerintah, yaitu sebuah surat kepada manajemen IMF yang menguraikan program-program (penyerahan). sebagai akibat dari perubahan sikap semacam ini sangat menguntungkan program bantuan dana IMF.

F. IMF dan Perekonomian

Meski tujuan IMF tidak pernah diubah, namun sudah bertahun-tahun lembaga itu telah diminta untuk memberi nasehat dan bantuan dalam berbagai problem dan situasi yang sangat beraneka ragam. Ada masalah yang berkaitan dengan neraca pembayaran baik di perekonomian negara industri maupun di negara berkembang. Lalu ada pula masalah transisi ekonomi, dimana sebuah negara berjuang untuk membangun prasarana lembaga ekonomi berorientasi pasar bebas. Sementara di negara-negara dengan pasar yang berkembang, masalah stabilitasi arus modal swasta menjadi masalah yang paling krusial.

Tentu saja, fokus utama IMF adalah menjaga keuangan yang sehat, kebijakan fiskal yang bijaksana dan pasar terbuka sebagai prasyarat untuk stabilitas dan pertumbuhan ekonomi makro. Demikianlah, meski corak masing-masing negara yang dibantu berbeda, IMF selalu mendesak biasanya bersama dengan Bank Dunia agar ada sistem keuangan domestik yang sehat, agar ada perbaikan dalam kualitas pembelajaran publik, hingga pengeluaran untuk kesehatan dan pendidikan dasar tidak dikurangi demi pembangunan militer yang mahal. dan proyek prasarana besar-besaran yang hanya menguntungkan

segelintir orang tapi merugikan banyak orang, agar ada transparansi dan pertanggung jawaban dalam urusan pemeritnahan dan perusahaan guna menghindari kebijakan yang salah maupun sumber daya nasional, agar ada jaring pengaman yang kuat dan bisa dijangkau oleh anggota masyarakat yang paling lemah agar mereka tidak tersisih oleh dampak penyesuaian dan reformasi ekonomi. Dan di beberapa negara ada deregulasi dan penghapusan monopoli guna menciptakan sebuah lapangan bermain yang lebih seimbang bagi aktivitas sektor swasta.

Perluasan jangkauan perhatian kebijakan IMF ini mendapat reaksi beragam. Ada yang memuji kegigihan IMF dalam menangani problem struktural dan masalah-masalah pengelolaan pemerintahan. Tapi ada yang secara tajam mengecam IMF karena telah terlalu dalam mencampuri urusan domestik sebuah bangsa yang berdaulat. Ada yang mengecam bahwa IMF kurang bergerak cepat.

Akhirnya, keragaman keanggotaan dan problem yang dihadapi oleh IMF telah membuat lembaga itu harus memperluas perangkat dan kebijakan mereka. Kini, selain perangkat tradisional, *stand-by arrangement*, yang biasanya berlangsung selama 12 sampai 18 bulan dan ditujukan untuk menanggulangi defisit neraca pembayaran sementara atau rutin, terdapat pula *extended fund facility* (EFF) yang diperuntukkan untuk mendukung program tiga sampai empat tahun yang diarahkan untuk mengatasi problem ekonomi makro dan struktural yang sangat parah. Selain itu ada *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF) yang menandai program-program jangka panjang, tapi dengan tingkat bunga rendah yang bisa dirundingkan bagi negara-negara berpenghasilan rendah.

Selain itu semua, dalam sejarah IMF sendiri sering muncul sebuah sarana baru guna mengatasi problem-problem khusus. Yang paling baru adalah *Supplemental Reserve Facility* (SRF), yang diciptakan pada bulan Desember 1997 guna membantu ekonomi pasar berkembang yang menghadapi krisis kepercayaan pasar. Sementara memberikan insentif kuat bagi mereka untuk kembali pada jaringan pasar modal internasional secepat mungkin. Itu semua membuat IMF bisa memberikan pinjaman besar jangka pendek dengan tingkat bunga yang tinggi diatas yang biasa dikenakannya. Peminjaman pertama dalam sistem SRF ini adalah Korea Selatan.

Satu ciri penting yang tetap sama dari IMF adalah bahwa lembaga itu tetap memberikan tekanan pada kebijakan yang sehat pada tingkat nasional serta kerjasama moneter yang efektif pada tingkat internasional. Dari ini semua adalah bahwa IMF bukanlah sekedar sumber pembiayaan atau sebuah lembaga manajemen krisis, seperti biasanya diyakini orang. IMF adalah sebuah lembaga kerja sama untuk pengawasan multilateral. Dari asal usulnya yang sederhana, IMF memang telah berkembang menjadi sebuah lembaga yang rumit dengan tugas-tugas rumit pula. Meskipun IMF tetap nampak di kalangan negara-negara anggotanya melalui, teropong yang sama - yaitu sebuah lembaga yang dibutuhkan guna kestabilan dan pertumbuhan ekonomi, dimana IMF harus menangani semua itu dengan cara yang sangat beragam. Aneka problem dan kemungkinan yang beragam dari ke 182 negara anggotanya adalah faktor utama dari corak tersebut.

G. Fluktuasi Mata Uang

Sistem pemantapan nilai tukar yang dibentuk pada akhir Perang Dunia II, ternyata hanya bertahan sampai tahun 1973. Pada prinsipnya, IMF punyai peranan besar untuk menyetujui perubahan nilai tukar. Tapi pada prakteknya kebanyakan negara-negara besar cenderung untuk lebih dahulu melakukan devaluasi dan segera mencari persetujuan setelah itu. Sistem nilai tukar tetap sesungguhnya merupakan cara untuk membuat kestabilan mata uang. Ia bukan tujuan, begitu 'fungsi itu tidak bisa lagi dijalankan sebagai hasil dari ketidaksesuaian antara nilai tukar tetap, mobilitas modal, dan kebijakan nasional maka tidak ada pilihan lagi kecuali bergerak pada sistem yang lebih fleksibel.

Nilai tukar antara beberapa negara besar, khususnya antara Jepang dan AS, sudah bergerak dengan gelombang yang jauh diatas perhitungan para pendukung pengembangan nilai tukar. Namun tidak ada alternatif lain yang bisa diterima untuk negara-negara yang tidak bersedia mensubordinasikan kebijakan ekonomi mereka demi tujuan stabilitas nilai tukar. Fluktuasi yen-dollar yang bergerak sudah begitu besar hingga mengganggu stabilitas sistem keuangan internasional. Negara-negara yang lebih kecil, yang lebih tergantung pada ekonomi internasional dibandingkan dengan AS, Eropa dan Jepang, tidak memiliki kemewahan untuk mengabaikan tingkah laku nilai tukar itu. Mereka harus memilih melakukan semacam pematokan nilai tukar atau sekurang-kurangnya menyesuaikan kebijakan ekonomi makro mereka begitu ada ancaman tingkat nilai tukar itu kelaur jalur. Pematokan dari kebanyakan nilai tukar ASEAN terhadap dolar AS ikut menyebabkan terhadap munculnya krisis mata uang Asia.

Keprihatinan IMF terhadap kompetisi devaluasi dan implikasi berdampak luas pada sistem perubahan nilai tukar, merupakan alasan dari banyak program dan rekomendasi IMF. Keprihatinan yang paling besar dalam masalah krisis Asia ini adalah kekhawatiran bahwa mata uang Asia sudah menjadi begitu terdevaluasi dan surplus neraca berjalan mereka sudah begitu besar sehingga perekonomian negara-negara lain hancur (termasuk ekonomi negara-negara yang berkembang). Inilah salah satu alasan mengapa IMF sangat menekankan, kebutuhan pertama adalah stabilitas dan upaya memperkuat nilai tukar mata uang. Untuk tujuan itu, maka negara-negara Asia yang dilanda krisis itu diharapkan tidak segera memangkas suku bunga perbankan mereka sampai mata uang stabil. Penyesuaian baru bisa dijalankan setelah itu. yang

Secara langsung IMF mempromosikan perdagangan internasional melalui anjuran liberalisasi perdagangan baik melalui pengawasan maupun program pinjaman bagi negara-negara. Anjuran ini selalu dibuat oleh IMF dulu dan sekarang. Maka sungguh mengherankan bahwa program IMF untuk Asia selalu dikecam karena mensyaratkan ketentuan liberalisasi perdagangan cukup banyak mengandung kontroversi sementara industrialisasi substitusi impor lebih populer, namun dari pengalaman dan juga dari kenyataan ekonomi yang ada, kami menyimpulkan lebih banyak keberuntungan bisa diperoleh bila ada liberalisasi perdagangan dan integrasi pada perekonomian dunia.

Namun, yang lebih penting adalah bahwa IMF secara tidak langsung telah mempromosikan perdagangan internasional. Ini dilakukan dengan anjuran bagi negara-negara untuk membebaskan

pengawasan valas pada perdagangan barang dan jasa. Dulu pda akhir Perang Dunia II. Pengawasan itu selalu gagal diwujudkan. Tapi kini 142 negara anggota IMF telah bersedia menerima ketentuan pasal 6 (Article VI) dari piagam IMF, yang menyatakan bahwa mereka mengizinkan mata uang mereka secara berjalan. Yang menakjubkan, kebanya-kan negara negara yang sedang berekmbang ke sistem ekonomi pasar mampu untuk menerima ketentuan pasal 8 (Article VIII) hanya dalam beberapa tahun saja. Ini berbeda ketika dulu negara-negara (yang kini sudah) maju harus membutuhkan lebih dari satu dasawarsa untuk melepaskan diri dari restriksi ini setelah akhir Perang Dunia II.

H. Bantuan dan Persyaratan Keuangan IMF

Sebagian besar dari tugas IMF dalam mempertahankan semangat perekonomian internasional adalah memenuhi eksploitasi dana. Alasan umum untuk dukungan peminjaman keuangan IMF kepada anggota - anggota yang digolongkan ke dalam pasal 1 (butir v) yang berbunyi:

"Memberikan kepercayaan diri kepada anggota-anggota dengan membuat dana penghasilan umum untuk sementara waktu yang didapatkan dari mereka dibawah perlindungan yang cukup, hingga memberikan mereka kesempatan untuk memperbaiki ketidak mampuan menyesuaikan diri dalam keseimbangan pembayaran mereka tanpa paksaan untuk mengukur kemakmuran nasional dan internasional yang rusak".

Sebagian dari dana filsafat tradisional sebagai pandangan tugas ini telah ada bahwa kerjasama piutang yang sumbernya memakai dasar

dana yang beredar. Program-program keuangan yang diperoleh dari beberapa pendekatan mencapai hasil yang cepat, dan lembaga yang berulang-ulang. Beberapa dekade terakhir, dana telah didapat untuk menegnal bahwa keber-hasilan dukungan negara-negara yang mendalam mencari kelemahan struktural memerlukan masa kredit yang lebih lama.

Sebagai hasilnya, paling sedikit pada hal pendapatan negara yang rendah, dana sekarang hanya memerlukan kemajuan besar yang seharusnya ada pada sasaran negara tanpa masa periode jangka pendek selama tiga tahun. Pada saat yang bersamaan, dana telah dipindahkan ke penerimaan *de facto* berulang kali yang menggunakan fasilitas kredit tersebut dengan mengem-bangkan anggota-anggota negara, selanjutnya mencairkan prinsip dasar bahwa hanya akan meminjamkan dasar sementara. Meskipun tidak resmi menganjur-kan lebih dari tiga program berturut-turut, Dewan Pengurus menyetujui perpanjangan penggunaan waktu dengan berhati-hati membenarkan pemberian keputusan. Dengan perubahan pengaturan ini, bantuan keuangan telah didapat dari tugas aktif IMF yang berjalan.

Hal ini seharusnya diperhatikan meskipun IMF mengatakan untuk meminjamkan uang, catatan tentang mengambil tempat yang berbeda dengan nyata dari pinjaman tradisional. Daripada menyediakan uang dengan mudah, pertukaran dana sulit bagi anggota negara bermata uang rendah. Oleh arena itu, pada semua hal kecuali ESAF anggota transaksi dana yang memperoleh mata uang yang sama. Tuntutan tuntutan ditarik pada seri ini dan IMF memerlukan anggota-anggota memperoleh kembali mata uang mereka sendiri dari IMF dalam waktu yang singkat. Keuangan IMF merukan pokok persetujuan Dewan

Eksekutif dan hal yang paling penting kepada tanggung jawab anggota untuk mengambil langkah untuk menunjukkan penyebab pembayaran yang tidak seimbang.

I. Sumber Keuangan IMF

Sebagian besar sumber penghasilan IMF diperoleh dari pemberian sumbangan anggota. Akan tetapi persetujuan pasal IF adalah memberi kuasa kepada lembaga untuk meminjamkan jika perlu untuk menambah sumber penghasilan tersebut. Dana biasanya dipinjam dari sumber kantor seperti pemerintah dan bank sentral dan bank bagi penyelesaian masalah internasional, tetapi juga memberi hak untuk meminjam dari sumber swasta.

Dua skema-Rencana Umum Peminjaman (GAB) dan sering disetujui adalah Rencana Baru Peminjaman (NAB) merupakan yang lebih tempatnya IMF meminjam. GAB adalah batas kredit dari 11 negara industri atau bank-bank central mereka yang terdapat dibawah keadaan yang ditentukan suku bunga pasar. IMF juga memiliki perjanjian sekutu dengan Saudi Arabia dibawah ketentuan-ketentuan yang sama. GAB kredit kemungkinan dibuat sesuai dengan IMF untuk membiayai semua anggota GAB yang melakukan transaksi kurs dengan IMF.

Kriteria untuk yang bukan anggota: penarikan harus mempunyai hubungan dengan program IMF dan mempertimbangkan situasi terhadap stabilitas sistem moneter internasional.

NAB merupakan pengembangan versi dari GAB. Dibawah NAB, kemungkinan besar 25 negara dan institusi bersedia memberikan bantuan kepada IMF sampai dengan 34 miliar SDR.

bantuan NAB diperuntukkan untuk keuntungan negara-negara anggotanya atau juga untuk negara-negara yang bukan anggotanya dengan ketentuan yang sama, tapi lebih fleksibel buat anggotanya.

J. Rumus Moneter IMF

Sebelum IMF memberikan bantuan kepada para anggotanya yang menempuh masalah pada neraca pembayarannya, mereka melakukan analisis secara kualitas dan kuantitas terhadap kebijakan-kebijakan yang ditempuh untuk mengatasi masalah tersebut. Dengan demikian dapat dilakukan penilain terhadap kebijakan-kebijakan yang sesuai. Rumus moneter dirancang untuk tujuan tersebut, dimana dana tersebut direncanakan dalam pelaksanaan pemberian bantuan keuangan dan menandakan terhadap tinjauan perencanaan tersebut. Rumus dirancang untuk mempelajari efek kedua formasi pendapatan dan neraca pembayaran dari dua variabel yang sangat penting dalam operasi ekonomi negara-negara pada awal pasca perang. Ini aalah perubahan pada export dan penciptaan kredit Bank dalam negeri, atau dalam moneter semen-tara dalam dan luar negeri menambah persediaan uang suatu negara. Meng-atasi efek dari dua variabel tersebut model ini secara jelas mengenal akan permintaan untuk fungsi uang. Bukti dari banyak negara menyarankanbahwa ini dalah bentuk paling sederhana yakni, misalkan permintaan akan uang proporsional terhadap pendapatan merupakan perkiraan yang sangat beralasan. Perilaku kedua persamaan ini, adalah rumus ini juga mempunyai fungsi terhadap permintaan import.

Bentuk termudah, rumus lengkapnya adalah:

$$1) DMO = KDY$$

DMO = Perubahan persediaan uang suatu negara sebanding dengan perubahan pendapatan (DY) dengan faktor K yaitu percepatan perputaran uang (Y/MO); jadi, $K = MO/Y$.

2) $M=mY$

Madalah permintaan akan impor, yang merupakan pendapatan akan suatu negara (Y), dimana m merupakan kecenderungan akan impor.

3) $DMO = DR + DD$

perubahan persediaan uang (DMO) sama dengan perubahan pada dana cadangan luar negeri (DR) di tambah dengan perubahan kredit dalam negeri pada sistem perbankan (DD).

4) $DR = X - M + K$

perubahan cadangan luar negeri (DR) sama dengan barang export (X) dikurangi barang import (M) ditambah pemasukan modal bersih pada sektor non bank (K).

Model karakter yang dinamis ini diperoleh dari kedua pendapatan tersebut dan perubahan pendapatan itu sendiri. Dalam melaksanakan model ini dapat menghasilkan nilai pada variabel tertentu seperti pendapatan dan perubahan cadangan luar negeri sebagai pertimbangan rata-rata terhadap nilai mata uang dan export tahun lalu, pendapatan di sektor bank dan perubahan nilai kredit dalam sistem perbankan Perlu dicatat bahwa model ini digambarkan oleh IMF dengan asumsi dari kedua pemikiran Keynesian dan moneter. Model ini sangat berbeda dari kebanyakan teori moneter yang ada, tidak hanya menghasilkan keseimbangan nilai akhir tapi juga memberikan jangka waktu pada nilai tersebut. Hal ini sangat penting untuk memperoleh hasil dalam jangka pendek apabila model tersebut digunakan untuk

menganalisa masalah kebijakan mata uang dan memberikan pemecahannya.

Empat persamaan model ini merupakan inti program latihan IMF yang dikenal dengan program keuangan. Sejak awal model itu tetap dipakai para analis terhadap persyaratan IMF.

K. Persyaratan IMF

Dalam hal pemberian dana, IMF harus yakin pada anggota/negara tersebut untuk mematuhi kebijakan-kebijakan yang akan dapat memperbaiki atau mengatasi masalah pembayaran. Dalam hal ini, persyaratan berkenaan dengan kebijakan-kebijakan IMF terhadap penggunaan sumber-sumber keuangan. Artikel V, bagan 3(a) menentukan tentang penggunaan sumber-sumber keuangan, dan tersebut untuk membantu anggotanya dalam masalah neraca pembayaran dalam hal ketentuan perbekalan dalam pasal kesepakatan (article of agreement).

Persyaratan selalu bertujuan memperbaiki keseimbangan dalam dan luar kestabilan harga. Program ini melibatkan kebijakan fiskal dan moneter, kebijakan suku bunga, perbaikan sektor publik, perdagangan bebas, dan sektor keuangan dan reformasi perburuhan.

Bagaimanapun hal ini bukan berarti membebaskan dewan ad hoc. Spesifikasi dan detail dari program ini sangat bermacam-macam, tapi semua menyokong dengan pendekatan yang umum. Pedoman Dewan Eksekutif dalam persyaratan:

1. Mendorong anggota untuk melakukan perbaikan pada tingkat awal

2. IMF memberikan tekanan dalam hal sosial dan politik anggotanya secara obyektif, bersamaan dengan prioritas dan keadaan ekonomi.

3. Flexibilitas dalam penyelenggaraan.

4. IMF memberikan perhatian dalam konsultasi dengan anggotanya yang menyangkut bantuan keuangan.

Persyaratan merupakan konsep yang fleksibel, penggabungan pertimbangan yang dasar untuk menetapkan persamaan ekonomi dengan model moneter kepada keputusan terakhir untuk memperoleh bantuan keuangan. Rencana berhutang demikian berguna dan dinamis dalam penyesuaian sasaran pertumbuhan. Oleh karena itu, pemahaman politik yang utama untuk masalah-masalah seperti penyesuaian penyusunan, harga dan perdagangan bebas, UU tenaga kerja dan privatisasi yang bisa jadi tidak tepat dikurangi menjadi penyamanan perhitungan secara ekonomi. Contohnya, apakah sebelumnya sebuah variabel murni secara analisis dunia hutang yang dibuat lebih banyak berkenaan dengan sektor swasta dan pemerintahan (biasanya telah dianjurkan). IMF menyarankan usulan juga terhadap jenis-jenis pajak tertentu (dengan pajak yang tinggi dinilai lebih cocok sosial dan pendidikan. IMF tidak menyetujui bantuan pada militer serta pengeluaran yang tidak berguna lainnya.

Bagaimanapun, program - program aturan IMF bukanlah sebuah obat mujarab penghilang rasa sakit bagi orang kurus secara ekonomis dan biasanya disertai dengan biaya yang mahal. Memangkask biaya yang tidak perlu dan memperbaiki keadaan ekonomi akan selalu menghancurkan kelompok usaha tertentu yang mendapatkan hak istimewa atau membuat bidang industri produktif. Karenanya program -

program tersebut disalahkan, terutama sekali bila mereka melihat dampaknya disalahkan oleh kelompok masyarakat yang miskin. Kecaman yang semuanya ditujukan pada program-program IMF. Seharusnya, IMF mengingatkan kembali negara-negara yang sering menggunakan dana di taraf akhir sewaktu sumber penghasilan keuangan telah kering, keadaan seperti ini seringkali sudah begitu serius, tanpa atau dengan program dana, tindakan yang tegas tidak dapat dihindarkan.

L. Dukungan Keuangan IMF

Seorang anggota dapat mengambil 25% dari bagiannya yang dibayarkan kepada IMF dalam bentuk emas atau mata uang yang dapat ditukar. Bila tidak mencukupi kebutuhannya, anggota tersebut dapat meminta lagi uang kepada IMF dan biasanya boleh meminjam tiga kali dari jumlah yang dibayar sebagai jatah sumbangan. Pinjaman uang untuk anggota yang diawali permulaan melebihi 25% dari bagiannya, IMF menunjuk 2 prinsip sebagai pedoman pertama, satuan mata uang pada bantuan IMF ada untuk kepentingan seluruh anggota. Kedua, sebelum IMF memberikan uangnya dari kas, anggotanya harus menunjukkan niat bagaimana untuk menyelesaikan masalah pembayaran agar hutangnya dapat dibayar kembali sampai batas waktu normal pembayaran. Sebuah garis besar dari kebijakan keuangan IMF telah ditetapkan dibawah ini:

Tranche Cadangan. Seorang anggota kedudukan tranche cadangan dalam IMF untuk memperbesar kuotanya melebihi mata uang yang ditetapkan IMF, termasuk memperpanjang kreditnya. Seorang anggota dimungkinkan mengambil jumlah banyak dari kedudukan

tranche cadangan setiap saat hanya masalah neraca pembayaran yang dibutuhkan. Pengambilan uang merupakan penyalahgunaan hutang IMF dan tidak masalah untuk membayar kewajiban hutang. Tranche Kredit. Adalah hutang-hutang dengan fasilitas yang standar disediakan untuk para anggota menurut Tranche atau bagian yang 25% dari jatahnya. Untuk mendapatkan tranche kredit yang pertama, anggota wajib memperlihatkan usaha kerasnya dalam mengatasi kesulitan sisa pembayaran hutang-hutang mereka serta tidak memberlakukan perubahan pembayaran. Mengambil kredit tranche yang besar (diatas 25%) biasanya secara bertahap dibandingkan pengambilan dalam jumlah biasa. Seperti anggaran belanja dan hutang diatas maksimal.

Kebijakan Tentang Bantuan Darurat. Penyediaan bantuan darurat oleh IMF membolehkan anggotanya mendapatkan sisa pembayaran untuk keperluan yang datang tiba-tiba, bencana alam yang tidak terduga dan keadaan tempat kejadian berlangsung. Bantuan yang demikian dapat diper-panjang agar memperoleh uang secara sekaligus secara normal hingga 25% dari kuota, asalkan membutuhkan pengambilan secara biasa ataupun pembayaran secara bertahap.

Hutang dan Kebijakan Layanan Pengurangan Hutang. Bagian dari perpanjangan hutang oleh IMF untuk anggota-anggotanya dengan fasilitas biasa, dapat mengesampingkan prinsip-prinsip berhutang yang menyangkut kegiatan keuangan. Membatalkan jumlah yang tepat ditentukan berdasarkan atas keadaan dan adanya tahapan secara umum yang cocok dengan pelaksanaan program.

M. Fasilitas Keuangan IMF

Sesuai dengan kebijakan keuangannya, IMF telah merancang sebuah variasi dari fasilitas keuangan menghadapi masalah-masalah yang spesifik. Di awal 1980-an kecemasan dilakukan terhadap IMF karena tidak kesesuaiannya dalam memberikan paket-paket bantuan yang sesuai dengan negara-negara berkembang. Akibatnya memperluas jangkauan mekanisme keuangannya dengan cara memasukkan beberapa hal yang sensitive terhadap masalah yang lebih luas.

N. Fasilitas Biasa

Fasilitas Bantuan Siaga (FBS). Skema ini dirancang untuk memberikan bantuan neraca pembayaran jangka pendek yang bersifat sementara dan dana yang diberikan dalam kurun waktu 12-18 bulan. Bantuan dana ini dapat ditingkatkan 25% lebih banyak dari bantuan semula dan pemberiannya didasarkan pada kriteria kinerja dan kelengkapan program pemeriksaan berkala. Kriteria kinerja secara umum meliputi seperti pinjaman pemerintah atau swasta, pembatasan perdagangan dan pembayaran, pinjaman luar negeri serta tingkat internasional. Pengembalian dana dilakukan dalam jangka waktu 3-5 tahun setelah peminjaman.

Fasilitas dana lanjutan. Skema ini dilanjutkan untuk mendukung program-program jangka menengah yang biasa berlangsung selama 3 tahun. Tujuan fasilitas dana lanjutan dalam mengatasi kesulitan kesulitan neraca pembayaran berakar dari adanya masalah-masalah struktural dan ekonomi makro. Kriteria kinerjanya diterapkan sama seperti FBS pengembalian dan dilakukan dalam jangka waktu 4-10 tahun.

O. Fasilitas Khusus

Fasilitas Perubahan Sistem (FPS). FPS yang merupakan fasilitas yang dirancang untuk memperpanjang bantuan keuangan terhadap peralihan ekonomi yang mengalami pemisahan paksa dalam perdagangan dan pengaturan pembayaran (pembayaran dilakukan dalam jangka waktu 4 - 10 tahun).

Fasilitas Keuangan tak Tentu dan Pengganti Kerugian. Fasilitas ini menyediakan bantuan keuangan kepada negara-negara yang mengalami penurunan ekspor yang bersifat sementara bantuan pengganti kerugian terhadap pelanggaran dalam bea import gandum serta bantuan untuk ketidaktentuan lain dalam pemberian dana (pengembalian dana dilakukan dalam jangka waktu 3 sampai 5 tahun). Fasilitas ini biasanya digunakan berhubungan dengan fasilitas - fasilitas yang lain seperti Fasilitas Bantuan Siaga.

P. Fasilitas Perizinan

Fasilitas Pengaturan Struktur (FPS). Ketika jelas bahwa anggota yang anggota IMF yang mengalami perkembangan terendah tidak dapat mengatasi masalah hutang mereka terhadap bantuan IMF diberikan, fasilitas khusus dikembangkan yang mana fasilitas ini terpisah dari sifat keuangan IMF. Fasilitas ini telah tersedia sejak 1986 untuk membantu negara-negara termiskin. Fasilitas ini menyediakan dan untuk program perbaikan ekonomi dengan syarat-syarat yang mudah yaitu bunga rendah sebesar 0,5% dan waktu pengembalian dana yang panjang sampai sepuluh tahun. Fasilitas ini diperluas menjadi FPPS.

Fasilitas Pengaturan Penambahan Struktur (FPPS). FPPS yang didirikan pada tahun 1987 dan diperluas pada tahun 1994 dirancang oleh

IMF untuk membantu negara-negara anggota dengan pendapatan rendah serta memiliki masalah neraca pembayaran yang lambat. Dana FPPS bersifat pinjaman dan tidak diberikan dalam mata uang anggota lain selain anggota FPPS. Fasilitas ini didanai oleh sejumlah besar negara yang kebanyakan ekonominya berkembang dan telah merasakan manfaat program ini.

Dana FPPS dimaksudkan untuk mendukung program-program pengaturan struktur jangka menengah. Dibawah fasilitas ini, anggota anggota yang dipilih harus mengembangkan sebuah rencana kebijakan kerja untuk program pengaturan tiga tahun dengan bantuan staf dari IMF dan Bank Dunia. Kerangka kebijakan yang diperbaharui setiap tahun, menjelaskan tentang sasaran-sasaran ekonomi para ahli, ekonomi makro dan kebijakan struktural, serta keperluan pemberian dan gabungan dan sumber-sumber besar pemberi bantuan.

Pinjaman FPPS menerapkan bunga tahunan sebesar 0,5% dengan waktu pemunduran pembayaran setiap lima tahun dan waktu pembayaran ini jatuh tempo setelah ditunda 10 tahun. Pinjaman ini menerapkan kriteria kinerja setengah tahun dan pemeriksaan setiap 3 bulan.

Dengan persetujuan bersama, tindakan-tindakan peringan dan kinerja dibuat jauh lebih keras untuk pinjaman FPPS karena rencana ini hanya dimaksudkan untuk perbaikan kebijakan yang teguh dan kuat.

Q. Sasaran-sasaran Bantuan Keuangan IMF

Diskusi diatas tentang rencana - rencana di belakang pemberian bantuan dana IMF harus dimengerti secara jelas tentang sasaran - sasaran yang menjadi dasar pemberian bantuan itu.

IMF telah menjelaskan secara panjang lebar tentang sasaran dari fungsi bantuan keuangannya yaitu untuk memperbaiki kehidupan negara peminjam dana. Tradisionalnya, maksud dari peranan utama IMF adalah memperkuat posisi pembayaran suatu negara, sehingga dengan melakukannya, berarti IMF telah meletakkan dasar untuk meningkatkan pertumbuhan yang dapat dicapai di masa depan. Posisi ini mengarah fokus pengeluaran neraca pembayaran IMF dan memindahkan pertumbuhan sebagai bentuk perhatian IMF dalam memberikan bantuan. Akan tetapi dengan perubahan-perubahan paham iklim ekonomi global, ada tekanan dari komunitas internasional terhadap IMF untuk lebih aktif secara langsung di daerah - daerah pertumbuhan. Tahun 1990, bahasa digunakan untuk menjelaskan sasaran bantuan keuangan dan mulai diterapkan pada kondisi saat itu. Dalam hal program - program FPPS, sasaran secara resmi telah dibatasi yaitu perbaikan pertumbuhan ekonomi sebagai sasaran utama.

IMF juga telah menjawab desakan organisasi lainnya tentang pemberian program-program IMF agar lebih dari sebuah wajah manusiawi. Posisi dana tradisional adalah bahwa posisi itu merupakan masalah bagi masing - masing pemerintahan untuk memperhatikan diri mereka terhadap dampak distribusi dari program-program stabilisasi, dan akan tidak cocok bagi IMF untuk ikut terlibat dalam masalah-masalah seperti itu. Posisi ini secara perlahan telah berubah Misi IMF sekarang secara umum yaitu mendiskusikan aspek-aspek distribusi dengan pemerintah ketika mempersiapkan program, dan ada permintaan bahwa kertas kerangka kebijakan yang disiapkan berhubungan dengan program-program FPPS harus mengidentifikasi aturan-aturan yang dapat membantu mengatasi efek-efek kurang baik

yang mungkin muncul dari kebijakan-kebijakan tertentu tentang kelompok-kelompok yang mudah tersinggung dengan cara konsisten dalam kebijakan makro ekonomi pada program IMF.

Menariknya, perhatian terhadap lingkungan juga telah muncul sebagai isi kebijakan pemberian dana bantuan. Akan tetapi, disamping usaha yang kuat dari pelobi lingkungan pemerintahan AS, perwakilan Eropa di IMF dan berupa pemegang saham yang lain, telah menolak adanya hubungan antara isu lingkungan dengan pekerjaan IMF, dan bahkan memandang isi tersebut sebagai hal yang dapat melemahkan fungsi makro ekonomi lembaga IMF itu. Sebuah kompromi yang bersifat percobaan telah dicapai yang karenanya sebuah keputusan dibuat. Keputusan ini menyatakan bahwa IMF harus berhati-hati dengan pengaruh antara kebijakan ekonomi, aktivitas ekonomi dan perubahan lingkungan, serta IMF harus menghindari kebijakan kebijakan yang mungkin mengandung akibat-akibat lingkungan yang tidak diinginkan dengan cara konsisten dengan mandat, luas dan struktur lembaga internasional moneter.

R. Liberalisasi Ekonomi dan Politik

Kalangan diplomatik dan bisnis Amerika mempunyai keyakinan bahwa liberalisasi ekonomi pasti akan membawa keterbukaan politik. Pemikiran utama hendak disampaikan dalam konteks ini bahwa investasi asing dan pihak-pihak yang mengontrolnya tidak ada andil dalam proses peningkatan partisipasi politik di Indonesia. Harus diakui bahwa keterbukaan ekonomi telah meningkatkan volume aliran modal maupun pihak-pihak yang mengontrolnya telah berubah secara

dramatis dan dampak seperti terciptanya lapangan kerja serta membaiknya standar hidup rakyat Indonesia belum terealisasi.

Akan tetapi, liberalisasi ekonomi dan peningkatan investasi tidak bisa diandalkan sebagai pendorong munculnya keterbukaan politik. Bisa jadi hal-hal tersebut semata-mata merupakan kedok bagi berbagai pihak yang lebih mementingkan stabilitas politik demi keuntungan pribadi, ketimbang mendukung ditingkatkannya partisipasi masyarakat dalam urusan-urusan negara.

Sebaliknya, pelarian modal dalam skala besar belum tentu membawa pengaruh positif dalam liberalisasi politik suatu negara. Krisis mata uang dan pasar modal yang dialami Indonesia serta pasar pasar prospektif lain di Asia Tenggara sejak bulan Juli 1997-berperan dalam kejatuhan Soeharto dengan cara menyoroti berbagai keretakan rejimnya. Namun, pemerintahan penggantian merupakan kelanjutan dari pemerintahan Orde Baru. Pemerintahan baru ini penuh sekutu sekutu Soeharto yang berusaha sekuat tenaga mempertahankan kekuasaan mereka, walaupun harus mengorbankan ekonomi Indonesia. Sebuah krisis finansial besar memang dapat menggoyahkan hirarki politik suatu negara, namun berbagai faktor politik di negara itu yang akhirnya menentukan ditangan siapa kekuasaan itu akan berada. Di Indonesia, dimana pewaris lokal maupun asing dari rejim Soeharto merasa sangat berhutang budi atas kesempatan dan perlindungan pada situasi politik ini saat ini tidak mendukung meningkatkannya partisipasi masyarakat di bidang politik, dalam jangka waktu pendek maupun menengah. Peningkatan ini baru dapat terlaksana setelah proses demobilisasi politik masyarakat yang selama ini dilakukan secara terencana dan menyeluruh dapat dibalik.

Mengingat reformasi politik di Indonesia sedang terhambat, kita perlu melihat bagaimana pola investasi asing mengalami perubahan semasa Orde Baru. Kita juga perlu mengamati dampak negatif investasi tersebut (serta pihak-pihak yang mengontrolnya) pada usaha meningkatkan keterbukaan politik di Indonesia. Sejak tahun 1965 Indonesia telah melalui lima fase, jika dilihat dari perubahan bentuk dan sumber modal usaha. Tabel 1 secara singkat menjelaskannya.²⁶

Tabel

Faktor-Faktor Ekonomi

Faktor-Faktor Politik

1967

Sampai

1973

Pra-boom

Minyak

Arus kredit serta pinjaman bilateral dan multilateral meningkat. Peminjaman komersil mulai dilakukan Pertamina pada awal 1990 an. Dana asing memberikan kestabilan pada ekonomi Orde Baru. Soeharto menolak batasan-batasan materiil dalam melakukan konsolidasi rejim. Masa bulan madu Orde Baru sangatlah singkat.

1974

Sampai

1982

²⁶ Jeffrey A. Winters, Dosa - Dosa Politik Orde Baru, Penerbit Djambatan, 1999, h. 117-118.

Boom Minyak Puluhan milyar dollar diperoleh dari sektor minyak dan gas. Bantuan asing tetap memainkan peranan penting. Pinjaman pinjaman komersial dilakukan oleh perusahaan-perusahaan negara. Budaya patronase tumbuh dengan pesat. Demobilisasi politik dimulai saat Soeharto menghancurkan gerakan mahasiswa, membredel koran, majalah dan memulai penggunaan "Penembak Misterius" (Petrus).

1983

Sampai

1987

Pasca Boom Minyak Harga BBM menurun tajam. Bantuan khusus dari Jepang dan sumber-sumber bilateral serta multilateral lainnya dalam bentuk injeksi bermilyar-milyar dana segar untuk kas negara segera menepang Indonesia. Soeharto terpaksa mengeluarkan berbagai kebijaksanaan yang menguntungkan transnational capital (TNC). Deregulasi dimulai, namun keluarga dan kroni Soeharto terlindungi. Tak ada tanda-tanda kemajuan berarti dalam peningkatan keterbukaan politik.

1988

Sampai

1997

Keterbukaan Ekonomi Indonesia menjadi negara penghutang terbesar ketiga di dunia. Jumlah pinjaman swasta telah menjadi substansial. Kapitalisasi BEJ melebihi aset sektor perbankan (walaupun tidak berlangsung lama). Modal asing mengalir masuk dalam volume terbesar sepanjang sejarah. Krisis finansial besar-besaran dimulai pada pertengahan 1997.

Setelah ketergantungan terhadap ekspor minyak dan gas menurun, laju deregulasi juga melambat. Kepentingan ekonomi Soeharto masih tidak tersentuh. Tetap ada keterbukaan politik. Suara-suara kritik dibungkam. Soeharto bersama dikta-tor Asia lainnya mengkritik dunia barat karena mengangkat masalah hak asasi manusia. Pembantaian di Timor-Timur terus berlanjut.

1997

sampai Saat ini

Krisis Politik dan Ekonomi Indonesia telah terseret ke dalam krisis ekonomi regional, bahkan menjadi korban yang terparah. Pelarian modal besar-besaran, tekanan luar biasa terhadap rupiah, tingkat pengangguran dan kemiskinan meningkat tajam. Ekonomi berkontraksi sebesar 15% dalam tahun 1998 dan inflasi mencapai 100%

Terjadinya krisis dengan cepat menggoyahkan rejim Soeharto yang memang telah melemah. Andil faktor politik sebagai penyebab terjadinya krisis finansial lebih besar dibandingkan di negara-negara lain. Soeharto jatuh pada akhir Mei 1998, namun rejim Orde Barunya tetap utuh.

Sejak awal tahun 1967 Orde Baru, Soeharto berhasil mengkonsolidasikan posisinya dalam militer Indonesia, serta menghancurkan dan mendemobilisir berbagai golongan politik peninggalan era Soekarno. Masyarakat Indonesia terus dikontrol dengan ketat dan didepolitisir selama 30 tahun. Terlepas dari keanekaragamannya yang luas, dan geografisnya yang begitu besar dan sepek terjung di dalam maupun luar negeri. Indonesia telah mengalami kebusuan politik dalam beberapa puluh tahun terakhir. Rakyat Indonesia telah begitu terintimidasi.

Keterbukaan politik meningkat, saat Soeharto melonggarkan restriksi terhadap media massa, serta memperbolehkan perdebatan dan perbedaan pendapat. Tetapi periode - periode tersebut sangatlah singkat, dan biasanya hilang secepat mereka muncul. Hal ini biasanya terjadi setelah ada kritik yang menyentuh Soeharto dan keluarganya, atau setelah lawan-lawan politik Soeharto mengidentifika-sikan diri mereka, sehingga memudahkan presiden melancarkan serangan antisipatif. Tidak ada basis logis untuk mengaitkan periode-periode ini dengan ukuran, bentuk dan sumber aliran modal asing, atau dengan kecenderungan keterbukaan ekonomi. Indonesia malah menunjukkan pola penurunan partisipasi politik yang konsisten, terlepas dari peranan modal asing yang mengalami masa-masa pasang surut. Sebagai gambaran, Pemilu 1997 lebih tidak bebas dan representatif dari pada dagelan-dagelan yang diselenggarakan pada eriode 1980 dan 1990-an. Perubahan-perubahan dalam aliran modal serta pada pihak-pihak yang mengontrolnya memang memainkan peran yang krusial dalam pergeseran kekuatan serta otonomi negara maupun Soeharto sendiri. Namun, tekanan-tekanan aktor-aktor tersebut secara langsung maupun tidak langsung tidak pernah ditujukan untuk menciptakan rejim yang terbuka secara politis. Selama tiga dasawarsa, dimana kontrol politik makin mencengkram semata-mata untuk membungkam berbagai pihak yang mengangkat permasalahan ini.

S. Indonesia dan Modal Asing

Indonesia, bersama Malaysia dan Thailand adalah negara-negara penerima investasi asing langsung terbesar di Asia Tenggara. Penanaman modal langsung di tiga negara ini meningkat tajam sejak

pertengahan 1980-an, bahkan melampaui jumlah total investasi langsung untuk negara-negara berkembang pada awal 1990-an. Investasi transnasional di Indonesia sendiri melonjak pada pertengahan 1990. an.

Walaupun terjadi pemberangusan pers secara besar-Besaran pada tahun 1994 dan penghancuran Partai Demokrasi Indonesia (PDI) pada pertengahan tahun 1996. Hal ini di paralel dengan peningkatan dramatis dalam investasi transnational di Cina pada awal 1990-an, setelah terjadinya peristiwa pembantaian di Lapangan Tian An Men.

Penanaman modal asing oleh pihak asing maaupun lokal di Indonesia naik tajam sejak tahun 1990-an, walaupun proporsi investasi yang terealisasi masih rendah-sekitar 40% dari jumlah yang disetujui, karena terhambat rintangan-rintangan birokrasi dan berbagai inefisiensi dalam ekonomi Indonesia. Meskipun demikian, tingkat penanaman modal langsung dari awal 1990-an menunjukkan bahwa pemilik modal asing bereaksi positif terhadap usaha-usaha liberalisasi. Negara merupakan pengontrol terbesar dari sumber investasi selama periode boom minyak di tahun 1970-an dan awal 1980-an. Namun, pada akhir 1980-an peran negara sebagai investor utama ekonomi Indonesia telah sepenuhnya mulai dikurangi dan digantikan oleh pihak swasta.

Data mengenai penanaman modal asing yang disetujui per daerah atau negara asal menunjukkan bahwa investasi antara negara-negara di Asia meningkat seiring dengan membesarnya peran negara-negara berkembang, termasuk ekonomi Indonesia. Walaupun proporsi tahunannya terus berkurang sejak akhir 1980-an, Jepang tetap merupakan investor asing tunggal terbesar di Indonesia. Negara ini memberikan 55% dari penanaman modal asing langsung yang disetujui sejak tahun 1967, dengan jumlah total sekitar US\$ 125 milyar. telah

Persentase tahunan penanaman langsung modal asing Amerika Serikat masih relatif rendah dan masih sangat terkonsentrasi pada sektor pertambangan (investasi swasta terbesar di Indonesia adalah pertambangan tembaga dan emas Freeport McMoran di Irian Jaya, dengan kapitalisasi pasar sebesar US\$ 5 milyar. Kenaikan tajam dalam investasi dari Amerika Serikat biasanya terkait dengan proyek-proyek swasta yang besar, seperti padang gas Laut Natuna yang luas di awal tahun 1995. Presiden Clinton berusaha keras melobi pihak Indonesia, sebagai wakil dari Mobil Oil, sebelum Konferensi APEC yang diselenggarakan bulan November 1994 di negara tersebut.

Pada masa boom minyak tahun 1970-an dan awal 1980-an, Soeharto sebagai pemimpin Indonesia sangat mengandalkan ekspor minyak dan gas. Namun, ia kemudian berputar haluan dan berusaha melepaskan Indonesia dari ketergantungannya pada BBM. Ekspor minyak dan gas menyumbang 46% dari total ekspor pada tahun 1994, turun drastis dari proporsi pada awal 1980-an, yaitu 80%. Pada tahun itu, sektor manufaktur menyumbang 23% dari GDP Indonesia yang berjumlah US\$ 158 milyar. Jika digabung dengan sektor jasa dan pariwisata, persentase tersebut melonjak sampai 60%. Terlepas dari perbaikan-perbaikan ini, Indonesia masih sangat rentan terhadap krisis neraca pembayaran. Negara ini juga tetap bergantung pada suntikan dana bantuan asing tahunan dalam jumlah besar, guna menutupi defisit yang menganga dalam neraca berjalan. Kerentanan Indonesia dalam masalah defisit eksternal sejak lama telah terjadi sumber kekhawatiran banyak pihak. Pada pertengahan 1990-an situasinya telah menjadi sangat memprihatinkan.

Defisit neraca berjalan telah mendekati level US\$ 4 milyar pada tahun 1994, melewati US\$ 6 milyar di tahun 1995 dan melampaui US\$ 7 milyar pada tahun 1996. Pembengkakan defisit ini disebabkan laju peningkatan impor-untuk memasok investasi-investasi besar di bidang infrastruktur domestik yang melampaui laju pertumbuhan ekspor Indonesia Indonesia (dalam bidang-bidang seperti tekstil, garmen dan plywood, pertumbuhan ekspor telah melemah akibat ketatnya kompetisi dari Cina, Vietnam dan Malaysia).[^]

Suatu faktor krusial yang mempengaruhi kondisi perekonomian Indonesia adalah beban pembayaran hutang luar negeri Indonesia. Jumlah total hutang luar negeri Indonesia (pemerintah dan swasta) mencapai lebih dari US\$ 100 milyar. Pada akhir 1997 angka tersebut meningkat sebesar US\$ 20 milyar.

Indonesia telah menjadi negara penghutang ketiga terbesar di dunia, setelah Meksiko dan Brazil. Pada tahun 1993, jumlah pembayaran cicilan dan pokok pinjaman telah menmbus angka US\$ 8 milyar dan terus membengkak setiap tahunnya. Indonesia tidak mampu membayar hutangnya tanpa injeksi dana segar besar-besaran, yang setiap tahun dilakukan oleh konsorsium negara-negara dan badan-badan kreditor dulu diketahui oleh Belanda, namun sekarang telah diganti namanya dan dipimpin oleh IMF dan Bank Dunia. Pergantian ini diakibatkan amarah Jakarta atas kritik Amsterdam mengenai masalah hak asasi manusia.

Jika diukur memakai rasio antara kewajiban membayar cicilan (atau pokok hutang) dengan nilai ekspor nasional, beban hutang Indonesia ternyata lebih berat daripada Meksiko dan Brazil (hanya Argentina yang memiliki beban lebih berat jika memakai tolak ukur itu.

Pada tahun 1990-an, Indonesia mengeluarkan lebih banyak uang untuk membayar hutang dari pada mengkaji seluruh pegawai negeri (yang berjumlah sangat besar). Berbagai aspek dari masalah penyediaan uang dan pinjaman telah berubah banyak sejak tahun 1990-an. Harus diakui bahwa fluktuasi besar-besaran biasanya memang disebabkan oleh pengaruh eksternal. Akan tetapi, ketidakstabilan situasi keuangan domestik yang terjadi setelah 1983 lebih disebabkan oleh kebijaksanaan - kebijaksanaan baru yang dikeluarkan pemerintah. Contoh yang paling menonjol adalah deregulasi perbankan yang dilakukan departemen keuangan pada akhir 1990-an, yang nyaris mengakibatkan Bank Indonesia kehilangan kendali atas sistem moneter Indonesia.

Untuk menarik modal asing agar defisit neraca berjalan dapat ditutup tingkat suku bunga di Indonesia selalu berada pada level yang sangat tinggi. Kondisi tersebut juga merefleksikan tingginya resiko peminjaman uang tingkat suku bunga deposito yang tinggi sebetulnya menghambat perkembangan pasar modal Indonesia. Sertifikat Bank Indonesia (SBI) yang secara tidak langsung diciptakan sebagai instrumen pengontrol pasokan uang dan tingkat suku bunga sejak pertama kali dikeluarkan hampir selalu tersedia dengan bunga diatas 10% per tahun.

Alasan utama dibalik deregulasi perbankan yang dilakukan pada tahun 1980-an adalah keinginan pemerintah untuk meningkatkan peranan alat-alat keuangan tidak langsung, dan melimpahkan intermidiasi finansial pada sektor swasta. Peranan bank-bank swasta kemudian meningkat secara dramatis, di dalam kondisi yang sebetulnya tidak stabil. Pemerintah membuka pintu perbankan swasta tanpa mempersiapkan kapasitas elementer untuk mengantisipasi berbagai kelalaian dari ketidaksiapan ini mengakibatkan banyak portfolio bank

dengan situasi gagal - bayar dan berbagai kealalaian lain yang cukup parah. Di sisi lain, presentase dari deposito total bank - bank asing terus menurun, sejak diberlakukannya deregulasi tersebut.

Ada dua gambaran awal yang bisa dilihat dari perubahan - perubahan dalam ekonomi maupun transaksi eksternal di Indonesia.

Pertama, pada awal 1980-an, pihak swasta dan modal mereka mulai menggantikan peran negara sebagai pengatur mikro ekonomi dan sebagai pengontrol serta sumber utama dana investasi. Trend ini telah mengurangi otonomi pemerintahan Indonesia dengan cara mempersempit (walaupun tidak sampai menghilangkan) ruang gerak tindakan-tindakan perlindungan dan monopoli Soeharto. Peningkatan volume modal ini, menurut Richard Robinson, sayangnya tidak membantu mayoritas rakyat Indonesia menghadapi kekusutan birokrasi, biaya-biaya ilegal dan penyogokan kepada pejabat rendahan yang korup. Yang muncul malah dampak negatif, karena aktor-aktor yang berkuasa-dari presiden sampai anak buahnya terpaksa mencari jalan lain untuk melanggengkan budaya patronase yang sudah sangat merasuk dalam sistem politik Indonesia. Pemimpin-pemimpin negara itu semakin sulit beroperasi sesuai dengan aturan main yang lama, karena modal semakin dikontrol langsung oleh investor swasta.²⁷ Selain itu, tekanan dari GATT/WTO serta APEC untuk menghapuskan berbagai hambatan terhadap perdagangan dan investasi bebas juga semakin dirasakan.

Kedua, terlihat bahwa walaupun monopoli negara atas dana investasi telah berkurang, dan walaupun ketergantungan Indonesia pada

²⁷ Richard Robinson, *Indonesia The Rise of Capita*, A Publication of The Asia Studies Association of Australia, 1986, h.112-113

ekspor minyak dan gas telah menurun, ekonomi Indonesia tetap tidak stabil dan rentan terhadap krisis neraca pembayaran. Beban hutang negara ini tetap besar, sehingga kejutan-kejutan sekecil apapun, atau meingkatnya pelarian modal, dapat berakibat fatal. Kekhawatiran ini terbukti pada pertengahan 1997, ketika mata uang dan pasar modal Indonesia runtuh karena dipukul krisis kepercayaan terhadap negara negara Asia. Bagian berikut akan berusaha menunjukkan bahwa bahaya terbesar yang sekarang dihadapi Indonesia adalah pelarian dana besar besaran dari pasar modalnya. Implikasi dari perkembangan perkembangan yang telah dibahas diatas terhadap keterbukaan politik di Indonesia. Kepanikan pasar yang lebih besar tak terelakkan lagi, dan di mulailah fase kedua dari krisis finansial dan gelombang ketidakstabilan di Asia Tenggara. Ramalan pertumbuhan hampir semua negara di daerah ini dipangkas sekitar 30 sampai 50% untuk tahun berikutnya.

T. Implikasi Politik

Berbagai penelitian yang dilakukan selama empat puluh tahun terakhir ini telah mencoba menunjukkan adanya suatu hubungan sebab akibat antara kapitalisme dan demokrasi. Sayangnya, bahwa teori keterbukaan ekonomi, perluasan kekuasaan pasar dan industrialisasi bergaya kapitali dapat merintis jalan menuju keterbukaan politik dan kebebasan serta partisipasi politis masyarakat, hanyalah merupakan angan-angan belaka. Kapitalisme telah terbukti dapat hidup dalam berbagai iklim politik. Hal ini terlihat jelas di Amerika Latin, dimana pembangunan bergaya kapitalis berjalan seiring dengan demokrasi representatif selama berpuluh-puluh tahun, namun kemudian dapat

tetap dalam (atau bahkan turut menciptakan, menurut beberapa pihak) rejim - rejim yang didominasi kekuatan militer. Akhir-akhir ini, pembangunan bergaya kapitalis berkembang dalam (atau bahkan mendorong, menurut beberapa pihak) iklim politik yang kembali menjadi lebih terbuka. Industrialiasi bergaya kapitalis dapat menciptakan suatu kelas menengah yang makmur dan besar, tanpa adanya kemajuan dalam keterbukaan politik serta proses demokratisasi. Lihat saja Singapura, negara ini memiliki GDP kedua tertinggi sesudah Jepang di Asia. Namun secara politik, Singapura masih sama tertutupnya dan terkontrolnya seperti pada tahun 1965, ketika pulau tersebut masih didominasi oleh petani - petani kecil dan dipenuhi rawa - rawa. "Perkembangan Politik" di Singapura sinonim dengan penyempurnaan teknik - teknik hegemoni dan dominasi oleh pemerintahnya, yang lebih "totaliter" ketimbang rejim komunis manapun. Sebagai contoh yang mencolok, lihatlah India, sebuah negara yang menjunjung tinggi kebebasan berekspresi. Negara tersebut telah menjalankan pemilu secara teratur selama beberapa dasa warsa. Namun, India sangatlah miskin, dan mempunyai ekonomi yang tertutup sejak setelah Perang Dunia II.

Kedaaan di Indonesia membuktikan bahwa transformasi ekonomi politik yang selalu digembar-gemborkan oleh kapitalisme pasar belum tentu menghasilkan perbaikan dalam sistem politik suatu negara. Perbaikan sistematis dalam bidang ekonomi saja tidak selalu tercapai. Berbeda dengan laporan Bank Dunia yang penuh puji-puji, Indonesia sebenarnya dipenuhi oleh perubahan-perubahan yang bersifat parsial, manfaat-manfaat yang eksklusif, transformasi yang terbatas dan cara tawar-menawar yang "pilih kasih". Soeharto yang sekarang sudah

terguling, mengabdikan tuntutan deregulasi hanya kalau betul-betul "kepepet". Kemampuan struktur lembaga-lembaga patronase di Indonesia untuk menyesuaikan diri mereka dan bertahan menghadapi berbagai tantangan baru, lebih kuat daripada kemampuan kapitalisme pasar untuk mengubah atau menyingkirkan mereka. Hal ini terbukti dengan macetnya reformasi, sehingga B.J. Habibie seorang anak didik Soeharto dapat naik menjadi Presiden Indonesia pada bulan Mei 1998 dan meneruskan kekuasaan rejim Orde Baru. Aktor - aktor yang paling berkuasa di negara ini, jika terdesak, memakai taktik memberi dengan satu tangan sementara mengambil dengan tangan lainnya. Aktor - aktor tersebut berusaha menarik perhatian masyarakat, saat mereka mengabdikan tuntutan liberalisasi. Namun, secara sembunyi - sembunyi mereka kemudian menyabot reformasi yang tengah berjalan.

Deregulasi di Indonesia memang dilakukan secara setengah setengah. Buktinya, liberalisasi ekonomi hanya menguntungkan segelintir pihak pengontrol modal yang berkuasa. Liberalisasi ini juga dibuat sedemikian rupa agar tidak menyentuh kepentingan ekonomi Soeharto, keluarga besarnya, teman-temannya, partner - partner bisnisnya dan perwira - perwira tertinggi ABRI. Contohnya dari ketidak sungguhan ini adalah paket deregulasi yang diumumkan bulan Mei 1995 dan Januari 1996. Paket tersebut betul-betul merupakan kelanjutan dari pola konsisten yang diterapkan sejak Indonesia berhasil mengatasi jatuhnya harga minyak pada awal dan pertengahan 1980 an.

Beberapa isyarat semu mengenai masalah liberalisasi, tidak dapat ditutupi terlalaikannya satu masalah penting dalam paket deregulasi ini: monopoli keluarga dan teman-teman Soeharto. Menteri Perdagangan dan Industri pada saat itu berkata bahwa paket deregulasi

1996 yang sempat diundur tiga kali dalam tiga bulan mengandung kebijakan-kebijakan baru dalam sektor tekstil, bubur kayu, kayu lapis dan elektronik. Dalam kenyataannya, sektor - sektor tersebut tidak ada yang pernah disentuh, karena pemain - pemain kunci yang berkecimpung di dalamnya adalah kroni - kroni Soeharto. Berbagai sektor lain seperti: semen, suku cadang otomotif dan bahan pangan pokok (tepung, beras, kedelai, gula) juga tidak berani diutak - atik. Mayoritas rakyat Indonesia telah dirugikan oleh monopoli mitra - mitra kaya Soeharto, sebagai akibat langsung dari kebijaksanaan proteksi tersebut.

Liberalisasi ekonomi dipercaya banyak orang akan membawa reformasi dalam birokrasi, ketertiban hukum, transparansi dan tersedianya informasi untuk masyarakat umum. Jika perubahan perubahan ini terjadi secara meluas dan mendasar, mungkin keterbukaan politik akan meningkat. Hebatnya, strategi pengendalian efek-efek potensial yang lebih luas dari keterbukaan ekonomi telah dijadikan suatu seni tersendiri oleh IMF di Indonesia. Dari pada harus merombak berbagai kementerian, pemerintah menawarkan paket pelayanan komplit (one stop service) yang dirancang untuk memangkas berbagai hambatan dan biaya - biaya ilegal yang dibebankan kepada para investor, saat mereka meminta ijin dan tanda tangan.

Meledaknya jumlah wilayah - wilayah industri dan zona ekonomi khususnya disebut zona kapitalis di negara-negara seperti Indonesia didorong oleh kebutuhan menggairahkan. Untuk menciptakan daerah - daerah investasi yang sangat menarik, perusahaan manajemen yang membangun dan mengoperasikan zona - zona ini melindungi pihak investor, agar tidak harus sering berurusan dengan

negara. Berbagai biaya dan sogokan dikemas dalam sebuah paket servis yang dibayar perusahaan manajemen masing-masing. Dan selanjutnya didistribusikan kepada pejabat - pejabat yang bersangkutan. Cara ini memungkinkan perusahaan-perusahaan Amerika yang beroperasi di dalam darah-daerah dan zona - zona tersebut menikmati manfaat komeptitif melalui tindak penyogokan, meskipun praktek ini sebenarnya dilarang oleh Undang-Undang Anti Korupsi Luar Negeri Amerika Serikat.

Dengan mengendalikan para investor memakai cara ini, inefisiensi dan korupsi hanya berkurang (secara terbatas) di tingkat pemerintah pusat, sementara di tingkat menengah dan lokal praktik - praktik tersebut tetap semarak sebelumnya. Untuk mayoritas penduduk Indonesia, liberalisasi hanya merupakan suatu tipuan yang kejam, serta sumber keputusan dan kesinisan. Sejak pertengahan 1980-an, pemerintah maupun media massa tidak habis-habisnya membicarakan tentang deregulasi (liberalisasi) tidak diapakai karena berasal dari liberal yang merupakan kata tabu dalam politik Indonesia. Walaupun demikian, masyarakat umum tetap tidak mampu menunut perubahan, dan tiak mendapat manfaat apapun dari perombakan - perombakan yang akan dilakukan untuk melayani para pengontrol modal asing. Dari pengalamannya berinteraksi dengan sistem, mereka mengambil kesimpulan bahwa deregulasi sebenarnya hanyalah suatu kebohongan.

Para investor sendiri sebetulnya lebih menyukai adanya praktek hukum yang jelas, karena hal tersebut memperkuat berbagai kontrak yang mereka buat. Selain itu, adanya konsistensi dalam proses peradilan juga mengurangi resiko yang harus mereka hadapi. Kenyataannya, sistem hukum Indonesia sudah ketinggalan

zaman.pengadilan pengadilan umumnya juga korup, dan lebih mementingkan uang serta hubungan patronase daripada norma hukum. Tekanan - tekanan dari penanaman modal asing tidak berhasil memicu perombakan sistem hukum dan peningkatan integrasi independensi para hakim

Jalan keluar yang diambil pemerintah adalah menciptakan pengadilan komersial terpisah, yang menangani masalah-masalah bisnis dari urusan kontrak sampai urusan hak paten. Sistem legal diluar bagian tersebut yang menangani berbagai kasus, seperti kasus-kasus keluarga, kriminal sampai politik tetapi tidak berubah. Karena itu, kepercayaan mengenai peranan positif liberalisasi ekonomi terhadap proses pembaharuan di bidang politik sudah sepantasnya tambah diragukan.

Dalam kaitannya dengan masalah transparansi dan aliran informasi, sangat mudah bagi pemerintah untuk membuka arus informasi guna kepentingan bisnis sembari tetap mengontrol akses yang dimiliki masyarakat umum. Pemerintah cukup mematok harga yang tinggi untuk informasi dan melepaskannya melalui jalur - jalur khusus. Dengan menggunakan taktik ini, pemerintah dapat memastikan bahwa para investor memperoleh informasi aktual yang mereka perlukan, sementara masyarakat umum, kecuali segelentir manusia dari kalangan elit kelompok pendukung rejim Soeharto tidak akan bisa mengaksesnya. Inilah sebabnya mengapa pemerintah Indonesia tetap dipuji atas upayanya meningkatkan level transparansi, walaupun mereka terus-menerus mengintimidasi media massa lokal, seperti yang terlihat jelas dari dibrendelnya tiga majalah mingguan terkenal. Hampir tidak ada tanda - tanda bahwa investor asing mendorong dibuatnya kebijaksanaan - kebijaksanaan yang mendukung reformasi politik dan demokratisasi.

Mereka bahkan mempunyai berbagai alasan kuat untuk mencegah terjadinya perubahan-perubahan yang drastis tersebut. Mereka menginginkan kondisi politik dan ekonomi stabil, walaupun harus dicapai melalui sebuah pemerintahan yang otoriter. Aspek-aspek negatif dari proyek proyek tersebut dibutakan dengan keyakinan bahwa kegiatan bisnis mereka lambat laun akan mengikis habis sistem kapitalis pasar yang otoriter. Padahal, sistem itulah yang selama ini telah melayani mereka dengan sangat baik. yang

KADIN Amerika Serikat (*American Chamber of Commerce in Indonesia - AMCHAM*), bersama dengan berbagai pihak yang mempunyai kepentingan bisnis global, secara konsistem menyerang inisiatif mengenai masalah hak asasi manusia dan keterbukaan politik - tidak peduli sekecil apapun inisiatif tersebut yang dibuat oleh para representatif dari Amerika Serikat. Dari sudut pandang persaingan bisnis, mengangkat masalah hak asasi manusia merugikan pelaku bisnis Amerika seperti halnya UU Anti Korupsi Luar Negeri merugikan mereka (dengan memangkas kemampuan bersaing untuk mendapatkan berbagai proyek). Seorang komisaris perusahaan multinasional besar Amerika Serikat, yang sedang mempersiapkan sebuah kantor pusat di wilayah Asia Tenggara, mempunyai sentimen yang sama.

Pelaku bisnis dari Perancis, Jerman dan Jepang tidak harus terus menerus memfokuskan pemerintah mereka hanya pada isu-isu ekonomi. Berbagai komentar pejabat - pejabat Amerika Serikat mengenai hak asasi manusia yang melakukan dan menjengkelkan, telah mempersulit hubungan bisnis kita dengan pemerintah - pemerintah negara Asia. Padahal, komentar komentar tersebut tiak akan menghentikan berbagai pelanggaran yang terjadi di daerah ini.

Pemerintah - pemerintah di Asia memprotes keras dimasukkannya masalah-masalah sosial dan politik dalam kawasan kerja *Asia Pasific Economic Cooperation* (APEC). Mereka bersikeras bahwa masalah politik sama sekali tidak ada hubungannya dengan masalah ekonomi. Masalah politik menurut mereka adalah murni urusan dalam negeri suatu negara.

Perwakilan bisnis dari Amerika Serikat juga telah berspakat bahwa masalah hak asasi manusia harus diangkat dalam forum yang terpisah. Pemerintah Amerika Serikat menyerah terhadap keinginan mereka, dalam pertemuan APEC di Bogor (1994) dan Osaka, Jepang (1995). Sebelum pertemuan di Osaka, 28 senator dari Amerika Serikat sebenarnya telah menyurati Presiden Clinton, agar ia membicarakan masalah pelanggaran hak asasi manusia dan pendudukan Timor Timur yang kejam, saat bertemu Presiden Soeharto di Gedung Putih. Lewat juru bicaranya, Clinton menolak permintaan tersebut. Ia ingin memfokuskan pembicaraan hanya pada rencana pertemuan APEC di Osaka. William Bodde, mantan Direktur APEC, menjelaskan bahwa sikap Clinton didasari oleh kesadarannya akan peranan penting Indonesia dalam mendorong proses liberalisasi dalam investasi dan perdagangan saat pertemuan APEC di Bogor. Amerika ingin Soeharto menekan Jepang dan negara-negara lain agar tidak mengusulkan berbagai klausa pengecualian dalam kesepakatan APEC mengenai masalah perdagangan. Untuk mencapai sasaran ini, Clinton rela mengabaikan desakan para senator Amerika Serikat tersebut.

Pada pertemuan di Osaka, Soeharto nyatanya tidak menunjukkan komitmen yang meyakinkan terhadap liberalisasi. Tendensi ini sangat terlihat saat diskusi bergerak dari pembicaraan dari

janji-janji kearah tuntutan dilakukannya langkah-langkah konkret serta dijadwalkannya perombakan berbagai kebijaksanaan. Dengan demikian, Soeharto telah berhasil menghindari dari kuliah Bill Clinton mengenai pelanggaran pelanggaran hak asasi manusia. Ironisnya, ia ternyata malah mendukung dimasukkannya berbagai klausa pengecualian, dan masih memelihara kebiasaan mengulur - ulur waktu.

Investor - investor asing setidaknya-tidaknya mempunyai dua jalan untuk tidak mendukung peningkatan keterbukaan politik. Alasan pertama sudah dibahas, walaupun masih memerlukan elaborai tambahan. Negara-negara tujuan investasi asing dan mitra dagang. Karena itu, investor asing tidak ingin negara aslnya memaksakan pembaharuan politik agar hubungan mereka dengan negara tuan rumah tetap terjaga. Seperti dikatakan oleh komisaris perusahaan dari Amerika Serikat yang telah disebut diatas, tindakan tersebut hanya akan menguntungkan investor - investor lain, yang negara asalnya tidak banyak bicara (kebanyakan dari mereka memang memilih diam). Jadi, alasan-alasan pasar telah membuat para investor enggan mengangkat masalah keterbukaan politik, apalagi menggunakan pengaruhnya untuk mendorong perubahan kebijaksanaan yang konkret (seperti yang sering dilakukan dalam dunia ekonomi).

Alasan kedua mengapa investor asing tidak mendukung keterbukaan politik, adalah besarnya keuntungan yang mereka peroleh dari jurang kebebasan yang memisahkan bekas penjajah dengan (rakyat) negara bekas kolonialnya. Meningkatnya kebebasan politik akan memberikan kesempatan bagi pihak pekerja untuk menikmati porsi yang lebih besar dari surplus ekonomi, yang selama ini dikuasai hampir secara total oleh pemilik dan pengontrol modal. Sebagai contoh,

pekerja di Amerika Serikat tentunya suka berkompetensi dengan pekerja-pekerja global yang menikmati jaminan politik dan kebebasan dari pemukulan, penyiksaan, penculikan penjara yang sama. Hak berorganisasi dan memprotes atas kondisi kerja yang eksploitatif atau berbahaya tidak bisa dipisahkan dari produktivitas, suatu elemen penting yang mempengaruhi tingkat kemampuan bersaing. Iklim otoriter di Indonesia yang tidak memungkinkan pekerja untuk berorganisasi dan mengeluarkan berbagai tuntutan adalah salah satu alasan utama dipindahkannya modal dan fasilitas produksi ke negara asing. Hilangnya jurang kebebasan ini akan menutup kesempatan bagi investor asing untuk memproduksi secara murah di negara-negara bekas jajahan mereka. Mereka juga tidak akan mampu lagi mengancam pekerja-pekerja mereka (dinegaranya sendiri) dengan rencana pemindahan perusahaan ke negara lain, dimana pekerja lebih mudah diatur, lebih murah dan lebih terindimidasi.

Walaupun masuknya modal asing telah membawa pengaruh - pengaruh ekonomis yang positif, kehadiran modal modal tersebut tampaknya tidak akan berperan besar dalam membantu perkembangan politik di Indonesia. Bahkan, telah terbukti bahwa pengontrol modal lebih banyak menghalangi daripada membantu berjalannya proses tersebut. Posisi modal keuangan dalam masalah ini sama saja dengan penanaman modal langsung.

Kepopuleran modal keuangan telah menimbulkan kekhawatiran (yang sangat beralasan) di Indonesia, bahwa kaburnya modal hot - money akan memicu terjadinya krisis neraca pembayaran yang amat parah. Situasi ini menuntut tindakan yang cepat dan tegas dalam menghadapi berbagai tantangan politik atau gangguan stabilitas di

Indonesia. Seperti telah diketahui, bahwa masalah-masalah tersebut tidak akan diselesaikan dengan cara memberi kebebasan serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam politik.

Prasyarat minimum dari terwujudnya demokrasi dibawah sistem kapital adalah kemampuannya melayani (atau minimal tidak mengancam) kepentingan pihak-pihak yang mengontrol sumber investasi dalam masyarakat. Dalam kasus di Argentina, Edward Gibson memperhatikan bahwa sepanjang abad ini, kontrol pihak elit (yang berbasis - partai) atas kehidupan politik di Amerika Latin berfungsi sebagai tameng terhadap tuntutan - tuntutan kelas bawah atas peningkatan partisipasi politik. Demokrasi dapat bertahan selama dikontrol oleh pihak elit, dan selama berbagai tuntutan masyarakat dapat dinetralisir oleh lembaga - lembaga demokratis yang dikontrol kepentingan elit tersebut. Situasi ini sangat mirip dengan situasi di Indonesia. Berbagai pengamat menyatakan kekagumannya atas kemampuan Soeharto menjaga stabilitas di Indonesia sebuah r yang memiliki populasi yang sangat besar, suku yang beragam dan mempunyai bentuk sebuah kepulauan yang begitu luasnya - tiga dasawarsa. Ironisnya, sangat sedikit yang yakin bahwa stabilitas tersebut akan dapat dipertahankan jika tembok kebebasan yang selama ini mengekang Indonesia akhirnya runtuh. negara selama.

U. Pasar Modal Dunia

Istilah globalisasi yang muncul beberapa tahun tahun yang lalu punya makna tersendiri. Jika anda membuka kamus atau ensiklopedia terbitan tahun 1990, sulit rasanya anda akan menemukan arti yang pas seperti kita kenal pada saat sekarang ini. Menjelang pertemuan APEC

di Seattle, USA, istilah ini menjadi bahan pembicaraan dimana-mana. termasuk dalam berbagai seminar ilmiah sampai - sampai supir angot ikut tertarik dengan istilah tersebut. Rasanya tanpa istilah setiap pidato atau seminar ekonomi terasa hambar. Tapi apakah istilah baru ini dipahami secara benar oleh pemerintah kita pada saat itu? Seharusnya jauh-jauh hari sebelum kelanjutan pertemuan yang berlangsung di Bogor, pemerintah Soeharto seharusnya mengkaji istilah globalisasi secara benar dalam menghadapi tatanan ekonomi dunia sehingga mampu mengantisipasi berbagai konsekwensi yang kelak akan mempengaruhi baik perekonomian dunia, khususnya Indonesia. Dengan globalisasi berarti kita memasuki tatanan baru tanpa perbatasan mengingat perkembangan teknologi komunikasi yang begitu canggih sehingga pemilik modal bisa melakukan transaksi lewat internet saja, ruang semakin sempit dan waktu untuk mencapai dari satu pasar ke pasar modal lainnya hanya dalam beberapa menit. modal

Globalisasi adalah sebuah rentangan proses yang kompleks digerakkan oleh berbagai pengaruh politis dan ekonomis. Globalisasi mengubah kehidupan sehari-hari, terutama negara-negara berkembang dan pada saat yang sama menciptakan sistem - sistem dan kekuatan kekuatan transnasional. Baru. Juga bukan sekedar menjadi latar belakang kebijakan-kebijakan kontemporer: globalisasi mentransformasikan institusi-institusi masyarakat. Globalisasi secara langsung relevan dengan bangkitnya individualisme baru dan ini mulai terlihat dalam sistem politik negeri ini.

Regulasi pasar - pasar keuangan merupakan sebuah isu yang paling menekan perekonomian dunia setelah krisis yang melanda Meksiko 1994 dan tiga tahun kemudian krisis ini menjalar ke Asia

Tenggara. Pemerintah berusaha mengadakan intervensi, namun kebijakan - kebijakan yang diterapkan menimbulkan problematis. Tujuannya untuk menenangkan gejolak mata uang asing dan mengendalikan gerakan yang melampaui batas, memisahkan spekulasi mata uang jangka pendek dari investasi.

Dari trilyun dolar Amerika yang diperjual belikan hanya 5% saja yang berkaitan dengan perdagangan dan transaksi ekonomi substansif lainnya. Sembilan puluh lima adalah spekulasi dan arbitrase, saat para pedagang uang yang memiliki jumlah besar mencari keuntungan dengan cepat dari fluktuasi nilai tukar dan perdebatan suku bunga. Modal portofolio memiliki mobilitas yang spektakuler - ratusan milyar '*hot money*' meninggalkan sebuah pasar atau negara dalam jangka waktu satu hari. Apalagi banyak sentral tidak punya cadangan cukup untuk menaham tekanan kolektif para spekulasi yang berjudi dengan adanya devaluasi mata uang yang semakin melemah. Dalam satu malam negara-negara yang pertumbuhan ekonominya stabil berubah menjadi mimpi buruk. Sebelumnya, tidak ada gambaran bahwa gerakan -gerakan modal bisa begitu hebat memicu krisis. Dalam tahun 1996, sekitar \$93 milyar dollar yang mengalir ke Indonesia, Korea Selatan, Malaysia, Philipina dan Thailand. Tiba tiba tahun 1997 terjadi sebaliknya, \$12 milyar mengalir ke luar negeri²⁸

Bagaimana pasar uang bisa diregulasi? Satu aspek kuncinya adalah spekulasi mata uang. Nilai tukar yang stabil akan menguntungkan institusi keuangan, investor, perusahaan dan pemerintah. Investasi dan pinjaman jangka panjang didorong oleh stabilitas politik yang mantap. Biaya yang dikeluarkan oleh importir

²⁸ Jagdish Bhagwati: "The Capital Myth" Foreign Affairs, vol. 77, 1998

dan eksportir akan terjadi lebih rendah, karena tidak adanya hedging terhadap fluktuasi nilai tukar.

IMF, World Bank dan GATT dibentuk untuk mengatasi dialokasi kapital tahun 1920-an dan 1930-an, bukan alokasi saat ini. Sistem Bretton Wood - GATT diperkenalkan untuk menghindari kesulitan - kesulitan yang timbul setelah Perang Dunia II. Paul Hirst dan Graham Thompson dalam *Globalization in Question*, menulis tatanan ekonomi yang benar-benar global sedang dalam proses pemunculan yang akan membuat mempengaruhi perekonomian nasional menjadi semakin tidak relevan. Menurut Hirst dan Thompson keadaan yang bakal dihadapi mirip dengan penghujung abad ke 19 dengan munculnya liberalisasi ekonomi dan perdagangan.²⁹

Meluasnya peran pasar modal dunia yang mampu beroperasi dalam hitungan menit sangat mempengaruhi terjadinya transaksi mata uang secara besar-besaran dalam waktu hanya sekejap saja. Lebih dari trilyunan dolar yang diperjual belikan setiap harinya. Pertumbuhan jual beli mata uang tahun terakhir³⁰

Krisis moneter tidak hanya murni dipengaruhi faktor ekonomi, namun fenomena psikologis juga berperan. Ini terbukti larinya modal domestik keluar negeri pada saat Indonesia dilanda kerusuhan. Menurut Harold Crouch dalam wawancara dengan televisi Metro mengatakan : Rasanya sulit bagi Indonesia untuk keluar dari krisis karena adanya pertarungan dikalangan elit politik. Pemerintahan otoriter yang mulai

²⁹ Paul Hirst and Graham Thompson, *Globalization in Question*, Cambridge, Polity 1996, p.1.

³⁰ David Hedd, "Democracy and Globalization" dalam buku Daniele Archibugi, David Hedd dan Martin Kohler: *Re-Imaging Political Community*, Cambridge: Polity Press, 1998, p. 10-12.

berlangsung semenjak Presiden Soekarno dilanjutkan oleh Soeharto punya dampak negatif bagi perkembangan demokrasi Indonesia. Apalagi percaturan politik sekarang ini nampak kurang sehat, karena yang tidak berkuasa ingin berkuasa dan yang berkuasa ingin tetap berkuasa. Kalau keadaan semacam ini terus berlangsung maka masa depan pertumbuhan ekonomi akan sulit dicapai. Apalagi tingkat pengangguran yang begitu besar membuat negara semakin terpuruk.³¹

³¹ Melihat wawancara Harold Crouch dengan Metro TV pada tanggal 12 Mei 2000

BAGIAN KEEMPAT

STRATEGI BANTUAN IMF TERHADAP INDONESIA

A. Straregi Kebijakan Makro Ekonomi

Sejak Orde Baru, tujuan pokok perangkat kebijakan ekonomi yang dijalankan di Indonesia dalam suatu sistem ekonomi campuran adalah untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang setinggi mungkin. Untuk mencapai tujuan ini, perangkat kebijakan ekonomi yang terdiri dari komponen komponen utamanya, yaitu kebijakan moneter, kebijakan fiskal dan kebijakan perdagangan luar negeri telah diformulasikan sedemikian rupa agar mampu mendorong dan mempengaruhi secara positif tingkat pertumbuhan melalui penambahan investasi baik di sektor swasta maupun di sektor pemerintah.

Kestabilan harga atau tingkat inflasi yang relatif rendah telah dianggap sebagai suatu keharusan dalam mendukung kebijakan ekonomi umum untuk memungkinkan timbulnya rangsangan bagi pertumbuhan investasi yang dibiayai oleh tabungan domestik dan sumber-sumber luar negeri. Konsekuensinya adalah pembiayaan pembangunan tidak dilakukan dengan deficit financing. Kebijakan fiskal didasarkan atas prinsip balanced budget dengan pengertian bahwa defisit ditutup dengan pinjaman luar negeri. Penolakan terhadap sistem pembiayaan inflatoir (*inflationary financing*) tidaklah didasarkan oleh alasan utama bahwa cara pembiayaan ini akan mengakibatkan alokasi sumber-sumber ekonomi menjadi tidak efisien tetapi lebih banyak didasarkan atas alasan bahwa cara pembiayaan ini

dipercayai akan mengakibatkan rendahnya atau kurangnya tingkat tabungan domestik (*domestic saving ratio*) dan juga menjadi penghalang bagi masuknya modal asing, sehingga akhirnya akan berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Dalam membendung atau mencegah inflasi. Indonesia secara konsisten telah melaksanakan pendekatan monetarist. Jumlah uang yang beredar telah dipegaruhi dengan menggunakan instrumen-instrumen tingkat bunga, pagu kredit dan instrumen-instrumen moneter lainnya. Sejak Juni 1983, kebijakan deregulasi perbankan dilaksanakan, yaitu tidak lagi menetapkan pagu kredit dan bank-bank diperbolehkan menentukan sendiri tingkat suku bunga untuk deposito dan kredit yang diberikan.

Kebijakan perdagangan luar negeri sebelumnya pada dasarnya mengandung prinsip proteksi dengan tujuan untuk mengembangkan industri industri substitusi impor. Proteksi dilakukan melalui kebijakan tarif dan non tarif. Untuk memperlancar proses perdagangan luar negeri, rupiah dinyatakan convertible secara bebas dan terdapat "single exchange rate" yang didasarkan atas nilai dollar Amerika Serikat. Perdagangan luar negeri diarahkan untuk memperluas ekspor melalui rangsangan - rangsangan yang diberikan kepada sektor ekspor di sisi penawaran. Rangsangan rangsangan ini antara lain adalah fasilitas kredit ekspor dan berbagai kemudahan perpajakan.

Walaupun kebijakan devaluasi bukan merupakan kebijakan yang disenangi, namun devaluasi telah dilaksanakan beberapa kali sejak tahun 1978, 1983 dan 1986. Devaluasi sedapat mungkin dielakkan demi menggairahkan masuknya modal asing dan mempermudah impor barang-barang penolong yang didasarkan atas pemikiran yang dianut untuk kebijaksanaan devaluasi, yaitu dasar

pemikiran konservatif yang mempercayai bahwa devaluasi akan mendorong ekspor dan memperkecil impor sehingga defisit dalam perkiraan yang sedang berjalan dalam neraca pembayaran akan mengecil. Dasar pemikiran ini secara implisit didasarkan atas asumsi bahwa elastisitas penawaran impor terhadap ekspor dan impor adalah sedemikian rupa tingginya dan elastisitas penawaran impor dan ekspor bersifat tidak terbatas sehingga tujuan devaluasi, seperti yang disebutkan sebelumnya akan tercapai.

Dari sudut asumsi mengenai elastisitas impor dan ekspor, dalam pemikiran pengambil keputusan ekonomi nasional devaluasi dipandang sebagai suatu alat kebijakan moneter yang bersifat "expenditure-switching". Devaluasi diharapkan dapat menimbulkan suatu proses penyesuaian dalam neraca pembayaran melalui perubahan dalam harga relatif barang-barang, yaitu perubahan dalam perbandingan harga impor dengan harga dalam negeri, devaluasi dimaksudkan untuk membuat impor lebih mahal ditinjau dari sudut rupiah sehingga diharapkan terjadi switch kearah pembelian barang-barang substitusi impor yang telah diproduksi di dalam negeri. Sementara itu, dengan bertambah tingginya permintaan terhadap barang-barang substitusi impor diharapkan akan mengakibatkan terjadinya peningkatan penawaran di dalam negeri. Devaluasi juga dimaksudkan untuk membuat ekspor menjadi murah ditinjau dari sudut mata uang luar negeri sehingga merangsang peningkatan ekspor. Akibat dari reaksi yang diharapkan timbul dari sisi penawaran ini, maka hilangnya atau menurunnya defisit dalam perkiraan yang sedang berjalan dalam neraca pembayaran diantisipasi kinerja sehingga posisi neraca pembayaran secara keseluruhan dapat diperbaiki.

Dalam melaksanakan kebijakan devaluasi, pemerintah Indonesia menyadari bahwa devaluasi ini akan menimbulkan kenaikan harga di dalam negeri yang pada akhirnya dapat merintang atau membahayakan proses pencapaian tujuan kebijakan devaluasi. Oleh sebab itu, kebijakan devaluasi maupun bentuk telah diikuti kebijakan ekonomi lainnya dilakukan untuk menjaga keseimbangan moneter di dalam negeri sesudah terjadi devaluasi. Kecenderungan terjadinya tekanan inflatoir melalui sisi biaya (*cost-push inflation*) yang diimbuhkan oleh devaluasi dalam bentuk naiknya biaya input yang diimpor dicoba untuk dicegah dengan menghapuskan atau menurunkan bea masuk beberapa jenis bahan baku, bahan penolong dan barang modal yang diperlukan industri-industri di dalam negeri. Kebijakan ini secara sadar ditujukan untuk mencegah melonjaknya harga barang-barang yang dapat diekpor yang banyak mengandung komponen impor daya saingnya di luar negeri dapat dipertahankan.

Kebijakan devaluasi di Indonesia banyak mendapat kritik dari beberapa pengamat ekonomi di dalam negeri (kritik yang paling punya substansi yang kuat dalam analisisnya datang dari Sritua Arief). Sorotan terhadap kebijakan devaluasi terutama ditujukan pada kemungkinan tercapainya sasaran utama devaluasi, yaitu perbaikan dalam posisi perkiraan berjalan dalam neraca pembayaran.³² Devaluasi dikemukakan hanya akan berhasil mencapai sarannya, yaitu menghilangkan atau menimbulkan defisit dalam perkiraan yang sedang berjalan dalam neraca pembayaran, jikalau penjumlahan elastisitas permintaan terhadap ekspor dan elastisitas permintaan terhadap impor lebih besar,

³² S. Claessens, *The World Bank*, Vol. 1, 1993

sementara penawaran ekspor dan penawaran impor hendaklah bersifat elastis tidak terhingga, sehingga apa yang disebut kondisi "marshall - lerner" dalam analisa perdagangan luar negeri dapat terjadi. Permintaan terhadap impor umumnya ternyata mengandung elastisitas yang rendah atau sangat tidak elastis dalam negara-negara yang melaksanakan program industrialisasi yang sangat tergantung kepada impor apalagi kalau ada ketentuan dari IMF untuk melakukan liberalisasi impor berbarengan dengan pelaksanaan kebijakan devaluasi.

Pengalihan kearah pembalian barang - barang substitusi impor yang telah diproduksi di dalam negeri bisa tidak terjadi secara berarti liberalisasi impor yang menghendaki penghapusan tarif dan batasan - batasan non-tarif ternyata mengakibatkan lebih murah nya barang-barang impor. Ini semua mungkin dapat mengakibatkan turunnya permintaan terhadap devisa bisa lebih rendah dari turunnya penawaran sesudah devaluasi. Sementara itu, permintaan terhadap ekspor bisa kejadian mengandung elastisitas yang rendah disebabkan masing-masing negara yang sedang berkembang bukan merupakan price taker dalam penawaran barang-barang ekspornya. Ini bermakna bahwa bertambah murah nya harga barang ekspor negara-negara ini dinilai dari sudut mata uang asing bisa terjadi tidak akan diikuti oleh kenaikan yang proporsional dalam kuantitas barang ekspor yang diminta oleh pihak luar negeri.

Elastisitas yang paling menentukan yang telah dan akan terjadi faktor penyebab tercapai sasaran devaluasi dalam bentuk peningkatan perolehan bersih devisa dalam jangka panjang ialah elastisitas penawaran barang ekspor (export supply elasticity). Elastisitas ini biasanya hanya tinggi pada saat devaluasi nominal (nominal

devaluation) mampu menimbulkan kurs valuta riil (real exchange rate) yang menurun.

Jika beberapa waktu setelah kebijakan devaluasi dilaksanakan ternyata tingkat inflasi di dalam negeri meningkat sedemikian rupa akibat dorongan biaya, maka kurs valuta riil mungkin akan kembali ketingkatnya sebelum terjadi devaluasi sehingga lebih tinggi dari devaluasi nominal. Pada saat ini, rangsangan untuk dapat mengalihkan sumber-sumber ke arah produksi barang-barang ekspor menjadi tidak efektif. Seringnya terjadi besar dana investasi disalurkan untuk membiayai jenis investasi ini, maka akan semakin rendah tingkat pertumbuhan persediaan barang modal yang dapat digunakan untuk tujuan reproduksi.

Hal ini dilakukan sebagai argumentasi - argumentasi teoritis sehubungan dengan meluasnya kegiatan-kegiatan investasi yang mendukung konsumsi mewah di Indonesia akhir-akhir ini. Antara lain dapat disebutkan disini investasi - investasi yang sedang gencar dilakukan oleh para konglomerat dibidang properti mewah, lapangan-lapangan golf dan objek-objek mewah lainnya. Dilaporkan bahwa alokasi kredit untuk objek-objek yang bersifat konsumsi selama tahun-tahun terakhir initalah merupakan pilihan utama perbankan. Sejak (akhir 1991 sampai tahun 1998) kredit perbankan yang disalurkan untuk membiayai objek-objek konsumsi mewah (real estate), kendaraan bermotor, dan objek-objek mewah lainnya) telah meningkat sangat tajam dibandingkan dengan peningkatan kredit yang disalurkan untuk sektor - sektor produktif (industri, petambangan dan pertanian). Selama periode (empat bulan pertama tahun 1994), telah dilaporkan bahwa peningkatan bahwa peningkatan kredit yang dialokasikan untuk

membayai investasi properti mewah mencapai nilai Rp. 3,3 triliun atau kira-kira 1,5 milyar dollar Amerika. Nilai ini sama dengan 8,5 kali lipat dari anggaran untuk pembiayaan Inpres Desa Tertinggal yang besarnya Rp. 389 milyar untuk tahun fiskal 1994/1995. Nilai ini sama dengan hampir dua kali lipat dari anggaran untuk pembangunan pertanian (untuk fiskal 1994/1995) yang bernilai sebesar Rp. 1,7 triliun.³³

Apakah tidak disadari oleh pengambil keputusan dari kebijakan ekonomi nasional kita, bahwa investasi, seperti ini jelas merupakan jenis investasi yang tidak menunjang proses pembangunan yang berkesinambungan. Apakah tidak disadari oleh pemerintah bahwa jenis investasi, seperti ini bukanlah merupakan jenis investasi swasta yang tidak ada yang mengandung pertumbuhan dengan pemerataan dan pengentasan kemiskinan. Pertanyaan pertanyaan ini perlu dikemukakan oleh karena perencanaan harus didasarkan oleh suatu skala prioritas pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik yang merefleksikan kepentingan mayoritas penduduk.

Adalah merupakan sesuatu yang keliru, apabila kita mempercayai prinsip efisiensi alokasi dana investasi berdasarkan mekanisme pasar bebas. Prinsip ini hanya berlaku dalam suatu ekonomi yang tidak mengandung masalah-masalah struktural yang kronis yang tercermin di sisi penawaran maupun tercermin di sisi permintaan secara efektif. Hendaklah disadari bahwa pelaksanaan prinsip ini mengandung konflik dengan upaya pencapaian tujuan-tujuan pembangunan nasional.

³³ Sritua Arief, Pembangunan dan Ekonomi Indonesia, Pemberdayaan Rakyat Dalam Arus Globalisasi, CPSM, 1998, h. 30-31

B. Kebijakan Penyesuaian Struktural (*Structural Adjustment Policy*)

Gelombang paket kebijakan baru pada tahun-tahun terakhir ini telah diformulasikan oleh IMF untuk dicoba negara-negara berkembang yang sedang dilanda oleh masalah-masalah ekonomi yang kronis. Adapun masalah-masalah ekonomi yang kronis ini adalah sebagai berikut, pertama, defisit perkiraan berjalan dalam neraca pembayaran yang terus-menerus. Surplus dalam neraca perdagangan telah dikuras habis dan tidak sanggup untuk memenuhi kewajiban - kewajiban pembayaran jasa - jasa ke pihak-pihak di luar negeri. transfer keuntungan oleh investor asing keluar negeri dan pembayaran bunga hutang luar negeri merupakan dua komponen utama yang telah menyebabkan defisit perkiraan berjalan. Sementara itu rangkaian kebijakan devaluasi ternyata tidak mampu memecahkan persoalan defisit perkiraan berjalan ini. Kedua, aliran netto sumber-sumber keuangan (*net inflow of financial resources*) yang negatif di sektor pemerintah. Ada situasi kronis yang menunjukkan nilai pembayaran kewajiban yang berkaitan dengan hutang luar negeri (bunga plus cicilan pokok) senantiasa lebih besar dari nilai hutang baru yang masuk. Dalam hal ini, terjadi persoalan yang disebut: "*net transfer*" yang dialami oleh sektor pemerintah. Ini menyebabkan kemampuan sektor pemerintah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi menjadi semakin berkurang. Dengan perkataan ini, kemampuan sektor pemerintah untuk membiayai investasi sektor publik berupa prasarana ekonomi dan sosial menjadi berkurang. Ketiga, ketidakmampuan tabungan nasional untuk membiayai investasi nasional. Situasi (*saving - investment gap*) yang dialami secara kronis ini telah diperparah oleh kedua situasi tersebut.

Menghadapi situasi tersebut, IMF merekomendasikan suatu paket kebijaksanaan baru dalam kerangka program penyesuaian struktural (*structural adjustment*) yang telah dianjurkan lembaga dana internasional ini. Paket kebijakan ini telah dilaksanakan di beberapa negara pengutang di Amerika Latin. Paket kebijakan baru ini oleh para sarjana ekonomi strukturalis dinamakan paket kebijakan neoliberal.³⁴ Paket kebijakan neoliberal yang didasarkan oleh pemikiran neoliberalisme mengandung ciri-ciri sebagai berikut: Pertama, intervensi pemerintah harus dihilangkan atau diminimumkan intervensi pemerintah selama dianggap merupakan sumber yang menimbulkan masalah-masalah pembangunan. Intervensi pemerintah telah bertanggung jawab dalam menimbulkan distorsi - distorsi dalam mekanisme penentuan harga yang telah mengakibatkan *misallocation of productive resources* dan selanjutnya berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Kedua, swastanisasi yang seluas-luasnya dalam ekonomi. Dalam hal ini, penguasaan pemerintah dalam aset ekonomi dan keterlibatan pemerintah dalam kegiatan ekonomi termasuk dalam kegiatan dalam pembangunan prasarana publik diminimumkan. Ketiga liberalisasi seluruh kegiatan ekonomi, menyangkut segala jenis proteksi dalam berbagai bentuk dihilangkan. Mekanisme pasar bebas, walaupun dapat menimbulkan ketidak-sempurnaan dianggap lebih jauh lebih baik dari ketidaksempurnaan akibat intervensi domestik. Liberalisasi impor dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan GATT. Keempat, memperbesar dan memperlancar arus masuk modal asing dengan

³⁴ Kristobal Kay, Neoliberalism in era of structural adjustment, Development Studies Latin American, 1993, p. 31.

fasilitas - fasilitas yang lebih luas. Ketentuan - ketentuan yang membatasi pemilik dihilangkan sehingga dominasi asing dalam pemilikan sosial unit-unit ekonomi baik di sektor swasta maupun di sektor publik dianggap sebagai sesuatu yang wajar atas nama: "globalisasi". Ciri ketiga dan keempat mengandung pengertian bahwa ekonomi domestik harus lebih diintegrasikan ke dalam kancah ekonomi internasional.

Salah satu paket kebijakan deregulasi (yang tertera dalam PP No. 20/ 1994) yang diumumkan oleh pemerintah orde baru, secara tegas tanpa ragu-ragu telah mendeklarasikan sebagai paket kebijaksanaan neoliberal yang diformulasikan dan direkomendasikan oleh Bank Dunia dan IMF. Masalah-masalah kronis dasar pertimbangan bagi pencetusan paket kebijaksanaan neoliberal ini. Indonesia sampai saat ini secara kronis mengalami defisit berjalan dalam neraca pembayaran. Secara kronis Indonesia sampai saat ini mengalami masalah "net transfer" di sektor pemerintah, yaitu arus masuk hutang baru selalu lebih kecil dari arus keluar pembayaran kewajiban yang berkaitan dengan hutang luar negeri. sampai saat ini, Indonesia secara kronis mengalami situasi ketidakmampuan tabungan nasional untuk membiayai kebutuhan investasi nasional (*saving - investement gap*).

Peraturan Pemerintah No. 20/1994 berisi paket kebijakan untuk memperluas keberadaan investasi asing di dalam ekonomi Indonesia. Dalam kaitan dengan masalah-masalah kronis, terutama masalah - masalah yang berkaitan dengan neraca pembayaran. Hal ini dapatkah Indonesia mempercayai bahwa investasi asing akan dapat memecahkan dan mengatasi masalah-masalah kebijakan ekonomi makro dan dampak

negatif yang diakibatkan oleh investasi asing di Indonesia terhadap neraca pembayaran lebih besar dari yang diakibatkan oleh kewajiban pembayaran bunga dan cicilan hutang luar negeri. Ini membeikan kofirmasi terhadap hasil penemuan claessens terhadap negara-negara berkembang lainnya, yang menunjukkan bahwa *"the cost of servicing for eign direct investment is in general higer than the cost of servicing foreign debt"*. Penemuan - penemuan ini bermakna arus masuk investasi asing yang bertambah, menyebabkan meningkatnya utang luar negeri.³⁵

C. Rekomodasi IMF

Untuk mengemukakan analisa mengenai kebijakan deregulasi perdagangan internasional dan investasi dilakukan oleh pemerintah dalam perspektif kepentingan siapa, kepentingan asing atau kepentingan Indonesia.

Sejarah campur tangan Dana Moneter Internasional (IMF) dalam menentukan kebijakan ekonomi negara-negara berkembang menunjukkan adanya dua bentuk paket kebijakan yang direkomendasikan oleh lembaga keuangan internasioanl ini. Paket kebijakan yang pertama adalah paket kebijakan yang dikenal sebagai structural adjustment policy. Paket kebijakan ini direkomensikan pada waktu masalah neraca pembayaran mulai mengganggu posisi keuangan internasional negara-negara berkembang. Paket kebijakan yang kedua adalah paket kebijakan yang disebut oleh pemikir - pemikir ekonomi neonstrukturalis sebagai paket kebijakan neoliberal." Menurut Walter

³⁵ S. Claessens, The World Bank, Vol. 1, 1993.

Elkan tentang penyelesaian struktur merupakan suatu proses dari reformasi dalam rangka efisiensi ekonomi. Paket kebijakan yang kedua ini dikenal juga sebagai paket kebijakan deregulasi yang direkomendasikan pada waktu negara-negara berkembang penghutang besar mulai menunjukkan gejala-gejala krisis hutang sebagai akibat likuiditas keuangan internasional mereka bertambah parah.³⁶

Paket kebijakan yang pertama, yaitu paket kebijakan penyesuaian struktural terdiri dari empat komponen utama. Komponen yang pertama ialah liberalisasi import dan pelaksanaan aliran sumber-sumber keuangan secara bebas. Komponen yang kedua ialah devaluasi. Komponen yang ketiga ialah pelaksanaan kebijakan moneter dan fiskal di dalam negeri yang terdiri dari pembatasan kredit, pengenaan tingkat bunga yang relatif tinggi, penghapusan subsidi, peningkatan tarif pajak, peningkatan harga dan penekanan tuntutan kenaikan tingkat upah, dan komponen yang keempat ialah pemasukan investasi asing yang lebih lancar.

Paket kebijakan yang gagal dalam memperbaiki posisi neraca pembayaran negara-negara berkembang pada umumnya. Kebijakan devaluasi yang dimaksudkan untuk merangsang ekspor telah gagal dalam memperbaiki posisi neraca pembayaran negara-negara berkembang pada umumnya. Kebijakan devaluasi yang dimaksudkan untuk merangsang ekspor telah gagal dalam memperbaiki posisi transaksi berjalan neraca pembayaran. Penyebab kegagalan adalah adanya "penetrasi import" dalam ekonomi sebagai akibat berlangsungnya program industrialisasi yang sangat tergantung pada

³⁶ H. Sangmeister, *Lesson From The Decade of Debt: Reform Policy in Latin America*, Economic, No. 4, 1993, p.23.

import (import - dependent industrialization). Dalam program industrialisasi yang sangat tergantung pada import ini, secara substansial banyak beroperasi perusahaan-perusahaan asing yang umumnya berorientasi keluar negeri dalam input - input yang mereka gunakan dalam proses produksi.

Permintaan terhadap import tetap sangat tidak elastis walaupun devaluasi menyebabkan import menjadi mahal. Kebijakan liberalisasi import yang merupakan komponen lain dalam paket kebijakan penyesuaian struktural memperparah penetrasi import. Sementara itu, dalam perdagangan internasional negara-negara berkembang (termasuk Indonesia) mengalami kejatuhan nilai satuan dan nilai tukar komoditi - komoditi eksportnya.³⁷

Perlu ditambahkan disini bahwa situasi ini bukan hanya akibat kekuatan pasar tetapi juga akibat adanya praktek "transfer pricing" dan mekanisme "intercompany accounts" antar negara. Ini adalah merupakan situasi yang timbul disebabkan berlangsungnya "internationalization of capital, production and exchange", dimana aktor - aktor ekonomi yang melakukan import dan eksport di negara berkembang banyak terdiri dari perusahaan-perusahaan manca negara (asing) yang punya perilaku bisnis yang lihai. Melalui mekanisme "back -to-back letter of credit" perusahaan-perusahaan domestik juga ikut membuat tidak realistisnya nilai absolut import dan eksport. negara

Akhirnya paket kebijakan penyesuaian struktural telah mengakibatkan konsekwensi - konsekwensi yang lebih menyuramkan negara-negara berkembang pada umumnya (termasuk Indonesia).

³⁷ Walter Elkan, *An Introduction to Development Economics*, Practice Hall, New York, 1995, p. 127 128

Tetapi sebaliknya, kepentingan pihak asing telah memperoleh pelayanan yang baik melalui berbagai bentuk transaksi internasional dengan negara-negara berkembang yang berdasarkan atas paket kebijakan tersebut.

Konsekwensi - konsekwensi ini menunjukkan situasi - situasi kronis yang lebih kelabu dalam likuiditas keuangan internasional sebagian besar negara-negara berkembang (termasuk Indonesia) sehingga timbul kekhawatiran negara-negara ini akan mengalami krisis hutang. Situasi - situasi kronis ini adalah defisit perkiraan berjalan yang terus menerus dalam neraca pembayaran, aliran masuk netto sumber-sumber keuangan luar negeri yang negatif di sektor pemerintah. Hal ini menunjukkan terjadinya net transfer yang bermakna nilai pembayaran cicilan dan bunga hutang luar negeri lebih besar dari nilai hutang baru yang masuk. Ketidak mampuan tabungan nasional untuk membiayai kebutuhan investasi nasional atau adanya saving - investment gap dan pelarian modal oleh kalangan domestik keluar negeri.³⁸

Menghadapi situasi ini, maka kembali IMF merekomendasikan paket kebijakan yaitu paket kebijakan deregulasi, seperti yang dikemukakan sebelumnya. Paket kebijakan ini merupakan penegasan, tambahan atau perincian yang lebih spesifik berkaitan dengan telah komponen-komponen tertentu yang telah direkomendasikan dalam paket kebijaksanaan sebelumnya. Paket kebijakan ini terdiri dari empat komponen. Pertama, intervensi pemerintah harus dihilangkan atau diminimumkan oleh karena dianggap telah menimbulkan distorsi pasar. Kedua, privatisasi yang seluas-luasnya dalam ekonomi sehingga mencakup bidang-bidang yang selama ini dikuasai negara. Ketiga,

³⁸ S. Claessens, The World Bank, Vol.1, 1993.

liberalisasi seluruh kegiatan ekonomi dan segala jenis proteksi harus dihilangkan. Ini dimaksudkan untuk menimbulkan domestic economy efficiency sehingga harga-harga barang di dalam negeri akan mampu menjalankan fungsi alokatif secara wajar. Keempat, memperbesar dan memperlancar arus investasi asing dengan fasilitas - fasilitas yang lebih luas dan longgar. Dominasi asing dalam pemilikan sosial unit-unit ekonomi baik di sektor swasta maupun di sektor negara harus diperkenankan. Paket kebijakan deregulasi ini telah dan sedang dijalankan di Indonesia.³⁹

Paket kebijakan deregulasi yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan pengalaman negara-negara berkembang yang telah melaksanakan paket kebijaksanaan yang sejenis, dapat memberikan bahan masukan yang sangat berharga kepada Indonesia. Pengalaman dari data empiris ini adalah sebagai berikut. Semakin derasnya aliran masuk investasi asing ternyata tidak mampu memecahkan masalah neraca pembayaran. Malah melayani investasi asing jauh lebih tinggi dari biaya melayani hutang luar negeri. Posisi neraca berjalan tidak mengalami perbaikan malah bertambah parah oleh karena sebagian besar negara-negara berkembang sudah berada dalam lingkaran im port yang tidak berujung (vicious circle of import). Semakin besar aliran masuk investasi asing semakin tinggi intensitas "import boom" dalam negara-negara ini. Seiring dengan ini, aliran masuk investasi asing yang longgar telah mendesak kekuatan ke bidang-bidang yang menguasai hajat hidup orang banyak sadar atau tidak sadar menjadikan social equity sebagai "trade-off" terhadap efisiensi komersial atau efisiensi statis dan mensubordinasikan konstitusi negara dibawah kelompok

³⁹ World Economic Outlook, October 2000, IMF, p. 29.

konglomerat. Hasil akhir dari kesemuanya ini adalah likuiditas keuangan internasional yang semakin parah, penguasaan asing yang lebih intensif dalam ekonomi nasional, dan bbuyamnya tujuan pemerataan pendapatan dan dalam upaya meningkatkan tabungan domestik (domestic saving).

D. Pinjaman IMF dan Resiko Moral (Moral Hazard)

Pinjaman IMF dengan berbagai bantuannya, telah menimbulkan risiko moral. Ada dua alasan yang menjadi dasarnya. Pertama, para pejabat dari negara-negara anggota kemungkinan besar akan mengambil risiko yang terlalu besar karena mereka tahu bahwa IMF akan ada disitu untuk memberi jaminan bila mereka sampai menghadapi masalah yang sangat besar. Kedua, karena IMF pasti akan memberikan bantuan dana, maka para investor lalu kurang memperhitungkan bahkan sama sekali tidak peduli untuk memperhitungkan risiko- risiko yang mungkin muncul secara drastis. Akibatnya, IMF tetap bersedia memeberikan pinjaman pada negara negara meskipun akonomi Indonesia masih tetap dalam posisi yang lemah. Sesungguhnya kepercayaan bahwa negara-negara itu akan terlalu optimis untuk punya akses ke IMF. IMF dianggap menjasi pemberi utang yang pertama dan peranan itu lebih baik diambil pasar swasta.

Masalah paling berat dialami para investor adalah kebanyakan inves tor di Asia yang dilanda krisis, rugi besar. Mereka adalah para investor di bidang ekuiti yang telah memberi pinjaman pada perusahaan dan bank bank. Dengan jatuhnya pasar modal dan merosotnya nilai tukar, investor bidang ekuiti pada tahun 1997 telah kehilangan sekitar

tiga perempat dari nilai ekuiti mereka di bursa Asia. Banyaknya lembaga-lembaga keuangan negara mengalami kebangkrutan dan tentu saja para lender asing (peminjam) dan domestik merugi. Laporan dari negara-negara yang mengalami krisis menyebutkan bahwa krisis telah merugikan bank-bank komersial asing.

ini semua tidak menyangkal masalah-masalah risiko moral. Ada risiko moral dan kita harus mencari cara yang terbaik untuk mengatasinya. Namun para investor tidak akan berpikir bahwa mereka tidak perlu khawatir terhadap risiko meminjamkan kepada negara-negara tersebut, karena IMF akan menolongnya. Para investor itu sudah terpukul karena mereka meminjamkan uangnya secara tidak bijaksana. Namun tetap saja muncul sebuah pertanyaan, bilamana itu bukan karena risiko moral yang membuat orang meminjamkan secara tak bijaksana, lalu apa yang sebenarnya terjadi adalah irasional.

Sesungguhnya krisis keuangan Indonesia yang muncul akibat beralihnya kepercayaan para investor. Hal ini sudah ada jauh sebelum pembentukan bantuan program IMF. Krisis semacam itu tidak akan terelakkan meski IMF tidak ada. IMF memang harus melakukan segala sesuatu guna memberikan informasi dan intensif yang mendorong tingkah laku rasional investor yang lebih baik untuk secara sistematis memberikan jaminan bagi sektor swasta. Namun hal ini dapat membangun sebuah sistem moneter dan keuangan internasional dengan asumsi bahwa krisis itu tidak akan muncul lagi. Akan ada waktu dimana Indonesia harus berhadapan dengan berbaliknya aliran modal dan bahwa kepercayaan para investor akan hilang. IMF membutuhkan sebuah sistem yang mampu menjawab berbagai krisis itu. Kalau tidak,

negara-negara itu akan melakukan tindakan yang merugikan kesejahteraan nasional maupun internasional.

IMF hanyalah bagian dari sistem internasional finansial untuk menjawab persoalan-persoalan diatas. IMF bertugas membantu negara-negara, bila pada bereaksi terlalu tajam dalam kebijakan ekonomi makro. Dalam kaitan ini, untuk menjelaskan peranan IMF dalam meminjamkan uang. Apabila IMF memberikan pinjaman pada saat krisis, maka sesungguhnya membantunya menanggulangi resesi yang dihadapi oleh Indonesia. Hal itu artinya bahwa penduduk negeri itu, perusahaan-perusahaan mereka, dan juga peminjam menjadi sedikit lebih baik (ketimbang ketika tidak mendapat bantuan dari IMF). Namun pinjaman IMF itu bukanlah sebuah bailout (pertolongan darurat) karena pinjaman semacam itu dapat saja terjadi pada setiap krisis di masa depan. Sebaliknya, pinjaman itu merupakan sebuah pinjaman rasional-bukan hibah atau handout (tidak dapat dikendalikan), dalam kondisi dimana reaksi pasar sudah nampak bergejolak.

Untuk menjamin agar pinjaman semacam itu dapat didukung pada krisis mendatang. IMF harus yakin bahwa jumlah pinjaman yang dibutuhkan tidak terus menerus naik. Artinya bahwa untuk memperbaiki arsitektur/ kinerja sistem internasional. IMF harus mencari jalan agar kecenderungan peminjam kasus Indonesia tahun 1997 dan yang tidak bijaksana tidak terjadi. Ini artinya bahwa segala resiko betul-betul dihitung dengan baik, derajat pinjaman resmi harus dibatasi dan beban antara sektor pemerintah dan swasta harus dibagi secara proporsional.

Ada dua alasan mengapa IMF selalu tidak membiarkan negara-negara dalam krisis untuk berjalan sendirian. Pertama, IMF membantu negara-negara Asia yang berada dalam krisis guna menghindari negara itu lalai membayar utang atau melakukan moratorium utang. Pada gilirannya, atas dasar sejarah, maka akan membuat negara itu untuk waktu yang lama ditolak masuk pasar. Situasi semacam ini akan membuat pertumbuhan terhenti. Ketika terjadi pada tahun 1994 - 1995 Meksiko mengalami krisis, untuk beberapa bulan negeri itu tidak bisa memasuki pasar. Namun kemudian, dalam waktu setahun, negeri itu kembali tumbuh secara menakjubkan karena kemampuannya untuk menarik kembali pasar modal internasional. Hal ini sama juga pada Indonesia dan Thailand saat ini. Dalam beberapa bulan kedua negeri itu akan mampu mengatasi krisis moneter dan masuk dalam pasaran internasional. Ini memang sesuai dengan upaya mereka lakukan awal tahun 1998.

Alasan kedua mengapa IMF membantu Indonesia untuk menghindari kemandekan adalah karena takut krisis akan menyebar ke mana-mana. IMF yakin bila perekonomian sebuah negara itu mandek di saat pasar begitu bergejolak, maka situasi itu akan menyebar ke negara lain dan bahkan mungkin menyebar ke seluruh benua. Keadaan semacam itu memang terjadi pada bulan Oktober 1997. Namun, bisa segera diatasi karena tindakan yang cepat. Tentu saja IMF tidak tahu apa yang terjadi bila tidak ada bantuan dari IMF dalam krisis Asia Tenggara saat ini. Krisis itu kini sudah terkendali, namun harapan IMF adalah bahwa perekonomian Indonesia akan segera kembali pulih tidak terbukti.

BAGIAN KELIMA

STRATEGI IMF DAN IMPLIKASI TERHADAP INDONESIA

A. Strategi IMF dan Perangkap Utang (Debt Trap)

Hal paling mendasar yang membedakan peranan International Monetary Fund (IMF) lembaga keuangan internasional lainnya dengan pemerintah negara kreditur adalah dalam hal kontroversi andil mereka terhadap terciptanya "perangkap utang" dan sejumlah "keterpaksaan" yang harus ditanggung oleh negara-negara berkembang, bilamana dilihat dari perspektif jenis pinjamannya.⁴⁰ Utang luar negeri tidak begitu menimbulkan kontroversi manakala pinjaman yang diberikan ke negara berkembang adalah pinjaman yang bersifat bilateral (*Government to Government* (G to G)). Oleh karena dengan jenis pinjaman yang seperti itu, sangat jarang pemerintah yang meminjamkan dananya ikut serta dalam melakukan intervensi terhadap pengelolaan dan kebijakan ekonomi dalam negeri negara peminjam. Menurut Cheryl Payer tentang bantuan IMF itu sebagai New Style dan disebutkan dengan Indonesia sebagai: "*A Success Story*", di mana penerapan IMF dalam bentuk bantuan adalah "Stand-by Arrangement" dan stabilization program sebagai suatu model. Sementara itu, pinjaman yang berasal dari IMF dan lembaga keuangan internasional lainnya cenderung diikuti dengan sejumlah persyaratan yang ketat, bahkan

⁴⁰ Cheryl Payer, *The Debt Trap: the IMF and the Third World*, monthly review press, New York, 1974, 75-90.

mengarah pada bentuk intervensi dalam pengelolaan ekonomi dalam negeri negara debitur. Dilihat dari fungsinya, sebenarnya IMF mempunyai tugas yang sama seperti halnya bank sentral lainnya. Salah satu fungsi utama dari IMF ini adalah membantu memelihara stabilitas kurs devisa negara-negara anggotanya, sehingga peran IMF adalah membantu memelihara stabilitas kurs devisa negara-negara anggotanya, sehingga peran IMF adalah sebagai penyelamat bagi bank sentral negara anggota yang mengalami kesulitan dalam likuiditas moneter internasional.

Oleh karena itu, berbagai persyaratan yang cukup memberatkan bagi negara-negara anggotanya yang memerlukan bantuan dan uluran tangannya, seringkali kehadiran IMF menjadi sasaran kritik yang tajam dan pedas dari apra pakar ekonomi dunia. Kritik yang pedas ini bahkan sudah mengarah pada tudingan bahwa IMF merupakan agensi negara -negara kapitalis liberal untuk mempertahankan stabilitas (*hegemony stability*) hegemoni terhadap negara-negara ekonomi termasuk paket reformasi yang diterapkan IMF terhadap Indonesia..

Para pengambil kebijakan IMF ini berpegang teguh pada pemikiran bahwa kekuatan dan mekanisme pasar bebas merupakan jalan terbaik untuk mencapai efisiensi, pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran. Sehingga tidak heran IMF menganggap bahwa segala bentuk dan campur tangan pemerintah justru akan menciptakan counter productive. Kritik IMF terhadap keterlibatan negara yang begitu kuat dalam perekonomian adalah dalam hal subsidi dan kebijakan kurs devisa, dimana sebagian negara terlalu menerapkan nilai mata uang

yang terlalu tinggi terhadap mata uang lainnya yang justru mendukung negara yang menerapkan kebijakan devaluasi mata uangnya.

Oleh karena itu, tidak heran apabila imbalan yang sering kali diminta oleh lembaga ini adalah tidak saja dari segi ekonomi, namun yang justru paling menonjol adalah masalah non ekonomi yang berkaitan dengan melakukan restrukturisasi perekonomian domestik untuk mengarah pada mekanisme pasar bebas menghapuskan segala inefisiensi dan distorsi ekonomi dalam perekonomian nasional. Disamping itu, pemberian pinjaman belakangan ini dikaitkan pula dengan masalah pembasmian korupsi dan mengikis penyelewengan dalam pengelolaan bantuan tersebut.

Manapun tataran yang dipilih dari sejumlah masalah perlu dipecahkan, pertama adalah masalah yang harus tersedia transfer modal internasional. Transfer modal melintas batas-batas negara sangatlah dikehendaki dan harus dirangsang, sebagai arus modal soekulatif, seperti kita lihat secara kumulatif dapat menimbulkan destabilisasi. Mata uang Indonesia membutuhkan sistem transaksi yang mengakibatkan spekulasi tidak menguntungkan. Idealnya, fluktuasi mata uang harus dijaga dalam batas-batas selisih tingkat suku bunga dan tetapi memerlukan sistem nilai tukar yang lebih tetap (*fixed exchange rates*).

B. Masalah Utang Internasional

Beban akumulasi utang makin memberatkan bagi kreditor maupun debitor dan diharapkan bahwa mereka dapat menemukan cara melepaskan diri dari masalah ini, tetapi kalkulasi ini tidak ikut memperhitungkan erosi nilai kolateral yang terjadi bilamana utang

dilikuidasi. Dalam hal kredit neraca pembayaran (*balance of payments loans*), kolateral yang digunakan ekspor. Ekspor negara-negara berkembang utamanya berupa komoditas yang menghadapi permintaan inelastis, bilamana Indonesia berusaha meningkatkan ekspor, harga komoditas akan tertekan.

Beberapa negara debitor besar berhasil memasuki 3 (tiga) dari proses penyesuaian, tetapi yang lain tampaknya tetap saja tebenam dalam posisi defisit. Untuk meningkatkan produksi komoditas ekspor tradisional telah menjadi jalan buntu. Jalan pertumbuhan yang lain perlu ditempuh, dalam mengekspor produk yang lebih canggih merupakan salah satu kemungkinan, tetapi ini menghadapi hambatan proteksionisme, akibatnya menyebabkan rendahnya pertumbuhan domestik.

Model bantuan seperti Baker Plan (Rencana Baker) dirancang untuk meringankan beban negara-negara debitor besar melalui peningkatan arus pinjaman baru. Dana ini sebagian akan berasal dari institusi-institusi internasional, utamanya seperti IMF, Bank Dunia dan Interamerican Development Bank, dan sebagian dari bank-bank komersial. Bank-bank komersial diminta menyediakan dana 20 miliar dollar selama jangka waktu tiga tahun. Pinjaman ini akan menerima jaminan silang yang membuatnya lebih aman daripada pinjaman komersial murni. Bila sumber daya finansial habis, maka pemerintah AS akan menghadapi kongres untuk mitra tambahan dana.⁴¹

Rencana ini merupakan satu langkah ke arah yang benar, tetapi masih menyisakan dua masalah yang tidak terpecahkan yaitu yang

⁴¹ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relation*, Princeton University Press, New Jersey, 1987, p. 325-326

pertama adalah akumulasi utang tambahan oleh negara penutang. Mereka tidak mampu memenuhi kewajiban mereka yang lama, sehingga akumulasi piutang ragu-ragu dalam pembukuan bank-bank komersial bila mereka telah memberikan terlalu banyak pinjaman semacam itu. Rencana ini akan meringankan masalah kedua karena bagian yang besar dari pinjaman baru akan beraal dari institusi-institusi pemerintah, tetapi tidak akan menghilangkannya sama sekali. Di pihak lain, ini akan menimbulkan tuduhan bahwa pemerintah melakukan tidak menyelamatkan (*bailout*) bank. Hal ini juga akan membuat sulit usaha meyakinkan kongres AS untuk menyetujui penambahan modal IMF dan Bank Dunia. Jelaslah bahwa rencana Brandy Plan dan Baker Plan tersebut belum memadai. Rencana ini tidak mampu menangani warisan eksese - eksese masa lalu. Tanpa adanya intervensi pemerintah akumulasi utang akan terlikuidasi dengan cara yang katastrofik. Oleh sebab itu, agar kebijakan intervensi sukses, ia harus mengurangi akumulasi utang secara teratur.

Pengalaman beberapa tahun terakhir menunjukkan bahwa, bobot akumulasi utang melampau satu titik kritis tertentu, dan tidak dapat dikurangi dengan proses penyesuaian yang normal. Di kebanyakan negara Amerika Latin dan Kawasan Asia Tenggara, penyesuaian telah dilakukan sampai titik batas ketahanan dan transfer sumber daya negatif telah mencapai dan melampau batas maksimum. Namun demikian, utang eksternal terus terakumulasi dan rasio utang hanya menunjukkan walaupun ada, perbaikan tambahan lagi, utang internasional telah meningkat dengan laju yang mengkhawatirkan.

Bagi setiap negara-negara maju, prosedur hukum yang spesifik telah dirancang untuk mengatasi masalah-masalah utang yang berlebihan. Undang-undang kepailitan berfungsi menjamin likuidasi kredit macet secara tertib tanpa mengganggu perekonomian secara tidak perlu. Kita sangat membutuhkan prosedur kepailitan tertentu bagi utang internasional. Pada tahun 2000, sejak 1960 undang-undang perjanjian internasional (UU No. 24/2000) diberlakukan dan pasal 10 undang-undang tersebut dijelaskan tentang pinjaman internasional.

Prinsip reorganisasi kepailitan sederhana saja. Jarum jam dihentikan pada satu titik waktu tertentu. Semua aset dan kewajiban yang ada dituangkan ke dalam satu ketentuan, untuk kemudian disortir dalam proses litigasi yang panjang. Sementara itu, entitas (*entity*) tetap diizinkan berfungsi, jika memang layak, bebas dari beban utang masa lalu. Kewajiban entitas berjalan didahulukan dari kewajiban entitas pendahulunya. Prinsip inilah yang memungkinkan entitas yang kebangkrutan dan dapat mengatasi kepercayaan dunia internasional terhadap Indonesia.

Kredit internasional tidak mengenal prosedur setara untuk menyelesaikan kredit macet. Ada banyak preseden, dimana utang tidak dilunasi secara penuh. Biasanya, non payment mengakibatkan kegagalan membayar utang total dan situasi dari setiap dolar utang. Upaya paling komprehensif untuk mengorganisasi utang tanpa kegagalan adalah membayar utang total hasilnya tidak menggembirakan. Contoh prosedur kepailitan domestik tidak langsung dapat diterapkan untuk situasi saat ini, karena jumlah negara yang terlibat besar sehingga, jika pembayaran ditunda sekalipun untuk sementara, pihak kreditor juga akan mengalami kerugian.

Hal ini juga bagi Indonesia, semua pelaku pasar menyadari masalah yang tak terpecahkan. Kreditor asing berusaha menekan komitmen mereka pada tingkat minimum dan modal domestik berusaha mencari perlindungan di luar negeri. Ekonomi negara-negara debitur terus merosot dan tekanan politik semakin menguat. Kecenderungan ini perlu dibalik. Kita berhadapan dengan satu proses refleksi. Pembalikan kecenderungan ini perlu dibalik. Kita berhadapan dengan satu proses refleksi. Pembalikan kecenderungan membutuhkan peristiwa klimaks yang dampaknya cukup untuk mengubah bias umum (*prevailing bias*). Hanya skema reorganisasi menyeluruh yang memenuhi syarat untuk menjadi peristiwa seperti itu.

Utang yang sudah ada dapat dikonsolidasikan ke dalam obligasi jangka panjang yang dapat dinegosiasikan dengan suku bunga konsesi. Obligasi ini akan dijual dengan harga sepersekian dari nilai nominalnya dan bank yang menyimpan obligasi ini akan menderita kerugian yang besar. Untuk melindungi mereka, bank - bank ini akan diizinkan menghapus bukukan obligasi mereka menurut nilai secara bertahap terdepresiasi sebagai kolateral untuk meminjam dengan "discount window" bank sentral. Ini akan mencegah sebulan nasabah ke bank yang posisi keuangannya terganggu akibat reorganisasi ini, mereka akan dibiarkan mencari jalan keluar dari kesulitan. Pengorganisasian utang lama tidaklah cukup, arus lanjutan kredit baru harus disediakan untuk memungkinkan negara yang terlibat utang melakukan pemulihan ekonomi (*recovery economy*). Bank - bank komersial tidak dapat diharapkan untuk ini karena mereka sudah terlilit hutang yang terus bertambah. Mereka seharusnya tidak boleh menyediakan kredit untuk kepentingan neraca pembayaran, IMF telah belajar dari pengalaman

dan tidak mau memberikan pinjaman seandainya mereka tidak mengalami kerugian dari komitmen yang telah mereka lakukan. Pemberian pinjaman untuk neraca pembayaran haruslah merupakan urusan institusi pinjaman internasional yang mempunyai kekuatan untuk memaksa agar negara penghutang menerapkan kebijakan-kebijakan ekonomi yang tepat (efisiensi).

Masalah internal utama Indonesia sebagai negara penghutang besar adalah inflasi dalam negeri dan fluktuasi mata uang rupiah yang sangat signifikan berpengaruh pada aspek ekonomi dan politik. Selama pencicilan utang asing menimbulkan defisit anggaran yang besar, kecil harapan untuk mengendalikannya. Tetapi bila beban utang telah berkurang, reformasi domestik akan lebih berpeluang untuk sukses. Dengan inflasi yang lebih rendah suku bunga riil akan naik, modal yang dilarikan keluar negeri akan tertarik untuk kembali dan barangkali bahkan modal asing juga dapat ditarik kembali.

Untuk menyediakan arus kredit baru yang memadai oleh IMF dan Bank Dunia (atau suatu institusi baru yang dirancang untuk kepentingan ini) akan membutuhkan modal dalam jumlah yang besar. Sekarang ini, tidak ada keinginan politik (*political will*) untuk menyediakan modal yang diperlukan; apapun perluasan institusi keuangan internasional yang dilakukan akan dipandang sebagai tindak penyelamatan (*bailout*) bagi bank atau bagi negara pengutang atau keduanya. Skema yang komprehensif yang akan mengharuskan baik kreditor maupun mengatasi keberatan ini. Pinjaman baru tidak akan digunakan untuk mencicil utang lama, mereka akan berfungsi merangsang ekonomi dunia di saat kredit macet menimbulkan efek depresi dan stimulasi sangat dibutuhkan. Kebutuhan yang

membutuhkan penyelesaian segera. Sedangkan muatan ekspansi berarti utang dianggap sebagai alternatif pembiayaan yang melalui berbagai perhitungan teknis dan ekonomis dianggap dapat memberikan keuntungan. Dalam praktiknya kedua muatan tersebut, baik salah satu atau keduanya, pasti menjadi alasan bagi debitur atau obyek yang berutang, relevansi kedua muatan tersebut.

Pemahaman penting mengenai utang selanjutnya diarahkan pada pengaruh utang debitur dan kreditur, utang yang diterimanya setidaknya menimbulkan dua implikasi. Pertama, utang setidaknya memperkuat daya beli (*purchasing power*) debitur sampai batas-batas tertentu. Kedua, utang akan menimbulkan kewajiban bagi debitur (untuk pada waktunya membayar) yang pada tingkat tertentu dapat menurunkan *baergaining power* debitur terhadap kreditur. Sedangkan bagi kreditur, piutang yang diberikannya juga menimbulkan setidaknya dua implikasi. Pertama, piutang yang diberikannya merupakan suatu bentuk investasi dengan tingkat resiko tertentu. Kedua, piutang pada tingkat tertentu dapat meningkatkan *bargaining power* kreditur atas debitur.

Beranjak dari berbagai pemahaman secara bertahap muncul pertanyaan apakah mungkin negara seperti Indonesia tidak berutang? Dengan mencermati kembali pembahasan teoritis mengenai suplemen teori dan transfer teori terhadap aspek khusus utang luar negeri yang membedakan dengan jenis utang biasa pada level ekonomi. Utang luar negeri antara lain terjadi karena adanya kesenjangan (*gap*) atas kebutuhan sejumlah devisa untuk mengimpor barang-barang modal, bahan-bahan mentah (*raw material*) untuk produksi berbagai komoditas, dan juga jerap kali bahan-bahan kebutuhan pokok. Jadi, aspek utang

luar negeri itu antara lain adalah untuk menjembatani perdagangan suatu negara. Karena itu pula, sebelum menjawab mungkin tidaknya suatu negara tidak berutang, perlu terlebih dahulu dijawab: mungkinkah suatu negara berdagangan atau tidak melakukan perdagangan luar negeri sama sekali? Mungkinkah suatu negara tidak berhubungan sama sekali dengan negara lainnya, karena kerap kali konsekuensi dari hubungan itu berarti adanya kebutuhan atas nama mata uang negara tertentu yang ujung-ujungnya dapat menimbulkan utang juga.

Suatu negara tidak melakukan hubungan perdagangan sekali dengan negara lainnya. Tidak mungkin suatu negara berdiri sendiri, apalagi bila keadaan ini dihubungkan dengan fenomena globalisasi ekonomi yang tengah berlangsung saat ini. Fenomena globalisasi tersebut dengan semakin kaburnya batas - batas negara (*borderless world*). Dengan menandainya semakin turbulensnya masyarakat dunia dan bahkan negara-negara besar seperti Amerika Serikat dan Jepang juga mempunyai utang luar negeri dalam jumlah yang cukup besar.

Sementara itu, bagi negara kreditur, utang yang disalurkan merupakan salah satu cara untuk menyalurkan surplus ekspor yang diperoleh untuk menjaga agar neraca pembayarannya dinamis. Oleh karena itu, utang luar negeri yang disalurkan oleh negara kreditur berkaitan dengan surplus ekonominya. Hal ini dapat dilihat dari dua sudut pandang, yaitu: pertama, negara donor secara penuh memanfaatkan kapasitas produksi bebasnya (*free productive capacity*) oleh karena keterbatasan permintaan internasional, sehingga penyaluran barang-barang modalnya harus dialirkan ke negara-negara berkembang. Kedua, negara donor tidak mempunyai kapasitas produksi bebas, yang

mana terjadi sosialis yang segenap mode produksinya diatur oleh negara.

Namun demikian, pola pembelian bantuan ke negara berkembang terjadi melalui instrumen lembaga-lembaga keuangan internasional negara industri maju, walaupun sebenarnya dana tersebut dari surplus negara penghasil minyak dunia. Hal ini dilakukan atas dasar pertimbangan keamanan dan takut akan adanya kegagalan kredit apabila mereka langsung memberikan pinjaman ke negara-negara berkembang.

C. Indonesia dan Perangkap Utang (*Debt Trap*)

Dengan demikian, pemberian bantuan (utang) dari negara kreditor ke negara berkembang pada prinsipnya mempunyai pengaruh ganda antara kedua belah pihak yang terlibat di dalamnya. Pemberian pinjaman dari negara kreditor memungkinkan mereka bisa membuka pasarnya di negara debitur dan dalam batas-batas tertentu meningkatkan posisi bargaining power mereka yang bisa dimanfaatkan untuk keperluan lain yang tidak ada kaitannya dengan perhitungan ekonomis, tetapi mengarah pada kepentingan politis. Sementara bagi negara debitur, utang yang diterimanya diharapkan akan mampu meningkatkan pertumbuhannya secara eksternal.

Utang luar negeri tidak hanya dibutuhkan dalam proses perdagangan, namun utang luar negeri juga diperlukan dalam perekonomian suatu negara untuk menunjang proses produksi di dalam negeri. Artinya, utang luar negeri merupakan mata rantai yang menghubungkan kegiatan internal dan eksternal perekonomian suatu negara. Dalam pemahaman ini sulit sekali menyatakan bahwa suatu

negara bisa saja tidak berutang sama sekali. Tetapi jelas sekali bahwa jumlah dan pemanfaatan utang tersebut harus dikendalikan dan dikelola secara benar sehingga justru tidak menjadi beban yang berkepanjangan.

Persoalan adalah bilamana utang tersebut sudah tidak memberikan keuntungan secara ekonomis bagi debitur, tetapi juga di sisi lain malah memberikan tekanan - tekanan tertentu dilihat dari sisi politis negara tersebut dalam hubungannya dengan negara donor.

Dalam tahap awal pembangunan, penggunaan komponen utang sebagai sumber pembiayaan disadari begitu menguntungkan bagi negara debitur. Bahaya utang luar negeri belum dianggap serius oleh sebagian besar negara pengutang mengingat mereka sangat kaya akan sumber daya alam. Masuknya modal dari luar negeri juga dianggap sebagai salah satu cara mengatasi hambatan dalam pengelolaan kekayaan alam yang begitu melimpah, sementara Indonesia perekonomian dalam negeri tidak begitu mampu menyediakan dana untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi kekayaannya. Sehingga tidaklah heran apabila selain masuknya dana berupa fresh money ke dalam negeri, utang juga dapat dilihat dari tinjauan pembelian bantuan tenaga ahli dan usaha *join venture* (patungan berjalan) perusahaan asing ke dalam negeri.

Namun, dalam perkembangannya Indonesia masuknya dana ke dalam negeri telah terperangkap sebagai debitur, sehingga utang luar negeri berubah menjadi perangkap (*debt trap*). Kuncuran dana dari luar negeri juga telah membentuk birokrasi yang sangat sensitif terhadap berbagai bentuk bocoran, korupsi dan penyalahgunaan.

Perangkap utang terbangun dalam frame bantuan pinjaman, yang paling memonjokkan Indonesia sebagai penghutang dan

memperlemem posisi bargaining power. Lemahnya posisi tawar menawar ini tidak saja dilihat dari makin kalahnya negara penghutang dalam kancah perdagangan dunia, namun munculnya bentuk intervensi dalam penentuan pengambil kebijakan ekonomi negara pengutang yang disponsori oleh IMF.

Perangkap utang tersebut juga makin memperlemem dan memperlebar jurang antara Utara dan Selatan. Aliran modal yang tercipta dalam hubungan pinjam meminjam dana ini menyebabkan negara debitur lebih berkesan memberikan subsidi kepada negara - negara maju. Sebagai gambaran, untuk pembayaran bunga dan cicilan pinjaman pokoknya saja, negara-negara debitur mengalirkan tidak kurang sebesar USS 418 miliar danaya ke negara kreditur. Sehingga semakin besar suatu negara melakukan pinjaman, maka semakin besar pula negara tersebut tergantung pada negara kreditur.⁴²

Tidak heran apabila ketidakadilan dalam pola hubungan ekonomi ini mendorong keinginan yang besar untuk menciptakan suatu tata ekonomi dunia baru yang mencirikan distribusi kekayaan dan pendapatan yang adil dan merata melalui serangkaian kebijaksanaan. Rencana Brady (*Brady Plan*) merupakan satu dari beberapa rencana dalam rangka penghapusan utang luar negeri negara-negara miskin sehingga memungkinkan pertumbuhan minimal di negara-negara miskin.

Namun, usaha-usaha tersebut seringkali kandas karena banyaknya kepentingan politik negara-negara donor, seperti yang

⁴² Supriyanto dan Agung F. Sampurna, *Utang Luar Negeri Indonesia*, PT. Djambatan, 1999, h. 166.

dialami oleh Indonesia. Selain juga masalah resesi ekonomi dalam negeri negara kreditor dan terjadinya perang dagang antara negara maju. Di samping itu, program - program paket reformasi dan penyesuaian struktur (*high cost*) yang ditempuh melalui program tersebut seringkali justru menimbulkan ongkos mahal.

Posisi Indonesia dewasa ini sebagai salah satu negara pengutang terbesar, masalah utang, baik peranannya dalam pembangunan, implikasi dan kemampuan melakukan bunga dan cicilan utang merupakan hal yang perlu untuk dikaji lebih lanjut. Dengan mencermati ketahanan ekonomi Indonesia saat ini, sangat sulit mengatakan bahwa ketergantungan Indonesia terhadap utang luar negeri akan berkurang untuk tahun-tahun ke depan. Hal ini disebabkan karena masalah utang luar negeri yang dihadapi Indonesia telah mencapai tahap yang demikian kompleks sehingga sulit untuk diupayakan pemecahan dalam waktu yang definitif. Ditambah lagi saat ini, Indonesia sedang mengalami "kelangkaan" atas modal sosialnya yang terpenting menurut Francis Fukuyama adalah trust (kepercayaan). Krisis kepercayaan yang melanda Indonesia saat ini tidak saja berasal dari luar negeri, tetapi juga dari dalam negeri akibat terjadinya konflik politik pasca - Suharto yang berkepanjangan.⁴³

Sebagai negara berkembang yang tetap konsisten dalam mempergunakan komponen utang luar negeri dalam politik pembangunannya, Indonesia untuk masa datang masih bergantung pada komponen ini. Seberapa besar tingkat ketergantungannya, tertentu

⁴³ Supriyanto dan Agung F. Sampurna, *Utang Luar Negeri Indonesia*, PT. Djambatan, 1999, h 167.

banyak faktor yang mempengaruhinya. Yang jelas bahwa apapun argumennya, untuk saat ini mengalirnya dana dari luar negeri merupakan kebutuhan yang sangat penting bagi Indonesia dan negara berkembang lainnya untuk menginjeksi perekonomiannya. Kecenderungan atas jenis pinjaman adalah bahwa negara debitur sangat membutuhkan bantuan dengan syarat-syarat yang lunak. Tanpa adanya aliran dana jenis yang sangat murah, amat pesimis untuk melihat prospek yang lebih cerah terjadi di negara-negara berkembang di masa datang.

Namun, justru hal yang ironis jika dalam prakteknya aliran modal dunia yang terbesar hanya terjadi diantara negara maju saja. Bahkan, dalam beberapa tahun terakhir terjadi aliran dana keluar dari negara berkembang ke negara maju, terutama sebagai akibat dari beban uang yang kian meningkat ditambah dengan pelarian modal dari negara berkembang. Di lain sisi, pihak kreditur mulai mengincar negara-negara berkembang yang menunjukkan pertumbuhan ekonomi yang baik sebagai pilihan lokasi investasi yang menjanjikan "*arte of return*" dan dibandingkan dengan negara asal modal. Selain itu, tentunya faktor pasar dan persaingan yang kian sangat kompetitif.

Dengan tingkat persaingan yang begitu besar, pemerintah dan pihak swasta juga memerlukan dana, akan mengakibatkan perburuan pinjaman yang bersyarat lunak akan meningkat dan tentunya akan semakin sulit diperoleh. Melihat kondisi demikian, diperkirakan akan pasar terjadi pula pergeseran perilaku para pelaku ekonomi (swasta) dengan mencari alternatif pembiayaan dari luar negeri seperti melalui modal, pinjaman sindikasi dan pinjaman komersial. Dengan pola semacam ini, diperkirakan akan terjadi peningkatan dalam pinjaman

resmi yang bersyarat lunak. Oleh karena itu, tidaklah heran apabila untuk masa datang perspektif utang luar negeri Indonesia dicirikan pada meningkatnya pinjaman yang bersifat komersial.

Membesarnya pinjaman komersial ini akan membawa berbagai dampak perekonomian nasional. Di satu sisi, pinjaman komersial ini dibutuhkan sebagai sumber pembiayaan dan juga untuk memperkuat cadangan devisa nasional. Sementara di sisi lain, pinjaman komersial memiliki dampak - dampak yang apabila tidak kita waspadai dapat membahayakan keseimbangan ekonomi makro.

Dampak pertama yang ditimbulkan akibat pinjaman komersial adalah terjadinya ekspansi moneter yang akan mempengaruhi kestabilan ekonomi makro dan neraca pembayaran. Hal tersebut dikarenakan bahwa pinjaman itu berjangka pendek yang dilakukan oleh pihak swasta telah menyebabkan penarikan pinjaman dari luar negeri dari otoritas moneter. Efeknya adalah kebijakan moneter yang dijalankan tidak akan mencapai sasaran yang pada akhirnya mengganggu pencapaian target sasaran makro ekonomi. Selain itu, penarikan berlebihan memiliki potensial untuk memanaskan perekonomian (*overheating*). Kemudian dampak ekspansi akan menjadi sulit dan sebagai konsekwensi terjadinya sistem ekonomi terbuka, menyebabkan arus keluar masuk modal menjadi lebih mudah dengan jangka waktu yang sangat pendek.

Dampak lain dari pinjaman komersial ini berkaitan dengan adanya bergejolak nilai tukar mata uang dunia yang dapat dengan seketika melonjakkan beban pembayaran kembali pinjaman. Perekonomian dunia yang semakin turbelin semakin memperbesar ketidakpastian dari nilai tukar mata uang negara-negara maju.

Fenomena Yendaka, misalnya, menimbulkan beban berat bagi Indonesia.

Meskipun berbagai langkah telah dilakukan, misalnya dengan melakukan hedging di pasar finansial, namun risiko perubahan nilai tukar terhadap kemampuan membayar utang luar negeri harus diperhatikan. Terakhir dari kecenderungan peningkatan pinjaman komersial ini adalah makin tingginya country risk dari Indonesia. Cermin dari resiko country risk ini adalah dapat dilihat dari terus meningkatnya angka DSR (*Debt Service Ratio*) kita dan persentase dari defisit neraca transaksi berjalan terhadap GDP.

Persoalan utang luar negeri dalam perspektif jangka panjang tidak hanya berkaitan dengan masalah berkurang atau justru ketergantungan Indonesia pada komponen utang luar negeri dan kecenderungan jenis pinjaman mana yang akan menjadi trend dan perlu tidaknya pengaturan. Namun persoalan utang harus disadari dengan kesadaran akan seberapa besar kemampuan Indonesia melakukan kewajibannya yang berkaitan dengan hutang yang kita pinjam. Hal ini tentu menjadi masalah yang sangat urgensi dewasa ini mengingat berbagai krisis yang telah melanda perekonomian kita dewasa ini. Utang luar negeri dikaitkan dengan krisis yang menimpa kita sekarang ini tidak hanya berkaitan dengan kelanjutan pembangunan, namun yang paling pokok adaah sudah bersentuhan pada masalah dasar kebutuhan hisup masyarakat atas kebutuhan pokok dengan harga terjangkau.

Meskipun bersikap pesimistik namun hal ini dapat menyatakan bahwa krisis yang berat ini bukan tidak mungkin bisa diatasi. Walaupun proses pemilihan ini jelas memakan waktu yang tidak pendek. Besarnya utang luar negeri, khususnya utang luar negeri swasta

lebih dari 80 miliar dollar tersebar dalam berbagai bentuk, menyebabkan sulitnya dilakukan negosiasi untuk dilakukannya roll over utang-utang tersebut.

Hasil kerja tim pengendali utang luar negeri yang berhasil kesepakatan untuk me-reschedulling sebagian besar utang luar negeri swasta dengan menggunakan skema INDRA (*Indonesian Debt Restructuring Agency*) selama 8 tahun jelas merupakan kabar baik. Namun dengan mencermati ketahanan ekonomi Indonesia saat ini serta berbagai masalah ekonomi, politik dan sosial yang menggayutinya, maka model penyelesaian lainnya juga perlu dipertimbangkan. Amortisasi misalnya, dalam situasi seperti sekarang ini rasanya cukup layak untuk diajukan. Selain itu, pembenahan struktural yang menyangkut berbagai "wilayah distorsif" dalam perekonomian Indonesia seperti monopoli, pembagian hasil pengelolaan sumber daya alam, sentralisasi pengelolaan keuangan oleh pemerintah pusat perlu segera diselesaikan secara tuntas melalui penyusunan kerangka hukum dan atauran (*legal and regulatory framework*). Mencapai

Pelaksanaan dari kesepakatan ini juga mengembalikan stabilitas ekonomi makro yang sempat goyah karena penurunan tajam nilai rupiah. Begitu pula investasi baik asing maupun domestik akan kembali bergairah dan juga ekspor akan mengalami peningkatan besar. Namun perlu ditekankan lagi bahwa di pundak kita sendirilah keberhasilan reformasi ekonomi ditentukan. Tugas IMF hanya memberikan bantuan dana dan teknis seperlunya.

Stabilitas nilai rupiah harus dilakukan dengan segera karena dengan nilai rupiah yang sangat rendah (*under value*) dan berfluktuasi menciptakan kepastian yang tinggi bagi dunia usaha dan mendorong

inflasi tinggi. Perusahaan yang berhutang keluar negeri kesulitan untuk membayar hutangnya. Untuk menstabilkan nilai rupiah, langkah-langkah tegas harus dilakukan sejalan dengan kesepakatan IMF.

Hutang swasta merupakan permasalahan utama menyebabkan krisis ekonomi yang kita hadapi sekarang ini. Penyelesaian permasalahan hutang swasta ini sangat mendesak karena selama permasalahan ini tidak diselesaikan dengan tegas selama itu pula kepercayaan terhadap perekonomian akan tetap rendah dan akibatnya rupiah akan terus mengalami tekanan. Berbagai usulan teknis telah disampaikan kepada pemerintah berkaitan dengan penyelesaian hutang swasta ini. Sudah tentu pihak swasta yang pertama tama harus menyelesaikan permasalahannya sendiri. Langkah tersebut antara lain dapat berupa penjualan asset dan penjadwalan kembali hutang yang telah jatuh tempo (*roll over*). Tugas pemerintah adalah memfasilitasi agar proses ini dapat berjalan dengan lancar.

Hutang sebesar US\$ 67,7 miliar dan hutang swasta US\$ 68,32 miliar. Hutang swasta sendiri terdiri dari hutang perusahaan non perbankan yang besarnya sekitar US\$ 58,91 miliar dan hutang perbankan senilai US \$ 9,41 miliar. Secara lebih rinci lagi, dari total hutang swasta tersebut diatas, sekitar US\$ 23 miliar merupakan posri perusahaari nasional PMDN, sedangkan hutang PMA berkisar sekitar US\$ 30 miliar.

Untuk mempercepat proses penyelesaian hutang swasta sebaiknya perusahaan-perusahaan yang tidak mampu lagi membayar hutangnya dibiarkan bangkrut sehingga jelas terlihat perbedaan antara perusahaan yang masih mampu membayar hutang dengan yang tidak dapat lagi membayar hutang. Untuk itu peraturan mengenai

kebangkrutan perusahaan (*bankruptcy law*) perlu dipertegas baik melalui undang undang maupun peraturan pemerintah. Dengan demikian investor terutama asing, akan dapat dengan cepat mengambil keputusan apakah akan mengambil alih perusahaan-perusahaan yang bangkrut tersebut. Bagi perusahaan yang masih berpotensi membayar hutangnya maka pemerintah memberikan dukungan agar mereka dapat menjadwalkan kembali hutang mereka. Langkah ini hendaknya cepat dilakukan agar harga saham dari perusahaan yang bersangkutan tidak terus merosot. Pemerintah dapat memberikan jaminan tetapi tidak melakukan bail out terhadap perusahaan tersebut sehingga pihak asing percaya untuk menempatkan modalnya di perusahaan tersebut atau pihak kreditur bersedia untuk menjadwalkan hutangnya.

Dengan tingkat pengangguran yang demikian tinggi maka usaha untuk mengatasi permasalahan dengan menciptakan program padat karya sangat mendesak. Tujuannya adalah memberikan pekerjaan yang menghasilkan pendapatan sekalipun tidak sebesar sebelumnya. Dengan demikian, maka para pekerja bersangkutan masih mempunyai pendapatan untuk menghidupi keluarganya. Pemerintah telah mengalokasikan dana sebesar Rp. 1,8 trilyun untuk pelaksanaan program padat karya ini. Bank Dunia dan OECF juga mendukung pelaksanaan program padat karya.

Perekonomian dunia semakin terkait satu dan lainnya, sehingga krisis yang awalnya bermula di Thailand berimbas ke seluruh kawasan ASEAN. Persepsi dan kenyataan bahwa ciri-ciri perekonomian negara - negara di kawasan ini adalah serupa, memungkinkan hal ini terjadi. Berkaitan dengan hal diatas, perekonomian Indonesia sudah sangat bergantung pada modal asing dan bantuan IMF, sehingga sangat

sensitif terhadap berbagai shock yang mungkin terjadi apalagi mobilitas dana saat ini susah sangat tinggi.

Kurang efisiennya pemakaian modal, baik dari luar maupun dalam negeri karena perusahaan-perusahaan Indonesia milik negara dan swasta memang pada dasarnya belum efisien, pemakaian modal beresiko tinggi dan bahkan spekulatif dan khususnya untuk modal yang dikururkan oleh BI lembaga keuangan dalam negeri dan internasional kelemahannya adalah pada pengawasan bank sentral serta lembaga keuangan terkait juga menjadi satu dari sekian banyak faktor penyebab krisis ekonomi. Walaupun demikian, perkembangan perekonomian diluar negeri, terutama di Amerika Serikat, yang mengalami pertumbuhan tinggi dan inflasi rendah, menarik modal ke Amerika Serikat dan mempertkuat nilai dollar atas pengorbanan melemahnya nilai mata uang negara lainnya.

Pemerintahan Habibie dalam mengatasi berbagai krisis ekonomi dan moneter telah melemah beberapa rekomendasi yang perlu dipertimbangkan dalam mengatasi krisis terutama kerjasama dengan IMF ini adalah sebagai berikut:⁴⁴

1. Laksanakan persetujuan yang telah kita buat dengan International Monetary Fund (IMF) berkaitan dengan reformasi perekonomian secara konsekuen. Kita semua harus mendukung pelaksanaan kesepakatan antara pemerintah dan IMF.
2. Selesaikan permasalahan hutang swasta dengan dukungan IMF dan melibatkan langsung para pemberi pinjaman dan swasta In

⁴⁴ Umar Juoro, Interpretasi Pandangan Ekonomi Habibie, LPPN – INDES, 1998, h. 37-38

donesia, sehingga hutang swasta dapat dijadwalkan ulang (roll over).

3. Stabilkan nilai rupiah terhadap dollar dengan cara mengembalikan kepercayaan para investor sehingga terjadi capai tal inflow dalam jumlah besar. Ruang gerak bagi spekulasi perlu dibatasi antara lain melalui pembatasan kegiatan transaksi keuangan yang tidak melibatkan kegiatan ekonomi riil. Banyak pakar manca negara telah menyetujui gagasan ini. Kerjasama dengan IMF dan negara-negara maju seperti Amerika Serikat, negara-negara Eropa dan Jepang diperlukan untuk merealisasikannya.
4. Perkuat proses monitoring yang berkaitan dengan lalu lintas modal masuk dan keluar tanpa melakukan kendali yang berlebihan dan tetap berpegang pada prinsip sistem devisa bebas.
5. Perkuat supervisi BI terhadap lembaga keuangan dengan penekanan pada penguatan modal, manajemen dan praktek-praktek bank yang sehat.
6. Mengembalikan kepercayaan investor asing dan domestik dengan memberikan keleluasaan tetapi dengan tanpa mengabaikan secara berlebihan kepentingan nasional dan kepentingan rakyat. Begitu pula aturan main dibidang ekonomi yang memfasilitasi persaingan sehat harus ditegakkan untuk menghindari praktek-praktek yang merugikan seperti monopoli, kolusi dan korupsi.
7. Tingkatkan kinerja ekspor dengan semakin meningkatkan nilai tambah produk-produk ekspor.

8. Kebijakan-kebijakan yang mendorong pada peningkatan transparansi perlu terus dikembangkan dan diimplementasikan secara sungguh-sungguh.

Sepanjang masa kepresidenan Habibie, kelompok ini memusuhi Habibie, dan menurut sejumlah perwira intelijens militer dalam wawancara dengan pengarang, sebagian dari dana paling penting bagi demonstrasi - demonstrasi anti Habibie dn anti pemerintah antara 21 Mei 1998 sampai 20 Oktober 1999 datang dari kelompok ini. Usaha sabotase ekonomi juga dilakukan oleh kelompok ini melalui pengalihan dana dan investasi keluar negeri, sebagai bagian dari upaya untuk melemahkan dan menjatuhkan pemerintahan Habibie. Peranan aktor - aktor internasional. Yang membuat penentangan terhadap Habibie jauh lebih buruk lagi ialah bersatunya kepentingan lawan-lawan dan musuh-musuh Habibie dari dalam dan luar negeri. Sejak 1974, terutama sejak 1990, media internasional yang didominasi barat mulai melukiskan Habibie sebagai "Islam fundamentalis", pas benar dengan pencarian barat akan musuh baru dalam paradigma barunya di era pasca Perang Dingin tentang bentrokan peradaban.

Di saat itu Habibie sedang berusaha keras membangun industri - industri berteknologi tinggi yang tumbuh dari dalam negeri sendiri. Barat juga tidak nyaman menyaksikan potensi persaingan yang bisa muncul dari arah ini. Selain kalah atas media internasional, banyak Lembaga Swadaya Masyarakat Internasional juga memusuhi Habibie, baik karena orientasi keagamaannya, anti Islam atau memang ingin mencoreng wajah Habibie karena hubungan dekatnya dengan Soeharto. Akhirnya, badan-badan pendanaan internasional, khususnya Dana

Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia (WB) yang didominasi Amerika memanfaatkan bantuan keuangan mereka untuk menyakiti Habibie dan pemerintahannya, dengan menerapkan segala macam tekanan untuk membuat Habibie dan pemerintahnya bertekuk lutut. Ini mereka lakukan misalnya dengan menahan pendanaan akibat "Baligate" meskipun jelas bahwa ini semata mata manuver politik yang dikoordinasi musuh-musuh Habibie, bukannya kesalahan ekonomis sebenar-benarnya.⁴⁵

Penundaan bantuan IMF terkait dengan penuntasan kasus Bank Bali secara transparan, yang memang kita telah janjikan dan sedang kita upayakan. Gejalaan satu-satunya tersebut segera diselesaikan, penundaan ini sama sekali bukan indikasi bahwa lembaga multilateral tidak lagi percaya kepada pemerintah Indonesia dan program - program yang sedang dilaksanakan. Fakta bahwa IMF mengirimkan misi teknisnya adalah bukti bahwa IMF tetap memiliki komitmen terhadap suksesnya program pemulihan ekonomi Indonesia. Perlu pula disebutkan bahwa bantuan dalam bentuk proyek - proyek yang sedang berjalan dari lembaga-lembaga internasional dan pihak bilateral tidak ada yang ditunda atau dihentikan.

Mengenai terjadinya penambahan jumlah utang dapat dikemukakan bahwa posisi utang luar negeri Indonesia pada akhir Maret 1999 adalah US\$ 14,9 miliar, terdiri dari utang luar negeri dunia usaha sebesar US\$ 81,5 milyar dan utang luar negeri pemerintah sebesar US\$ 68,4 miliar. Khusus mengenai utang luar negeri pemerintah, penambahan utang yang terjadi selama Tahun Anggaran

⁴⁵ Bilveer Singh, Habibie dan demokratisasi di Indonesia, Pustaka Cidesindo Jakarta, 2000, h. 144

1998/1999 (April 1998 Maret 1999) adalah US\$ 14,2 miliar. Tambahan itu mencakup tambahan utang untuk mendukung APBN sebesar US\$ 80 miliar dan tambahan sebesar US\$ 6,2 miliar untuk mendukung cadangan devisa. Sebagaimana diketahui, tambahan pinjaman tersebut diperoleh sebagai hasil perundingan CGI, dan kiranya agar dimaklumi pula seandainya kita tidak berhasil memperoleh dukungan internasional dalam forum CGI, maka selain tidak tersedianya dana untuk membiayai program - program yang sangat diperlukan masyarakat, juga terjadinya reaksi pasar yang merugikan pemulihan ekonomi nasional.

Dari awal, upaya pemulihan ekonomi yang dilaksanakan didasarkan pada kerangka strategi yang jelas. Hiperinflasi dan spekulasi harus dipatahkan melalui kebijakan moneter yang ketat dan deregulasi di bidang distribusi barang-barang pokok. Kebijakan ini diikuti dengan upaya memperbaiki perbankan kita yang rusak berat agar mulai mampu mengucurkan lagi kredit. Sementara itu, sebagian besar kegiatan dunia usaha macet dan beban hutang yang sangat besar harus diberi jalan keluar untuk merestrukturisasi hutang - hutangnya agar siap menerima kucuran kredit dan kegiatan usaha mulai bergerak kembali.

Kebaksanaan fiskal yang longgar diupayakan agar sekecil mungkin dampak negatifnya terhadap kurs rupiah dan inflasi. Ini dilaksanakan dengan membiayai defisit anggaran seluruhnya melalui bantuan luar negeri yang bersifat lunak. Ketersediaan dana untuk membiayai berbagai prioritas pengeluaran pembangunan juga terus diupayakan melalui upaya meningkatkan penerimaan negara, dengan meningkatkan penerimaan pajak dan menegakkan ketentuan mengenai penerimaan bukan pajak, disamping pengurangan pengeluaran negaa

dengan membatasi pembiayaan hanya pada program-program yang bersifat sangat mendesak.

Dalam melaksanakan langkah-langkah penanggulangan krisis tersebut diatas, pengembalian kepercayaan adalah kunci utamanya. Langkah awal diarahkan pada pengembalian kepercayaan pelaku ekonomi dalam negeri. Dengan makin nyatanya tanda-tanda pulihnya kepercayaan pelaku - pelaku dalam negeri, kepercayaan para pelaku luar negeri mulai ikut kembali pulih. Untuk mengembalikan kepercayaan para pelaku ekonomi, baik dari dalam maupun dari luar negeri, pelaksanaan reformasi kelembagaan di berbagai sektor digulirkan. Dalam kaitan itu diupayakan kebijakan ekonomi makro dan mikro yang transparan. Di samping meningkatkan kepercayaan, transparansi kebijakan juga akan mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam seluruh tahapan kegiatan pembangunan.

Dengan pulihnya kepercayaan secara bertahap, maka nilai tukar rupiah menjadi lebih stabil dan secara bertaha membaik dan akhirnya mencapai tingkat wajar. Karena melemahnya nilai tukar rupiah adalah salah satu penyebab terpenting inflasi saat itu, maka menguatnya dan menjadi stabilnya nilai tukar rupiah pada tingkat yang wajar, akan meredam tekanan inflasi, sehingga laju inflasi terus menurun. Harga barang-barang pokok, serta subsidi yang harus disediakan juga menurun secara bertahap. Menurunnya inflasi diikuti dengan menurunnya tingkat bunga. Bersama -sama dengan mulai berhasilnya pembenahan perbankan dan makin banyaknya para pelaku ekonomi yang mulai merasa aman, tentram dalam melakukan kegiatan sehari-hari, penurunan tingkat suku bunga akan mendorong bangkitnya kembali kegiatan ekonomi dalam negeri. Menurut teori Rostow tentang

tahapan pertumbuhan untuk pembangunan suatu negara melalui 5 (tahapan) yang disebut sebagai berikut: *1. the traditional society; 2. the long period during which the pre-conditions for growth are evolved; 3. the relatively short period of "take-off" into self sustaining growth; 4. the rapid drive to maturity; 5. the era of high mass consumption.* Atas dasar teori yang dikemukakan oleh Rostow itu secara signifikan tidak pernah tercapai oleh Indonesia dalam konteks dengan bantuan dari negara-negara donor maupun bantuan IMF terhadap Indonesia. Hal ini membuktikan bahwa suatu negara mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi secara berkesinambungan yang disebut dengan "self sustainable growth" yang dicetuskan pada masa pemerintahan Soeharto tidak pernah berhasil, apalagi dengan konsep Trilogi pembangunan ekonomi tentang pemerataan, pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan stabilitas, ternyata tidak terbukti.

D. Strategi Kooperatif dan Pengawasan IMF

IMF sebagai sebuah organisasi keuangan internasional telah banyak membangun dan mengaplikasikan suatu strategi kerjasama di dalam mengatasi permasalahan dari anggota-anggotanya dalam rangka untuk dapat memperpanjang keterlambatan pembayaran dana obligasi kepada IMF dalam jangka yang sudah ditentukannya. Strategi tersebut telah diberlakukan oleh IMF sejak tahun 1990-an, yang terdiri dari tiga elemen penting yaitu: Pencegahan terhadap kasus-kasus baru akan tunggakan dana bunga pinjaman, termasuk secara terus menerus mengadakan kerjasama diantara anggota-anggota yang terlibat dalam tunggakan dana bunga pinjaman, IMF dan organisasi keuangan lainnya akan menyelesaikan masalah-masalah keuangan anggotanya, serta

membuat aturan-aturan penangkalan apabila suatu negara di dalam memperpanjang tunggakan dana bunga pinjaman gagal bekerjasama dengan IMF dalam menyelesaikan keterlambatan pembayaran dana obligasi.

Tindakan pencegahan tersebut adalah merupakan suatu hal yang terpenting dalam strategi kerjasama IMF. Tetapi pada dasarnya tindakan pencegahan ini bersifat sangat kondisional, kebijakan ekonomi yang memadai dan penyesuaian aturan-aturan keuangan di suatu negara dengan IMF dapat dengan mudah menjamin suatu anggota dapat atau mampu untuk membayar dana obligasi tersebut. Hasil dari komisis eksekutif organisasi tersebut adalah meminta agar IMF dapat memakai sumber-sumber yang dimilikinya termasuk secara langsung mendenda anggota-anggotanya dalam batas waktu tertentu untuk dapat secepatnya membayar kembali dana obligasi tersebut kepada IMF. Dalam tahun belakang ini, usaha-usaha yang terlihat signifikan yang dilakukan oleh IMF adalah menambah atau mempertinggi praktek - praktek pengawasan yang dilakukan oleh IMF terhadap kesulitan ekonomi dan keuangan yang dialami oleh negara-negara anggotanya.

Aspek yang tidak kalah pentingnya adalah aspek kerjasama, baik elemen yang kedua dari strategi adalah tindakan pencegahan melalui undang-undang yang telah dibuat untuk mengecualikan bantuan keuangan oleh kreditor atau lembaga - lembaga donor lainnya untuk anggota-anggota IMF di dalam memberikan tunggakan dana bunga pinjaman yang hanya mengeajr pertumbuhan yang kuat sebagai orientasi dari penyesuaian kebijakan. Untuk beberapa hal-hal yang dapat dipilih oleh anccgota adalah IMF juga telah mengambil tindakan akumulasi dari "*rights*" untuk keuangan IMF di msa mendatang.

IMF didalam menguatkan prosedur untuk menahan perpanjangan tunggakan dana bunga pinjaman yang semakin meningkat. Aturan. aturan untuk menangkal atau menahan, hal ini adalah dengan menghentikan dana yang akan diberikan oleh IMF secepatnya untuk menahan tunggakan dana bunga pinjaman, dan penahanan atau penangkalan ini akan diproses apabila tunggakanc dana bunga pinjaman ini dibayarkan pada waktu yang telah disepakati bersama. Untuk para anggota yang memiliki tunggakan dana pinjaman, IMF sejak tahun 1990-an telah melakukan pendekatan kepada para anggotanya. Akuulasi "rights" ini ditujukan untuk membayar persekot dari IMF sebagai dasar untuk menopang keberadaan suatu negara dibawah monitoring program penyesuaian IMF.

Posisi kekuatan keuangan IMF sejak awal sampai dengan pertengahan tahun 1980-an, IMF sebagai organisasi keuangan memulai untuk mengefektifkan organisasinya dengan membantu mengatur anggotanya di dalam menagtasi dana obligasi kepada IMF ketika mereka mengalami kesulitan dana atau pembayaran. Untuk menghindarkan kelebihan pemasukan atau bantuan tersebut, maka komisi IMF tersebut telah memutuskan bahwa keterlambatan tunggakan dana bunga pinaman dalam jangka enam bulan atau lebih dapat dengan mudah dimulai dengan membayar seccara cicilan kepada IMF.

Untuk menguatkan posisi keuangan IMF, maka IMF mendirikan komisi keuangan utama pada akhir tahun 1987 dan telah menginvestasikan SDR sebesar 26,5 juta US\$ kepada bagian keuangan tersebut. Sejak saat itu, komisi ini juga telah mengambil tindakan penyeimbang yang selanjutnya dengan menaikkan dana tersebut 5%

dari IMF yang dipergunakan bagi cadangan keuangan IMF setiap tahunnya. Komisi ini juga setiap quarterly selalu menyesuaikan rata-rata pembayaran dan rata-rata penggantian kerugian kontribusi dari anggota-anggota negara debitor dan kreditor sebagai penyeimbangannya adalah komisi ini mendistribusikan kepada anggota-anggotanya yang telah memberikan dana tersebut kepada keuangan mereka yang dalam waktu tidak terlalu lama membayar kembali tunggakan dana bunga pinjaman.

E. Pengawasan Internasional Monetary Fund (IMF)

Sistem pengawasan yang dilakukan oleh IMF sejak tahun 1970-an adalah sistem pengawasan yang bersifat terjun langsung di dalam memonitor segala aspek kegiatan ekonomi negara-negara anggotanya dimana dengan membandingkan dari pertukaran nilai mata uang setiap negara. Selain hal tersebut pengawasan ini juga meliputi evaluasi secara kritis IMF terhadap kebijakan perekonomian dan keuangan negara tersebut.

Fokus atau permasalahan utama dari sistem pengawasan yang dilakukan oleh IMF adalah mengekspos kebijakan ekonomi domestik negara-negara anggotanya, setidaknya pengawasan ini meliputi fokus utama seperti: adanya keseimbangan pembayaran, persamaan nilai tukar uang, serta adanya sistem pertukaran nilai mata uang.

Sistem pengawasan yang harus mendapatkan perhatian utama dari IMF dalam beberapa tahun lagi, adalah sebagai berikut:

1. Sistem bank yang kuat. Sejak tahun 1980-an kira-kira dua pertiga dari negara-negara anggota IMF memiliki masalah di dalam sektor perbankan mereka, dengan banyaknya kegagalan

di dalam bank. Pada pertemuan bulan Maret 1997. Direktur Eksekutif setuju bahwa IMF akan memainkan peran yang penting di dalam usaha internasional untuk mempromosikan prinsip - prinsip perbankan serta praktek - prakteknya ke seluruh dunia. Pada saat pengawasan seperti itu, IMF akan berusaha menolong untuk memberikan semangat kepada para anggota untuk mendapatkan petunjuk dan pengembangan secara standar dari komisi pengawasan untuk memonitor tingkat kemajuan yang mereka lakukan dalam sektor perbankan tersebut. Untuk hal ini IMF akan bekerjasama dengan Bank Dunia dan Komisi Pengawasan Bank Dunia.

2. Perubahan nilai modal. Perubahan nilai modal yang dialami oleh negara-negara anggota merupakan sentral fokus IMF, sejak terbukanya sistem liberalisasi perubahan nilai modal sangat mempengaruhi pertumbuhan dan keuntungan perekonomian dengan memberikan efektivitas dana alokasi tabungan dan investasi. Sejak pertemuan yang diadakan pada bulan Februari dan April 1997-an, rapat Pengurus Eksekutif menyetujui bahwa nilai modal liberalisasi akan sangat menjamin terjadinya ekonomi secara makro dan menjadikan kuatnya sistem keuangan.
3. Pemerintahan. Pemerintahan yang baik merupakan hal yang tidak dapat dilupakan didalam memberikan pengaruhnya terhadap terjadinya perubahan dan pertumbuhan ekonomi secara efektif dan signifikan. Pemerintahan secara langsung adalah pembuat kebijakan ekonomi secara konsisten. Ada dua aspek yang menghubungkan antara pemerintahan dengan IMF:

membuktikan manajemen sumber daya masyarakat, termasuk didalamnya perbaikan sektor masyarakat yang menyangkut bank sentral, sumber-sumber masyarakat, serta menjadikan stabilisasi ekonomi yang menyangkut regulasi sektor privatisasi contohnya adalah: sistem pembayaran, pertukaran nilai mata uang, serta rezim perdagangan.

Pada pertengahan Juli 1998, komisi ini telah merealisasikan petunjuk bagi yang menyangkut hal-hal bersifat pemerintahan untuk staf IMF:

- a. IMF akan mensupport program-program yang dilakukan oleh pemerintah, sekalipun hal yang menyangkut makro ekonomi.
- b. Pendekatan yang lebih proaktif di dalam menasehati sistem dan institusi dengan tujuan untuk mengeliminir korupsi dan tindakan tindakan negatif lainnya.
- c. Sebaiknya banyak melakukan kerjasama dengan institusi mul tilateral.

Ada tiga hal penting lainnya yang menyangkut tiga prinsip di dalam metode operasionalisasi IMF.

- 1) Prinsip yang bersifat universal, berkaitan dengan hal ini setiap keanggotaan negara-negara yang tergabung oleh IMF biasanya tidak membuat prinsip-prinsip fundamental tertentu yang berkaitan dengan kinerja atau kerjasama antar anggota dan kelompok IMF.
- 2) Prinsip membentuk tingkah laku (perlakuan), adalah hal ini dimaksudkan untuk memberikan pengertian serta membentuk perilaku anggota-anggota IMF untuk bersikap dan berinteraksi

tanpa adanya pemilahan diskriminasi, dengan kata lain diantara anggota tersebut adanya kesamarataan atau kesejajaran di dalam berinteraksi.

- 3) Faktor ketiga yang dianggap sangat krusial adalah netralitas, sebagai badan keuangan, IMF sangat memegang dan memfokuskan pada permasalahan - permasalahan internasional. Faktor netralitas yang dilakukan oleh IMF merupakan faktor penting di dalam menjalin hubungan antara kepentingan anggota anggota individu dan kepentingan individu secara keseluruhan.

Prinsip-prinsip flexibel yang dilakukan oleh IMF adalah dengan memberitahukan perbedaan - perbedaan mengenai kebijakan ekonomi antara anggota IMF dalam hal ini adalah negara-negara maju (ekonomi maju) dengan negara-negara berkembang untuk tujuan memformulasikan kebijakan-kebijakan yang sama diantaranya. Di waktu yang sama, pokok permasalahan ini juga merupakan hal yang krusial yang dialami oleh struktur administratif IMF. Dimana perbedaan - perbedaan tersebut juga menyangkut kekuatan ekonomi, serta perbedaan quota di antara anggota-anggota tersebut.

Inti dari pengawasan yang dilakukan oleh IMF adalah dengan meminta para anggota IMF untuk dapat bertanggung jawab terhadap institusi IMF. Pengawasan ini tentunya oleh IMF dapat berupa observasi langsung terhadap komitmen mereka terhadap perjanjian yang telah mereka tandatangani.

Untuk negara-negara yang perekonomiannya relative berukuran kecil, operasionalisasi IMF sebagai lingkungan internasional cenderung

bersifat eksternal. Esensi yang mereka lakukan sebagai negara yang berukuran ekonomi relatif kecil adalah dengan menyeimbangkan perekonomian mereka sendiri dan tunduk terhadap tata tertib perjanjian yang telah ditandatangani.

Sedangkan untuk negara-negara yang perekonomiannya relatif berukuran besar, perhatian lingkungan internasional juga sangat besar terhadapnya seperti contohnya pengambilan keputusan terhadap kebijakan ekonomi negara tersebut yang mereka ambil, tidak lupa pula negara-negara yang perekonomiannya maju juga cenderung kuat di dalam membuat konsekuensi ekonominya, maka tidaklah mengeherankan apabila pengawasan yang dilakukan oleh IMF juga sangat ketat. Hal ini ditujukan untuk mensetting stabilitas ekonomi dunia.

Untuk membuktikan pengawasan yang dilakukan oleh IMF dengan ukuran - ukuran terdiri dari dua manfaat, yaitu:

- i. Ketentuan-ketentuan keanggotaan IMF yang telah didiskusikan pada forum - forum terbatas, seperti kelompok 7 (G-7) sangat berguna bagi proses penguatan legitimasi pengawasan yang dilakukan oleh IMF kepada negara-negara anggota.
- ii. Manfaat lainnya adalah bahwa hal ini bertujuan untuk kuatnya aturan-aturan hukum serta untuk mempromosikan aturan-aturan yang dibuat IMF.

Kebijakan pengawasan (Surveillance) yang dilakukan IMF terhadap anggotanya adalah merupakan basis salah satu dari formulasi ketentuan undang-undang komunitas sebuah masyarakat serta spesifikasi kebijakan negara-negara anggota tertentu. Sebagai bagian

dari tujuan pengawasan yang dilakukan oleh IMF ini adalah untuk mempromosikan kekuatan suatu negara dan tercapainya tujuan saling terciptanya adanya ketergantungan antara negara-negara maju dengan negara-negara berkembang, serta terciptanya kebijakan yang seimbang antara negara anggota, terutama pemerintah yang bersih (good governance).

Menurut A. Leftwich dalam: "Governance, politics and the state", menyebutkan sebagai berikut: "Government can be a confusing term it has become an umbrella concept for such a wide variety of phenomena as policy networks. Public management, coordination of sectors of the economy, public private partnership, corporate governance and good governance as a reform objective promoted by IMF".

Lebih lanjut dikatakan oleh A. Leftwich bahwa pada era tahun 1990 an, suatu (catchword) politik pada praktisi dan ilmuwan politik dengan : "...alike in number of subfields and political administrative contexts have embraced the idea of governance as a new way of thinking about state capabilities and state society relationships". Menurut Leftwich, IMF bersama-sama dengan PBB telah melakukan promosi kampanye dengan skala yang luas tentang pemerintahan yang bersih (good governance) sebagai sasaran reformasi baru bagi negara-negara dunia ketiga, termasuk Indonesia. Setiap institusi-institusi internasional seperti IMF diharapkan dalam memberikan dana bantuan pembangunan terhadap "civil society" tetap dalam yuridiksi untuk mengutamakan kepentingan atas pemerintahan yang bersih. Hal ini

dianggap sebagai suatu strategi terhadap perluasan kemampuan permintaan dari negara yang lemah (weak state).⁴⁶

F. Strategi IMF dengan Dukungan AS

Dominasi IMF dan AS sebagai kekuatan hegemoni atau kekuatan dominan dari perekonomian dunia dibutuhkan oleh dunia untuk mengatur dan memelihara norma-norma, aturan-aturan dari tata ekonomi liberal. Menurut Robert Gilpin disebutkan: *"The hegemonic power is both able and willing to establish and maintain the norms and rules of a liberal economy order, and with decline the liberal economic order is greatly weakened"*.⁴⁷

Awalnya dibentuk untuk mengawasi sistem "fixed exchange rates" yang telah sekarat pada 15 Agustus 1971, ketika presiden Nixon menutup pintu emasnya dengan terus menolak untuk melanjutkan komitmen AS untuk menjual dan membeli emas. IMF kemudian menemukan fungsi baru sebagai biro konsultasi ekonomi bagi negara-negara yang sedang kesulitan, menawarkan uang untuk menolong mereka dengan imbalan perjanjian - perjanjian pembaruan. Friedman berpedapat bahwa intervensi yang dilakukan oleh IMF mendorong banyak negara untuk terus menuntut kebijakan ekonomi yang tidak bijak tidak dapat dipertahankan kegagalan Rusia dalam membuat keputusan yang sulit yang diperlukan untuk menyelamatkan ekonominya yang gonjang - ganjing, Friedman percaya merupakan

⁴⁶ A. Leftwich, Government, the State and Politics, Developmental and Change, 1994, P..50

⁴⁷ Charles Kindleberg, A History of Financial Crises, New York: Basic Books, 1988. h. 43

contoh klasik klasi kesalahan sokongan IMF atas sikap yang tidak bertanggung jawab.

Bagi Friedman dan kawan-kawan konservatif, IMF bertanggung jawab terhadap krisis di Mexico pada antara tahun 1994 - 1995 mewakili beberapa lompatan dalam intervensi IMF yang tidak diharap. Mexico dibantu dengan paket bantuan sebesar \$ 50 miliar sekaligus oleh IMF, AS dan negara-negara lainnya. Friedman menyatakan bahwa uang IMF sebenarnya habis ditangan asing seperti bank-bank Amerika yang telah bodoh meminjamkan uang kepada Mexico, sementara Mexico sendiri tetap dalam resesi dan terbebani dengan harga-harga melambung. Bagaimanapun, krisis di Mexico memiliki konsekuensi jangka panjang yang juga serius karena hal itu memperburuk krisis di Asia Timur dengan menyokong para penanam modal untuk menanamkan modal yang lagi lagi beresiko. Tertarik dengan pengembalian yang tinggi dan diyakinkan bahwa IMF akan membantu mereka jika angka rata-rata tukar jatuh dan kegagalan pemerintah, para investor menaburkan uang pada pasar pasar yang sedang berkembang di Asia Timur. Akibatnya, IMF dan pendukung asuransinya melawan bank-bank swasta dan investor yang disubsidi, sebuah contoh mudah dari kebijakan yang mendukung sikap - sikap yang tak diinginkan. Jadi, solusinya bagi kondisi keuangan yang tidak stabil harus melalui eliminasi bujukan IMF "krisis moral".

Posisi orientasi pasar menimbulkan asumsi bahwa para investor bersifat rasional dan tidak akan ditolong oleh IMF dan pemerintah Amerika. Karena itulah mengeliminasi "krisis moral", dan anda mengeliminasi masalah di tengah krisis keuangan internasional yang serius. Hal ini mungkin benar, tapi pendekatan seperti itu tidak pernah

dicoba dan tidak ada bukti empiris untuk mendukung eksperimen kebijakan yang berani. Akhirnya, bukti yang tersedia menghasilkan kesimpulan bahwa para penanam modal tidak rasional secara konsisten. Tetapi terjebak dalam eurofiah. Ketika spekulasi menjamur, banyak orang tidak bersalah yang akan menderita. Untuk alasan tersebut, beberapa pemerintah berani menempuh resiko menyerahkan sepenuhnya masalah keuangan internasional kepada pasar, dan banyak pemerintah telah menempatkan mekanismenya pada tingkat domestik untuk melindungi warga negaranya dari ketidakstabilan ekonomi.

Banyak yang percaya solusi atas masalah ketidakstabilan ekonomi internasional dapat ditemukan dengan memperkuat peranan IMF dalam mengatur. Pendukung hal ini, terutama AS dan IMF sendiri, percaya dengan kebebasan modal yang bergerak.

Bagaimanapun, sementara bersitegang dengan pendekatan pasar tentang keuntungan alami atas modal yang bergerak bebas, mereka percaya bahwa pengawasan yang lebih besar tentang masalah keuangan oleh IMF adalah perlu. Pada akhirnya, IMF telah mengambil sejumlah inisiatif yang penting, piagam IMF telah diperbaharui untuk memberi IMF yuridiksi yang lebih besar tentang masalah-masalah keuangan. Sebagaimana direktur IMF Stanley Fischer yang pertama dibidang pengurusan menyatakan perubahan itu ditujukan untuk memungkinkan IMF untuk memajukan liberalisasi dalam pergerakan modal. Dia juga telah mengemukakan, bagaimanapun, bahwa penghargaan atas tujuan ini membutuhkan informasi yang berkelanjutan dan dapat dipercaya pada kondisi ekonomi yang berpotensi memiliki resiko, perkembangan dari sistem pengawasan yang efektif untuk memonitor ekonomi tersebut, dan tindakan IMF sebagai pemberi pinjaman resor terakhir.

Krisis di Indonesia antara tahun 1997 - 1999 pada akhirnya diperdalam oleh minimnya informasi tentang kondisi ekonomi yang disuplai oleh IMF dan para penanam modal. Sebagai contoh, ukuran cadangan keuangan yang hanya diketahui oleh BI dan tagihan luar masih rahasia. Pada 1997, pelajaran yang didapat dari penaglaman ini berhasil meningkatkan pengumpuln data dan penyebarannya oleh IMF. Bagaimanapun, beberapa pakar berpendapat bahwa meskipun kelayak sistem pengumpulan data membuktikan ketidaklayakan dan tidak menghalangi krisis ekonomi di Asia Timur pada tahun 1997.

Untuk meningkatkan kebijakan moneter taraf internasional, IMF telah memberi penekanan yang lebih ketat pada kode etik yang sedang berkembang yang menyangkut good practice dalam perkara keuangan yang membutuhkan kelayakan dalam persetujuan IMF yang mengatur sistem perbankan internasional. Juga diperlukan pengawasan melekat dan pengamatan atas ekonomi tertentu akan beberapa bahaya seperti defisit anggaran blanja dan tingkat inflasi yang tinggi,. Bagaimanapun, sebuah negara (meskipun telah diperingati atas masalah-masalah yang mengancam) tidak dapat mencegahnya, dan IMF lemah dalam bertindak walaupun tidak bijak jika IMF memperingati para investor akan masalah-masalah potensial dalam negara tertentu.

Dalam dunia aliran modal yang meningkat dan bertambahnya jumlah peminjam, negara-negara individual biasanya akan mengalami permasalahan keuangan yang parah dan tidak dapat dielakkan yang mencegah likuidasi atau bahkan bangkrut. Ketika ekonomi yang sehat memiliki masalah ekonomi akan mengalami kebangkrutan. Meskipun biro yang paling layak untuk menjalankan peranan pemberi pinjaman resor terakhir adalah IMF. IMF membatasi kapasitasnya karena tidak

seperti bank sentral yang mereka tidak dapat membuat uang dan mekanisme pemerintahannya yang lamban mencegahnya untuk bertindak cepat dalam krisis. Sebagai tambahan, asumsi IMF atas peran pemberi pinjaman akan menaikkan masalah serius karena resiko dalam mendukung gejala moral meningkat sesuai dengan perkembangan sumber daya yang tersedia.

Memperkuat IMF dengan maksud memperkenalkan kebebasan pergerakan modal dan mencegah krisis moneter telah menjadi tujuan penting atas administrasi Clinton. Prioritas dalam menjaga ekonomi terbuka menuju keuangan internasional mencerminkan komitmen Amerika dalam ideologi memihak pasar, keuntungan bagi Amerika dimana menteri keuangannya sangat bertanggung jawab, dan kepercayaan bagi Amerika memiliki keuntungan besar yang dapat diperbandingkan dalam pelayanan keuangan. Bagaimanapun, kontroversi yang mencolok pada tahun 1998 dalam kontribusi AS terhadap IMF sebesar \$18 miliar menunjukkan usaha pemerintahan Clinton (didukung oleh pasar ekspor) untuk memperkuat peranan IMF dalam usaha mencegah krisis memilih memenangkan persetujuan parlemen atas dana IMF.

Perubahan-perubahan yang diajukan oleh parlemen dalam konteks dengan persetujuan IMF dengan negara-negara penerima pinjaman dan aktivitas IMF lain sebagaimana dilaporkan oleh banyak negara harus dibicarakan untuk meningkatkan keterbukaan dan transparansi ini menjawab tuduhan bahwa IMF terlalu elit dan tertutup. Sebagaimana banyak negara berkembang telah menolak keterbukaan informasi keuangan, permintaan ini dapat menjadi sumber perpecahan antara IMF dengan banyak negara.

IMF harus mengenakan bunga yang lebih tinggi dari sekitar 7% yang akan mendorong pengembalian lebih cepat dan ketergantungan yang lebih besar pada pasar tertutup. (Partai konservatif mengeluh bahwa persaingan IMF melawan sektor keuangan tertutup dan permintaan bahwa IMF mengakhiri praktek peminjaman terhadap pemerintah asing dengan bunga yang lebih rendah dari pasar. Jika IMF membuat perubahan ini, hal itu akan mengumpulkan usaha apapun untuk membuatnya pemberi pinjaman resor terakhir.

Pemerintah Amerika harus meyakinkan bahwa pinjaman IMF tidak boleh memberatkan kelas pekerja atau negara miskin, dan standar buruh tidak boleh dilanggar. Jelasnya perubahan proposal ini adalah izin untuk mengorganisasi buruh dan kaum politik kini. Menteri keuangan AS harus menjamin bahwa pinjaman IMF tidak boleh memberi bantuan industri dalam melawan persaingan dengan industri Amerika. (dapat dikatakan ekonomi yang nasionalis harus hidusp schat dan baik dalam kongres AS).

Ada beberapa saran yang tidak berhubungan, termasuk permintaan menteri keuangan yang membuat evaluasi secara detail dari IMF atau kongres AS bisa melihat perkembangan operasi dari IMF dan keuangan internasional lebih umum. (pergantian ini lebih menyerupai mengundang kongres untuk ikut campur tangan IMF dan kegiatannya lebih kearah politis).

Sepertinya IMF tidak bisa memperkuat persediaannya untuk membuat perjanjian dengan krisis moneter masa depan. Banyak negara mengajukan perlawanan untuk memperkuat IMF. Pengusaha bank dan pemerintah dalam dunia perusahaan lebih ekstrim untuk menerima IMF. Sebagai tambahan, perlawanan kongres dan lemahnya kepemimpinan

di Amerika diharapkan bisa mengatasi. Semua ini berarti prospek IMF berdasarkan dewan keuangan internasional suram.

G. Pengawasan Keuangan Internasional dan Dewan Moneter IMF

Berbeda dengan pemerintahan Clinton, jumlah ahli ekonomi dan pemerintah dalam memberikan pengawasan modal internasional. Banyak yang percaya bahwa perubahan jangka pendek harus terkontrol. Laureate James Tobin dan beberapa ahli ekonomi menganjurkan pajak dalam pertumbuhan kapital jangka pendek, dan Paul Krugman menyatakan beberapa negara yang mengalami kesulitan dana harus memperhatikan pengawasan capital. Charles Kindleberg menganjurkan bahwa pemberi pinjaman resor terakhir bisa bergerak cepat untuk mengatasi krisis moneter. Pemerintahan Perancis, Jerman dan Jepang telah mengurangi beberapa tindakan kemungkinan perubahan dalam keuangan pasar global dan peredaran mata uang. Perancis, Jerman dan Jepang mengusulkan bahwa persatuan Eropa, Jepang dan AS bisa mengatur perubahan rata-rata dan menjaga mereka dalam satu ikatan atau daerah target untuk menstabilkan ekonomi global. Bagaimanapun juga, AS dan bank sentral mempunyai objek yang kuat untuk memutuskan kepentingan rata-rata dan kebijakan makro ekonomi di beberapa kekuasaan internasional; mereka memilih untuk percaya pada pasar.

Perbedaan antara AS dan prinsip ahli ekonomi dalam masalah ini merupakan topik dari pertemuan menteri keuangan dan pengusaha bank G-7 Februari 1999. Mekanisme peraturan keuangan internasional adalah topik yang didiskusikan dalam pertemuan. Salah satu utusan dari Jerman, Perancis dan Jepang, mengusulkan untuk menambahkan

pengawasan; beberapa pejabat dari Eropa dan Jepang menginginkan pengawasan "*hedge funds*". Persetujuan telah dicapai mendirikan "*forum stabilitas keuangan*" menyusun peraturan keuangan nasional yang akan diadakan dua kali dalam setahun untuk membicarakan dan menyelesaikan jalan untuk menimprove informasi kualitas finansial. Kesulitan dalam usaha G - 7 untuk mengembalikan keuangan internasional tidak bisa meramalkan stabilitas global ekonomi masa depan.

Beberapa perusahaan dan beberapa investor akan mengalami kekalahan terbesar, mereka berhati-hati melawan ketika "*euphoria*" melanda. Beberapa orang percaya satu-satunya solusi internasional masalah krisis moneter merupakan hasil dari pemberi pinjaman terakhir dapat memberikan bantuan yang cepat untuk mengatasi masalah keuangan. Penyelesaian pertanggung jawaban dapat mengatur peredaran uang di pasar. Seperti IMF tidak bisa memberikan uang, hal itu sangat susah dengan adanya kontribusi nasional untuk melaksanakan peraturan; bagaimanaun anggota berhubungan untuk melakukan kontribusi.

Hal yang dibutuhkan oleh peminjam untuk tambahan luar biasa dalam "*hot money*" mencari penanam modal. Ahli keuangan David Hale telah menambahkan, bahkan belum pernah terjadi berdasarkan sejarah financial "*hedge fund*" beroperasi secara bersamaan. Hal yang dibutuhkan investor untuk menjual cepat ketika harga mulai bergerak dalam membantu ketidakstabilan sistem keuangan internasional.

Ide dalam peminjaman resor terakhir berbeda, posisi pasar percaya bahwa dana untuk melepaskan tanggungan dari investor akan mengakibatkan masalah "resiko moril". Hal ini perlu diperhatikan

karena dengan mudah spekulasi yang beresiko. Walaupun demikian, Charles Kindleberg telah menggarisbawahi kerusakan disebabkan oleh krisis moneter internasional lebih parah dari "*moral hazard*". Salah satu sudah harus menentukan antara satu dari "*two evils*" dan beberapa percaya bahwa "*moral hazard*" lebih sedikit dari "*two evils*".

H. Instabilitas Keuangan Internasional

AS dan negara-negara lainnya takut kalau-kalau perkembangan keuangan internasional yang tidak terbatas akan menyebabkan ketidak stabilan dari ekonomi internasional, seperti yang mereka temukan pada tahun 1930-an yang disebut dengan The Great Depression. Hal ini menyebabkan kecemasan yang menandai munculnya pengawasan yang cermat terhadap penyaluran bantuan luar negeri di awal-awal tahun sesudah perang dunia kedua berakhir. 17 Mengakibatkan sebagian dari negara-negara penghutang masih harus menyehatkan ekonominya. Padahal telah dilakukannya *recovery economy* (deregulasi) kebijakan dari pasar - pasar keuangan domestik dan penemuan - penemuan baru perangkat - perangkat keuangan secara kelengkapannya. Dan kemajuan - kemajuan di bidang komunikasi menandai adanya perkembangan yang pesat pada tingkat integrasi ekonomi dari sistem keuangan nasional diseluruh belahan dunia.

Pasar keuangan internasional telah menjadi gambaran yang menarik perhatian dari situasi ekonomi global jumlah perdagangan antar negara di akhir tahun 1990-an telah mencapai kira-kira \$1,5 triliun per hari bertambah 8 kali lipat sejak tahun 1986. Perbedaan jumlah yang besar dari jumlah global eksport barang dan jasa untuk

keseluruhan tahun 1997 sekitar \$6,6 triliun dollar atau sebesar \$ 25 milyar dollar perhari.

Sebagaimana tambah banyaknya modal yang ditanam diberbagai sektor mencapai peningkatan yang luar biasa. Pada pertengahan tahun 1990-an, dana - dana yang dikelola, dana pensiun mencapai jumlah \$ 20 trilyun, 10 kali dari jumlah di tahun 1980. Selanjutnya, tajamnya perbedaan dari tingginya penanaman modal ini telah banyak diperbesar melalui kenyataan bahwa negara-negara penanaman modal telah berpengaruh oleh keadaan tersebut, sehingga penanaman modal selalu dibentuk dengan memakai dana - dana pinjaman.

Dengan adanya pengawasan - pengawasan terhadap paket bantuan dana kekayaan - kekayaan keuangan lainnya memainkan peran yang penting dalam keuangan internasional. Transaksi - transaksi keuangan internasional telah mencapai jumlah 360 trilyun dollar tahun 1997. Ini merupakan pertambahan yang besar dibandingkan kepatuhan dari keseluruhan ekonomi global, telah menyumbangkan pada kompleksitas keuangan dan akomodasi finansial mengarah pada instabilitas keuangan internasional.

Kembali ke krisis Asia Timur, krisis - krisis keuangan yang terjadi yaitu merupakan pengalaman berharga bagi ekonomi internasional. Ada tiga masalah yang penting untuk diungkapkan dalam krisis keuangan tersebut. Pertama, kasus hutang pada sebagian negara negara berkembang diakhir tahun 1970-an dan awal tahun 1980-an. Kedua, terjadinya collapse di tahun 1992 - 1993 pada exchange rate mechanism (ERM) mekanisme nilai tukar yang menyerang sistem

peredaran mata yang belaku umum. Ketiga, krisis mata uang Mexico, Peso di tahun 1994-1995.

Adanya kekhawatiran bahwa krisis tersebut akan menyebar ke negara-negara Amerika Latin, oleh sebab itu menyebabkan pemerintahan Presiden Clinton menggunakan dana - dana Amerika Serikat dan menekan IMF untuk menggunakan dana - dana keuangan itu guna mengakhiri krisis tersebut. Perbaikan krisis berjalan secara keras. Kebanyakan kritik dilontarkan, khususnya dari aliran kiri, yang mengadukan bahwa pemerintahan Clinton menggunakan uang pembayaran pajak rakyat Amerika tanpa mendapat otoritas dari kongres untuk menolong bankir-bankir Amerika dari keserakahannya dirinya sendiri.

Sehubungan dengan hal tersebut, kelompok konservatif lainnya, disisi lain mendukung bahwa pemerintah telah menipu bantuan - bantuan untuk krisis - krisis di masa datang melalui pemberian semangat kepada para penanam modal dan peran negara, jika mereka mengambil kebijakan tersebut, akan menimbulkan permasalahan. Pemerintah Amerika Serikat dan IMF berhati-hati untuk terlibat secara langsung pada krisis keuangan yang terjadi di kawasan Asia Timur, termasuk di Indonesia.

Krisis awal yang terajdi pada mulanya berpusat di sektor - sektor tertentu, yang tidak merupakan ancaman bagi ekonomi internasional yang lebih besar. Dan secara realtif mudah diatur, namun pada akhirnya ketika dibandingkan dengan krisis keuangan di Asia Timur, krisis keuangan ini sangat memiliki potensi perbedaan yang besar. Oleh sebab itu, krisis di akhir tahun 1997 ini dimulai pada negara-negara yang kuat ekonominya, sebagai konsekuensi nyata bagi

negara-negara itu, dan krisis tersebut melebar secara luas pada ekonomi global.

Meskipun sangat wajar untuk mengatakan ketidakmampuan untuk mengatasi krisis - krisis tersebut, bermula dari globalisasi. Hasil transformasi keuangan modern, ukuran absolut pergerakan keuangan internasional, khususnya spekulasi dan waktu yang sangat singkat dari mengalirnya bantuan luar negeri, pananaman modal, bertambahnya kecepatan mengalirnya modal tersebut melintasi batas-batas nasional secara global. Krisis - krisis ini telah menandai munculnya begitu banyak keyakinan bahwa pergerakan keuangan internasional harus dapat mewujudkan mekanisme pemerintahan sebagai suatu subjek dan bukan sebagai objek, namun dominasi AS dengan IMF tetap menjadi alternatif kepentingan ekonomi imperialis ekonomi dengan pasar bebas.

Pada musim panas di tahun 1997, keadaan ekonomi di Asia Timur dibiarkan dalam keadaan terbengkalai dan dibiarkan dalam suatu kehancuran luar biasa. Sejumlah keterkejutan yang muncul dari kondisi keuangan, kemudian secara menyeluruh terjadi lebih banyak krisis - krisis ekonomi yang mengejutkan dan berdampak pada berhentinya keajaiban di Asia Timur secara tiba-tiba.

Keadaan ekonomi yang tidak ada kepastian dan masalah moneter telah disambut oleh Bank Dunia sebagai suatu ortodoksi pragmatik dan dianggap sama dengan keberhasilan menarik perhatian untuk membuat dan membuktikan bahwa stabilitas makro ekonomi sebagai suatu pengalaman jatuhnya ekonomi pada tingkat yang terburuk di setiap negara sejak tahun 1930-an. Hal ini telah dilaporkan sebagai korban - korban ketidakpatuhan mereka sendiri, dan kesulitan untuk dapat menghindarinya bahwa sebuah krisis keuangan yang besar

ini dapat terjadi pada ekonomi modern. Memang dalam kenyataannya tidak seorangpun mampu meramalkan kapan sebuah krisis ekonomi akan terjadi.

Dalam wacana restropeksi, krisis dengan berbagai akibatnya tidak dapat dihindari. Setelah seluruh masalah tidak dapat dikendalikan dan dijelaskan, mulailah terjadi krisis. Dalam wacana ilmu pengetahuan sosial, krisis - krisis keuangan di Asia Timur telah dapat ditentukan, jika satu kasus yang muncul sebagai bagian dari krisis ekonomi global akan sulit untuk diselesaikan. Beberapa negara khususnya Korea Selatan dan Thailand ternyata mampu mengatasi, tetapi dipertengahan tahun 1999 sedangkan Indonesia dan negara-negara tetangga lainnya belum melakukan perbaikan ekonomi dan masih tetap mengharapkan dukungan dan bantuan IMF.

Pengulangan terjadinya krisis - krisis keuangan pada waktu-waktu tertentu telah membuat orang mempertanyakan kembali bagaimana rasionalitas pasar - pasar, rasionalitas pelaku pelaku pasar yang mampu mencapai kemajuan terus-menerus dalam penanaman modal dengan kenaikan harga yang tak terkendali atau kekacauan, yang secara menyeluruh menimbulkan kepanikan keuangan dan munculnya berbagai krisis yang tidak terkendali.

Dengan mengambil jalan lainnya dalam pemecahan masalah tersebut, jika para pelaku ekonomi bersikap rasional dan mereka. menganggap dirinya sebagai ahli ekonomi, maka bagaimana mungkin seorang dapat menghitung banyaknya sikap rasional yang terjadi pada pasar uang? Walaupun demikian, terjadi perbedaan pendapat dari sejumlah ahli ekonomi mengenai teori teori yang dibuat untuk menjelaskan krisis - krisis tingkat nilai tukar mata uang, sama halnya

dengan perbedaan ahli-ahli ekonomi untuk mengingkari terjadinya masalah-masalah tersebut.

Pada tahun 1997, beberapa ahli ekonomi yang terlibat dalam perdebatan bersama-sama menyatakan bahwa ekonomi dan lembaga - lembaga yang berubah tidak mungkin menimbulkan krisis - krisis keuangan yang serius, jika krisis telah terjadi. Mereka akan mengatakan timbulnya krisis tersebut akibat dari keadaan sejarah yang berbeda dan bukan dari pekerja-pekerja yang bersatu pada sistem kapitalis.

Merujuk pada salah satu perilaku sebagai profesi, tidak membuat tercengang bahwa beberapa ahli ekonomi mengantisipasi Asia Tenggara terhadap kekacauan keuangan dan ekonomi global.

Penolakan umum perilaku ahli-ahli ekonomi yang profesional pada keadaan yang berbahaya ditujukan sebagai konsekuensi dari krisis. krisis keuangan internasional tidak dapat diubah. Menurut Hyman Minsky, seorang ahli ekonomi terkemuka yang piawai pada disiplinnya. Dalam serangkaian pernyataan, apa yang disebutnya ketidakstabilan keuangan (instabilitas keuangan). Teori - teori berkenaan dengan krisis - krisis keuangan, merujuk pada teorinya, krisis - krisis keuangan adalah sesuatu yang bersatu dan tidak dapat dielakkan sebagai ciri ciri sistem kapitalis dan diikuti dengan membedakan serta arah yang dapat diperkirakan.

Masalah terpenting dari munculnya krisis - krisis keuangan dimulai dengan apa yang disebutnya displacement (pengganti) eksternal ekonomi dari luar. Hal ini juga terkait dengan teori John White tentang transfer ekonomi. Keterkejutan tersebut harus sangat besar dan menembus segala segi kehidupan. Hal tersebut tampak pada bentuk bentuk yang berbeda seperti dimulainya suatu perang, sebuah

bentuk penahan atau suatu panen yang gagal, atau terjasinya inovasi dari suatu teknologi baru yang penting.

Jadi timbulnya keluasan akan menambah keterkejutan dari luar, menambah kesempatan - kesempatan yang menguntungkan. Pada akhirnya ada suatu sektor ekonomi yang penting secara serentak bersama-sama mengurangi kesempatan - kesempatan ekonomi di dalam daerah-daerah lainnya.

Dalam suatu tanggapan berkenaan dengan suatu perubahan pada kesempatan - kesempatan yang menguntungkan, sejumlah usahawan (pengusaha dan para bisnis) dengan sumber-sumber keuangannya yang kuat atau dengan kredit, mereka menyerbu pasar dan menjarah bank di daerah-daerah baru. Dan hal ini akan menyulitkan daerah daerah lain yang telah mapan.

Jika ada kesempatan - kesempatan baru yang mengawali keuntungan - keuntungan telah cukup, maka dimulailah pembangunan industri besar -besaran. Aspek kunci dari penanaman modal besar-besaran tersebut dapat berjalan karena adanya pasokan modal yang cepat dan tambahan - tambahan mendasar dari kredit bank. Kemudian secara besar-besaran memperluas penyaluran sejumlah uang. Akan tetapi, sebagaimana tekanan yang dikemukakan pada pendapat Minsky, pemberian kredit bank memiliki kecenderungan yang tidak stabil dan mudah goyah.

Suatu penanaman modal besar-besaran juga ditunjang melalui peran perseorangan dan lembaga - lembaga bisnis seperti halnya melalui kredit bank. Hal ini juga banyak dilakukan untuk memperbanyak pembiayaan spekulasi untuk menaikkan harga yang luar biasa. Karena itu, selanjutnya akan menambah dan memperluas

penyaluran uang dan aktivitas - aktivitas lainnya, terjadi desakan untuk memperlunakkan arah penambahan harga yang dicari setelah barang barang atau aset - aset keuangan nasional (pemerintah).

Hasilnya dalam naiknya harga menyebabkan munculnya perkembangan - perkembangan baru, kesempatan - kesempatan yang menguntungkan dan mengarahkan lebih banyak penanam - penanam modal memasuki ke pasar.

Kekuatan modal mandiri ini, atau yang terakumulasi menyebabkan proses - proses dan kasus-kasus sehubungan dengan keuntungan - keuntungan dan penanaman - penanaman modal untuk berkembang secara sangat cepat. Selama masa euforia ini, menggunakan kata kata Minsky yang "cerdik", spekulasi yang terjadi pasti harga yang bertambah akan menunjukkan adanya faktor penting lainnya yang mengatur perkembangan pasar dan berbeda dengan pandangan dari teori Adam Smith.

Banyak sekali pasar investasi (penanaman modal) merugi setelah mendapat imbalan dari kenaikan harga-harga dan keuntungan lainnya, melalui mengabaikan pertimbangan - pertimbangan normal dari perilaku penanaman modal yang rasional dan penanaman modal secara alamiah menyukai pasar yang beresiko. yang

Perkembangan dan pertimbangan yang tidak masuk akal disebut sebagai fase kekacauan ekonomi. Yang disebabkan oleh instabilitas keuangan internasional. Hal ini menyebabkan kenaikan harga megelembung luar biasa, seperti halnya percepatan - percepatan fase tersebut, harga-harga terus bertambah akibat dari spekulasi - spekulasi

yang dilakukan oleh orang-orang kaya, termasuk quantum fund yang didirikan oleh George Soros pada tahun 1968.⁴⁸

Pada bagian penting sepanjang spekulasi ini, sejumlah pelaku yang mempercayai bahwa pasar telah mencapai puncaknya, mulai mengubah pasokan aset - aset mereka berupa uang atau kapital dari sesuatu yang kualitasnya sama dengan penanaman - penanaman modal. Banyak sekali para spekulasi pasar uang dan modal menyadari permainan itu sudah usai, mereka mulai menjual aset -asetnya, berlomba untuk keluar dari berbagai resiko dan taksiran yang terlalu tinggi dari aset - aset yang secara cepat memungkinkan terjadinya penurunan dari keadaan yang kacau balau berkaitan dengan masalah politik dan keamanan.

Kejadian khusus yang memicu munculnya kekacaubalauan dan memungkinkan munculnya kasus-kasus kepemilikan keuangan mungkin dapat diwujudkan dalam sebuah krisis dan kegagalan perbankan dan bangkrutnya perusahaan-perusahaan swasta atau serangkaian kejadian-kejadian yang tak terkendalikan. Disaat investor beramai-ramai keluar dari pasar, harga-harga turun, kebangkrutan bertambah dan memungkinkan terjadinya letakan - letakan kenaikan harga yang luar biasa dan spekulatif memcbawa perubahan tingkat harga yang tak masuk akal.

Kepanikan investor dan pemilik modal yang sering terjadi pada investor - investor itu diikuti oleh keputusan untuk mencari jalan keluar yang dapat mereka lakukan. Banyak bank-bank mengalami kemunduran dan bangkrut terkena likuidasi seperti pada bulan

⁴⁸ George Soros, *Kimia Keuangan*, (terjemahan), Interaksara, Batam, 1999, h. 7.

Nopember 1997 terjadi likuidasi 16 bank kasus-kasus ini adalah sebuah kemacetan kreatif yang menimbulkan suatu resesi dan kemudian disertai depresi mata uang rupiah. Kemungkinan berakhirnya seluruh kepanikan tersebut dianggap oleh sebagian orang sebagai perbaikan ekonomi dan pasar dalam keadaan yang kembali seimbang, dan mulai mampu membayar berbagai biaya yang sangat besar.

Beberapa ekonom profesional buat keterkecualian menolak model yang dibuat oleh Minsky mengenai krisis - krisis keuangan. Dengan satu alasan yang mereka kemukakan bahwa karena para ekonom percaya bahwa model yang bersifat umum tidak mungkin diterapkan, karena pada kasus-kasus tertentu dari krisis keuangan memiliki keunikan atau tipe-tipe tertentu yang dapat dianggap sebagai model khusus, dimana yang akan lebih dapat diterima. Mereka yang berfikir bahwa setiap krisis keuangan muncul dari kecelakaan sejarah tidak dapat diterima sebagai teori yang bersifat umum.⁴⁹

Kritik lainnya berkenaan dengan sesuatu yang baru saat ini, kritik ini berpendapat meskipun model Minsky dapat dianggap valid pada waktu tahun 1980-an terjadi perubahan pada sejumlah struktur mendasar dari kapitalisme lahirnya perusahaan perbankan modern dan berbagai komunikasi yang sangat cepat. Dalam konteks ini telah dikaji suatu teori yang berdasarkan pada instabilitas kredit. Meskipun kritik lainnya terhadap model Minsky berkenaan dengan krisis - krisis keuangan, teori ini berpendapat bahwa sebagian dari krisis - krisis telah digesekkan melalui ketidakpastian, spekulasi dan instabilitas ekonomi. Dan para ahli ekonomi menyatakan rasionalitas dan sikap

⁴⁹ Ibid., p. 45

mengesampingkan seperti kekacauan adalah aspek-aspek dari perilaku ekonomi.

Sebaliknya, penerima hadiah Nobel Ekonomi Hanreate Milton Fried man telah memberikan pernyataan tersebut diatas, bahwa pelaku - pelaku ekonomi selamanya selamanya terlalu bersikap rasional, di mana spekuasi tidak dapat terjadi di pasar ekonomi. Pada kenyataannya, Friedman membuktikan bahwa apa yang kita sering sebut sebagai spekulasi adalah usaha dari para penanam modal untuk melindungi dirinya sendiri dari kegiatan-kegiatan yang tidak masuk akal oleh pemerintahan. Bagi Minsky bentuk lain dari euphoria dan krisis-krisis keuangan dalam suatu bentuk yang terpadu dari kapitalisme modern.

Dalam rumusan ini Kindlebergen berpendapat tentang rasionalitas dari investor secara individual, sejarah telah mencatat banyaknya demonstrasi yang terjadi di pasar - pasar sering kali dianggap sebagai suatu tindakan yang irasional dan gerakan sosial atas dasar alasan psikologis diambil sebagai tindakan yang paling baik untuk menjelaskan sebab timbulnya kekacauan keuangan. Meskipun banyak individu yang bersifat rasional, akan tetapi spekulasi - spekulasi keuangan adalah sebuah fenomena kelompok dimana dari beberapa individu berkembang menghasilkan hal-hal irasional (tidak masuk akal). Hal ini juga dijelaskan oleh George Soros tentang terjadi instabilitas dari finansial internasional sebagai- berikut: *"Looking at the system, we must distinguish between direct investors, portfolio investors, commercial bank and financial authorities such as the IMF and central bank. Direct investors, like multinational corporations (MNC), did not*

play destabilizing role except perhaps by hedging and speculating with their lequility.

1. Pandangan Luar Negeri AS Terhadap Krisis Politik Indonesia

Masalah yang ditimbulkan oleh adanya ketidaksepahaman antara IMF yang didukung oleh pemerintah Clinton dan pemerintah Soeharto di dalam usaha menyelesaikan krisis ekonomi telah menyebabkan media massa Amerika Serikat mulai membahas dan mengevaluasi kekuasaan politik presiden Indonesia yang kedua tersebut. Hal ini tampak misalnya di dalam bagaimana setelah penandatanganan yang kedua antara IMF dan Soeharto di bulan Januari 1998, media massa Amerika mulai berprediksi bahwa meskipun tampaknya krisis ekonomi Indonesia cukup parah dan melemahnya kekuasaan politik Soeharto di dalam negeri, namun pelemahan ini tidak akan membuat Soeharto kehilangan kekuasaannya sebagai presiden. Ketika berbagai kalangan yang dianggap oposan politik Indonesia mulai berani menyuarakan agar Soeharto turun dari jabatan yang dipegangnya selama 32 tahun, media massa Amerika Serikat masih percaya bahwa Indonesia tidak akan mengalami pergantian presiden di dalam waktu yang singkat.

Salah satu sebab mengapa media massa Amerika Serikat masih yakin akan bertahannya Soeharto sebagai presiden Indonesia adalah karena pada saat penandatanganan perjanjian kedua antara IMF dan pemerintah Soeharto pada bulan 15 Januari 1998, terjadi kemarahan masyarakat umum Indonesia lebih ditujukan pada Michel Camdessus, Direktur Jenderal IMF yang dengan berpose melipat tangan memperhatikan Soeharto menandatangani perjanjian tersebut di dalam

foto seolah menunjukkan kekuasaan mendikte IMF atas Indonesia. Kemarahan belumlah ditujukan pada Soeharto dan pemerintahannya, meskipun di sana-sini telah mulai terdengar gugatan kearah itu. Selain itu, orang-orang Indonesia dikabarkan berpendapat bahwa bukan "*people power*" yang akan mengancam wewenang Soeharto, melainkan "*shopping power*".⁵⁰

Pada awal Januari 1998 tidak satupun pengamat ekonomi yang sepenuhnya yakin apa sebab-sebab dari krisis ekonomi yang begitu cepat melanda negara-negara Asia termasuk Indonesia. Spekulasi sementara pengamat menyatakan bahwa hutang yang berlebihan disertai sistem perbankan yang lemah menjadi penyebab utama dari krisis ekonomi Indonesia. Ketidakjelasan bahkan bagi IMF akan penyebab yang pasti membuat badan internasional ini menawarkan resep tradisional berupa pengetahuan ekonomi, tingkat suku bunga yang tinggi dan membuka lebih lebar pasar dalam negeri. Masalahnya adalah bahwa resep ini tidak memperhatikan masalah utang yang berlebihan dan resesi yang semakin mendalam sehingga berakibat meskipun IMF sudah mengucurkan dananya, nilai tukar rupiah tetap terus menurun.

Mengapa Amerika Serikat khususnya pemerintah Clinton merasa perlu turut campur di dalam usaha menyelamatkan ekonomi Asia termasuk Indonesia baik melalui IMF dan Bank Dunia maupun secara langsung. Jawaban utama terletak pada kemungkinan bahwa jika tidak segera ditangani, maka krisis ekonomi Indonesia akan dengan cepat mempengaruhi kepanikan pada ekonomi negara-negara Asia lainnya khususnya Jepang yang mempunyai begitu banyak kepentingan

⁵⁰ New York Time, 18 January 1998

ekonomi di Indonesia dan pada gilirannya tsunami ekonomi Jepang akan sangat besar dampaknya terhadap keadaan ekonomi Amerika Serikat secara langsung.

Persepsi inilah yang membuat pemerintah Clinton khususnya Menteri Keuangan AS Robert Rubin sangat mempertahankan kebijakan untuk menyuntik dana tambahan pada IMF guna membantu menyelesaikan krisis ekonomi negara-negara Asia termasuk Indonesia meskipun ditentang oleh Kongres Amerika Serikat yang dikuasai oleh partai oposisi yakni Partai Republik yang berpendapat bahwa krisis ekonomi Asia haruslah ditangani oleh negara-negara Asia sendiri dengan campur tangan minimal dari Amerika Serikat.

Hubungan antara IMF dan dukungan kuat dari pemerintah Clinton dibelakangnya dengan pemerintah Indonesia khususnya pada masa ketika tampaknya terjadi ketidaksepakatan di dalam perjanjian bantuan ekonomi menjadi berita utama pada media massa Amerika Serikat.

Pada tahap pertama usaha IMF di dalam menyelamatkan krisis ekonomi ini mensyaratkan Thailand, Korea Selatan, dan Indonesia untuk membersihkan sistem perbankan dan memulai sistem akuntansi dan auditing yang sangat ketat sehingga para penanam modal dapat mempunyai gambaran yang akurat mengenai kondisi finansial yang sesungguhnya dari suatu perusahaan. Kapitalisme KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) di dalam arti pemberian hutang pinjaman untuk kepentingan politik juga disyaratkan oleh IMF untuk segera dihentikan. Masalah antara IMF dengan pemerintah Indonesia mulai timbul ketika presiden Soeharto tampaknya tidak secara sepenuhnya bersedia menerapkan persyaratan ketat IMF tersebut yang dapat merugikan

kepentingan ekonomi dan politik presiden, keluarganya, dan para kroninya serta memperlemah basis ekonomi dan politik dari sistem patronase dengan hubungan patron client yang menjadi landasan kekuasaannya selama berpuluh tahun.

Pemberitaan media massa Amerika Serikat khususnya menjadi perhatian cenderung berpihak pada pendapat IMF dan pemerintah Clinton meskipun mereka juga memberitakan kritik - kritik yang ditujukan pada IMF baik dari kalangan pencgamat ekonom Asia maupun Amerika Serikat sendiri. Khususnya mengenai Indonesia, dengan memaksa penutupan 16 bank bermasalah secara cepat membuat para penanam modal menjadi khawatir secara berlebihan. IMF juga dituduh terlalu keras menindak ekonomi Indonesia yang rapuh dengan mensyaratkan untuk memperketat kebijakan-kebijakan pajak dan moneter pada saat keadaan resesi ekonomi yang biasanya justru memerlukan kebijakan yang sebaliknya

Kritik utama yang dilontarkan oleh media massa Amerika Serikat terhadap IMF adalah ketertutupan bahkan kerahasiaan dari proses bekerjanya badan dunia itu terutama di dalam proses pembuatan analisa dan usulan kebijakannya yang seharusnya dibicarakan dan dibahas secara lebih transparan. Kritik lain terhadap IMF terutama di dalam konteks perjanjian kerjasama antara IMF dengan pemerintah Soeharto adalah dengan mengucurkan dananya pada suatu sistem politik dan ekonomi yang korup ini hanya akan memperkuat kebobrokan sistemik Para pengritik ini, termasuk Jeffrey Winters dari Northwestern Uni versity, menyatakan bahwa apa yang diperlukan Indonesia bukanlah pengetatan ekonomi, melainkan pemerintahan yang

dipercaya dan bertanggung jawab dengan suatu sistem ekonomi yang lebih transparan.

Strategi IMF ini dianggap sebagai strategi yang tidak rasional, jika hal ini terjadi pada AS, bilamana negara tersebut tidak memiliki jaminan deposit (angsuran deposito). Sementara akibat dari keraguan terhadap manajemen keuangan perbankan, dimana terjadinya penarikan dana secara besar-besaran di bank - bank, dan ini kemungkinan Federal Reserve (bank sentral AS) tidak akan mampu melakukan apapun untuk menahan penarikan uang tersebut. Hal ini yang dialami oleh Indonesia, ketika terjadinya penarikan uang dari bank - bank yang disebut dengan istilah "Rush" atau penarikan uang dari bank secara mendadak.

Pola strategi IMF yang ditawarkan kepada negara-negara di Asia, termasuk Indonesia adalah meminjamkan uang tunai untuk menjamin kebutuhan bank tersebut, sehingga bank tidak mengalami kebangkrutan, karena terkuras habis cadangan uangnya. Hal ini juga adalah diterapkannya strategi IMF dan AS hampir sama yang dilakukan untuk negara Meksiko pada tahun 1994 - 1995 yang disebut dengan krisis Tequila yang terjadinya gejolak mata uang di negara-negara Amerika Latin.

Strategi bantuan IMF terhadap Indonesia adalah tidak sama seperti yang terjadi di Meksiko yang dalam waktu singkat dapat pulih kembali ekonominya, sedangkan Indonesia dianggap kebijakan ekonomi seperti kehilangan arah. Kebijakan ekonomi untuk keluar dari krisis selama tahun 1997-1999 belum ada bentuk yang jelas. Program Dana Moneter Internasional (IMF) terbukti bukan hanya gagal memperbaiki kebaikan ekonomi negara-negara yang dilanda krisis seperti Indonesia, tetapi justru memperburuk keadaan negara tersebut.

Dalam kaitan ini, ada beberapa hal yang menyebabkan terjadinya kegagalan IMF, pertama IMF tidak mempunyai rincian dan gambaran yang jelas mengenai krisis di Indonesia. Lembaga ini bersikap keras terhadap negara yang dibantu oleh IMF, terutama memangkas anggaran pengeluaran dan menaikkan kebijakan fiskal, termasuk pajak yang menyebabkan terjadi deflasi yang memperburuk resesi dan situasi ekonomi Indonesia dalam menghadapi tekanan terhadap rupiah. Kedua adalah terlalu banyak utang Indonesia, baik pemerintah dan swasta yang menunjukkan "vulnerable" (rentan), akibat terlalu terbukanya sektor dunia usaha utang swasta, yang akhirnya harus ditanggung oleh pemerintah Indonesia.

Arsitek finansial baru telah dilakukan oleh AS dalam pertengahan tahun 1998, krisis yang melanda Asia Timur, termasuk Indonesia dianggap sebagai bagian dari ekonomi global, dimana hal itu sebagai tahapan dari setting politik yang diperankan oleh presiden Bill Clinton dengan mengemukakan tentang deklarasi yang disebut "*worst crisis in 50 years*".⁵¹ Masalah deklarasi ekonomi global yang dilakukan oleh pemerintahan Bill Clinton ini secara substansial terkait dengan krisis devaluasi mata uang rubel, Thailand dengan terdepresiasi mata uang bath dan Indonesia dengan mata uang rupiah yang terdepresiasi sampai dengan 80 persen.

Dalam hal ini, alasan - alasan politik dari pemerintahan Bill Clinton adalah beban yang sangat berat atas tabungan nasional dan kemudian IMF melakukan penekanan dengan memberikan bantuan kredit dalam bentuk "*Loan*" sebesar 10 milyar dollar AS kepada

⁵¹ Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism*, Princeton University Press, 2000, p. 326.

Indonesia sebagai konsekuensi "*sequandered*" para investor. Investor dan pemerintahan dimanapun juga sering mengalami kepanikan akibat dari tekanan ekonomi dan kekacauan politik dalam negeri. Kekhawatiran beberapa negara adalah terjadinya default mata uang nasional terhadap dollar AS, sehingga para investor mulai menarik kembali investasinya demi keamanan uang mereka. Keuntungan di satu sisi dan kepanikan investor menyebabkan aksentuasi untuk mempersiapkan kejatuhan mata uang dollar agar supaya stock market mereka tidak terancam oleh kapital manajemen keuangan jangka panjang sehingga menjadi koleps terlalu mendalam akibat dari krisis ekonomi.

Akibat dari stock - market dan seriusnya kredit macet yang sangat mempengaruhi lambatnya pertumbuhan ekonomi global. Hal penyebab dari keterlambatan dalam melakukan estimasi bahwa "*approximately one - third*" dari ekonomi dunia sebagai akibat dari resesi. Hanya Amerika Serikat yang mampu mempertahankan kestabilan pertumbuhan ekonominya. Dengan depresi di kawasan Asia Timur dan resesi konteks dengan ekonomi dunia, harga - harga komoditas dirasakan "*considerably*" dan ini merupakan kasus ekonomi yang terancam oleh pada banyaknya sektor - sektor komoditas ekspor masuk di pasar, termasuk pertanian Amerika.

Oleh sebab itu, konsentrasi AS pada awal tahun 1998, bahwa krisis finansial (keuangan) akan secara terus-menerus dan meluas, maka para pengambil keputusan lebih banyak difokuskan pada negara negara di Amerika Latin, termasuk Meksiko dan Brazil. Namun hal ini merupakan bagian dari banyaknya karakteristik dari pembangunan ekonomi dunia ketiga yang menimbulkan permasalahan, seperti juga

yang dialami Indonesia dengan melebarnya defisit anggaran belanja negara dan membengkak utang interansional, termasuk masalah domestik dan situasi fiskal yang menimbulkan terjadinya akumulasi tingginya pelarian modal keluar negeri (*outflow - capital*), sehingga penekanan pada mata uang rupiah.

Kasus Meksiko dan Brazil, juga hampir sama yang dihadapi oleh Indonesia, karena secara nyata, mata uang rupiah tetap berfluktuasi dan terdepresiasi dengan mata uang dollar AS. Pertemuan negara negara G - 7 yang merupakan kekuatan - kekuatan mayoritas yang secara langsung mernagsang pertumbuhan dan mencari solusi pemecahan jangka panjang terhadap problematika terjadinya instabilitas keuangan global.

Inisiatif presiden Clinton dalam rangka mengatasi memanasnya situasi ekonomi dan setiap bank sentral akan melakukan injeksi terhadap interest rate agar mata uang tidak terjadi pemotongan yang merangsang perlambatan pertumbuhan global. Bank sentral AS (*Fed*) sudah mengantisipasi dan melakukan motivasi agar tidak terjadi reduksi terhadap ekonomi Amerika dengan suksesnya "*reinvigorating*" (memperkuat kembali) ekonomi.

Proposal Bill Clinton yang disampaikan dalam pertemuan G-7 diterima oleh anggota-anggota lainnya dengan antusias, dalam rangka kerjasama (*joint meeting*) antara IMF dan Bank Dunia pada bulan Oktober 1998 di Washington. Beberapa hal penting dalam proposal tersebut adalah untuk melakukan stabilisasi pasar keuangan internasional. Kebebasan yang amat besar diberikan kepada IMF dalam konteks pergerakan - pergerakan kapital diperlukan pengawasan yang ketat atas masalah domestik dan masalah masalah keuangan

internasional, termasuk terhadap Jepang, Jerman dan Perancis dalam melakukan kontrol atas moneter dan masalah keuangan. Namun dari sisi lain, apra ekonom percaya bahwa hanya suatu yang disebut dengan "*true lender of last resort*" (peminjam yang terakhir) akan melakukan proteksi ekonomi global dari krisis finansial.

Pada pertemuan IMF - Bank Dunia, Presiden Clinton mengajukan proposal yang disebut dengan " new international finance architectur" (Arsitek baru finansial internasional) dalam rangka perluasan jaringan mengatasi krisis ekonomi dan melakukan pencegahan krisis di masa depan. Administrasi juga diharapkan untuk mengusahakan daya tangkal (*deterrence*) oleh beberapa pemerintahan (terutama negara - negara Eropa Barat dan Jepang) disebut dengan "*to impose new restrictions*" atas keluarnya (*outflow*) transaksi-transaksi arus modal internasional, hal ini sesuai dengan teori dari John White.

Hal ini juga menurut Hal Hill, seorang ekonom Australia dan staf mengajar Australia National University (ANU) mengatakan bahwa masalah yang paling penting dan mendesak pada saat ini bagi Indone sia adalah mengembalikan kredibilitas pemerintah. Gesekan - gesekan yang terjadi dalam bentuk kabinet reformasi pembangunan perlu dihindarkan untuk memberikan kepercayaan pada pasar dan kepada pemerintahan transisi. Hal ini disebut oleh Hill, ada empat faktor yang mempengaruhi pemulihan perekonomian Indonesia dan untuk mengembalikan kepercayaan investor asing. Keempat faktor itu adalah kucuran dana bantuan luar negeri, kondisi perekonomian negara negara

Asia Timur, arah kebijakan dan kredibilitas pemerintah, serta produksi pangan.⁵²

Dari empat faktor tersebut diatas, masalah kredibilitas pemerintah Indonesia yang paling mendesak untuk segera ditangani. Tindakan tegas pemerintah dalam menangani sistem perbankan juga ikut memberikan kontribusi dalam menaikkan nilai tukar rupiah, sekalipun jauh dari target di bawah sepuluh ribu per dollar AS. Sebagaimana dipatok dalam kurs di APBN, secara teknis menurut Hal Hill, masalah krisis moneter dapat ditanggulangi, seperti dilakukan oleh IMF di Meksiko dalam jangka waktu 18 bulan (1994-1996).

Tetapi terus terang untuk Indonesia sangat sulit untuk membuat prediksi, karena masalahnya begitu kompleks. Kucuran bantuan luar negeri, baik dari dana IMF dan CGI dapat menjadi faktor pendukung untuk membantu pemerintah menopang kebutuhan pokok masyarakat. Bantuan CGI sebesar 7.9 milyar dollar AS yang disetujui dalam pertemuan di Paris Club pada bulan Juli 2000 dan dana IMF yang mulai cair dapat menghindarkan pembengkakan defisit anggaran yang ditargetkan dalam tahun fiskal sebesar 8.5 persen dari PDB (*Product Domestic Bruto*).

Hal ini sudah banyak tudingan dan kritikan keras terhadap IMF yang dianggap bertanggung jawab atas krisis keuangan dan moneter yang terjadi di kawasan Asia Timur, termasuk paket program bantuan IMF terhadap Indonesia. Namun, ada juga yang mengatakan bahwa ini merupakan hukuman bagi dosa-dosa Asia yang begitu besar dan mengecam sebagai hasil tindakan dari para spekulasi uang.

⁵² Kompas, 28 Agustus 1998

Kritikan yang cukup keras dari Paul Krugman yang lalu menganggap bahwa negara-negara di kawasan Asia sebagai keajaiban ekonomi Asia (*Asia Economics Miracle*) dipertanyakan kembali. Sebaliknya, apakah IMF sudah melakukan tugas yang terbaik dalam memberikan bantuan program terhadap Indonesia. Pandangan Krugman bahwa IMF justru seperti menuangkan minyak pada api yang sedang menyala.

IMF dibantu oleh departemen keuangan AS menerapkan beberapa strategi - strategi sebagai berikut.⁵³ Pertama, memberikan pinjaman pada negara-negara yang terkena krisis untuk membantu mereka mengatasi krisis moneter. Kedua, sebagai persyaratan negara-negara tersebut harus menreformasikan perekonomiannya, menghapuskan kapitalisme perkoncoan (*crony capitalism*). Ketiga, menyaratkan negara-negara tersebut untuk mempertahankan suku bunga tinggi dalam rangka mempertahankan dana para investor tetap bertahan (*status quo*). Keempat, agar menunggu kepercayaan pasar pulih kembali dan lingkungan yang disebut sebagai "*vicious circle*" (lingkaran setan) berubah menjadi "*virtuous circle*" (lingkaran keberuntungan). Oleh sebab itu, kritik yang dialamatkan kepada IMF diarahkan pada dua kelompok.

Kelompok pertama, adalah kelompok "*hard money types*", yakni kelompok yang menuding IMF sebagai pemicu krisis lewat desakan desakan kepada negara-negara melakukan devaluasi mata uangnya dengan sistem kurs mengambang, ternyata seharusnya

⁵³ Paul Krugman, *Strategic Trade Policy and New International Economics*, MIT Press, 1996. p. 62.

mempertahankan nilai tukar tetap. Kelompok pertama, berpendapat bahwa negara-negara Asia, termasuk Indonesia harus mati-matian mempertahankan nilai tukarnya dengan mempertaruhkan segala kemampuan cadangan devisa. Menurut kelompok pertama, krisis keuangan di kawasan Asia pasti tidak akan terjadi bilamanana mempertahankan saran IMF.

Sedangkan kelompok kedua adalah bersifat "*soft-money types*" yang menganggap IMF terlalu menekankan perhatian pada stabilitas mata uang. Kelompok ini menentang suku bunga tinggi yang disarankan oleh IMF, justru semakin memperburuk terjadinya resesi ekonomi dan akibatnya menambah tekanan terhadap finansial. Dengan suku bunga yang rendah, maka Indonesia dapat mempertahankan pertumbuhan ekonominya, sebaliknya pemerintah Indonesia (Bank Indonesia) mempertinggi suku bunga sampai mencapai 16 persen atas saran dari IMF tetap mereka pertahankan.

Kelompok pertama dimotori oleh para ekonom dari Universitas Harvard, sedangkan kelompok kedua dari MIT (*Massachusetts Institute of Technology*). Kedua kelompok tersebut menurut Paul Krugman bahwa kedua kelompok ini masing-masing memiliki kelemahan. Kelompok pertama merupakan kelompok yang mempertahankan nilai tukar ditengah arus deras pelarian modal (*out flow*), dimana sama saja dengan memangkas secara drastis jumlah mata uang yang beredar.

Berdasarkan analisis teori, menurut John White bahwa selama ini pemerintah Indonesia dalam mengalokasikan bantuan luar negeri dilandasai pada teori suplemen untuk mendukung anggaran belanja negara (APBN) setiap tahun. Alasan yang dioakai adalah terdapat

kekurangan dana yang selalu digunakan dengan istilah defisit anggaran. Oleh sebab itu, maka teori suplemen atau pelengkap masuknya bantuan dana luar, baik bilateral maupun multilateral melalui bantuan IMF. Dalam hal ini, teori displacement atau teori menolak/menyingkirkan bantuan luar negeri tidak pernah dilakukan oleh pemerintah dan para elit pengambilan keputusan, termasuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-RI).

Hal ini juga diperkuat oleh teori pertumbuhan dari W. Rostow tentang pencapaian pembangunan pada tingkat landas (*Take-off*) yang didukung oleh sumber-sumber dana dalam negeri (*domestic resources*) dan investasi tidak terbukti mampu menghasilkan pemulihan ekonomi Indonesia. Kemudian James A. Caparoso dan David P. Livine tentang teori-teori ekonomi politik yang terkait dengan tabungan nasional, selalu berdampak pada ancaman krisis ekonomi dan keuangan disebabkan oleh pinjaman luar negeri yang tidak pernah dikontrol oleh publik maupun akuntabilitasnya. Pinjaman yang pada akhirnya menjadi utang luar negeri menyebabkan Indonesia masuk dalam perangkap negara pengutang terbesar sebagai pemicu terjadinya krisis ekonomi dan keuangan. Keputusan dalam sidang kabinet pada bulan September 1997 oleh pemerintah Indonesia mengundang dana moneter Internasional (IMF) untuk mengatasi masalah ekonomi dan keuangan yang diindikasikan sebagai hilangnya kepercayaan pasar terhadap perekonomian Indonesia.

Menurut Robert Keohane dalam stabilitas hegemoni (*the theory of hegemonic stability*) disebutkan dalam bukunya sebagai berikut: "*The hegemonic power is both able and willing to establish and maintain the norms and rules of a liberal economic order, and with its*

decline the liberal economic order is greatly weakened". Teori hegemoni stabilitas ini juga merupakan hegemoni kekuasaan negara-negara maju dalam mempertahankan dan melindungi kepentingan ekonomi liberal. Kebijakan ekonomi makro dan penyesuaian struktural untuk memperkuat internasional financial infrastruktur yang dilakukan oleh IMF dalam era globalisasi ekonomi yang dikenal dengan *Washington Consensus* (Konsensus Washington) tahun 1999 dengan diktum tentang liberalisasi, stabilisasi dan privatisasi.

Kegagalan pemerintahan Soeharto sampai kepada pemerintahan BJ Habibie adalah persoalan kebijakan makro ekonomi yang lebih banyak ditentukan oleh strategi IMF, Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia (ADB) yang didukung oleh negara-negara industri maju (G-7) dalam pinjaman luar negeri sebagaimana ditulis oleh Cheryl Payer dalam bukunya *"The Debt Trap in The Third World"* tahun 1974 tentang the success story (cerita sukses tentang Indonesia).

Bantuan dana IMF yang diberikan terhadap Indonesia diharapkan lebih efektif digunakan dengan pendekatan model strategi kooperatif dari pada strategi represif. Hal ini lebih menguntungkan kerjasama antara pemerintah Indonesia dan IMF sendiri. Oleh karena itu, teori suplemen sangat relevansi dengan situasi dan kondisi Indonesia dalam menerima bantuan IMF, bilamana kita membandingkan dengan teori displacement yang beraksi negatif terhadap bantuan dari luar, termasuk bantuan IMF dan Bank Dunia yang banyak menimbulkan pro dan kontra terhadap bantuan luar negeri. Hal ini juga menyebabkan terjadinya resiko yang mengundang hiperinflasi. Saran kelompok kedua, lebih masuk akal hanya mereka tidak mampu menjelaskan bagaimana penurunan suku bunga perbankan

tanpa menimbulkan resiko yang membuat nilai tukar mata uang semakin terpuruk (depresiasi mata uang).

Dari konteks di atas, pertemuan terakhir Direktur Meneter IMF, Michael Comdessus di Frankfurt, Jerman pada bulan oktober 1999, mengatakan sebagai berikut: "*In a nutshell, the crises of the last decade have suggested and, in fact, have made imperative fundamental lessons: First, the golden rule of transparency. Seconde, good government as universal must both for private and public sectros. Third, the importance of the triangular relationship between monetary soundness, high quality growth, and poverty reduction*". Pernyataan Michael Comdenssus merupakan bukti kuat bahwa strategi bantuan dana IMF tu terkait erat dengan transparansi, pemerintahan yang bersih, di mana kedua masalah tersebut menjadi kecenderungan yang universal antara swasta dan publik sektor. Kemudian dijelaskan bahwa ketiga hal penting, atau "*Triangular Relationship*" adalah moneter, tingginya kualitas pertumbuhan dan terjadinya reduksi pada kemiskinan. Ketiga hal penting ini merupakan tolok ukur negara-negara Barat yang diperankan oleh IMF dalam menerapkan sistem ekonomi liberal dan melindungi kepentingan negara-negara maju, serta mempertahankan kekuasaan dalam kebijakan makro ekonomi dan pendekatanb struktural sebagai upaya untuk mengurangi peran negara dan pemerintahan yang bersih.

BAGIAN KEENAM

KESIMPULAN

Dari uraian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa Strategi kooperatif bantuan IMF terhadap pemerintah Indonesia lebih banyak menimbulkan kebocoran sebagian dari dana baik dana lokal maupun bantuan luar negeri disebabkan lemahnya fungsi pengawasan (*kontrol*) dari pemerinath Indonesia. Oleh karena itu, sistem pengawasan (*Surveillance*) yang diterapkan pada pasal 4 Aggreement oleh IMF dalam rangka check dan re- check dalam. menjaga keseimbangan moneter dan neraca pembayaran, serta pengembalian pembayaran utang luar negeri Indonesia. Utang luar negeri Indonesia termasuk yang sangat besar, sehingga proses pengembalian dan cicilan utang tidak terlalu membebankan pada neraca pembayaran dan tidak mengganggu sistem moneter internasional, terutama dalam perdagangan internasional dan mata uang dollar AS.

Terutama penekanan pada masalah perjanjian IMF yang terkait dengan Indonesia pada pasal 1 dan pasal 4 dalam rangka konsultasi, kolaborasi dan kooperatif sebagai bagian dari fungsi bentuk pengawasan IMF terhadap Indonesia dan negara-negara berkembang penerima dana bantuan IMF dan mencakup institusi lain, atau hubungan antar negara (bilateral). Selain itu, negara-negara maupun lembaga moneter internasional, seperti IMF sebagai penyandang dana yang memiliki sistem dan struktur oraganisasi dan birokrasi finansial yang masih berbelit-belit, sehingga menyebabkan Indonesia harus

mengikuti persyaratan-persyaratan yang ketat yang dituangkan dalam *Letter of Intents (Lol)* oleh IMF.

Sementara itu, lembaga IMF bertindak sebagai agen penyalur dana dari para donatur sering terbentur dilema yang sulit dicari pemecahannya. Hal ini disebabkan disatu pihak bantuan dana IMF tersebut terkait dengan karakteristik kebijakan makro ekonomi dan keinginan - keinginan khusus dari para donatur, yang masalahnya beraneka ragam sifat dan tujuannya. Di pihak lain pimpinan lembaga seperti IMF sebagai agensi atau bank internasional penyalur dana tersebut tidak bisa begitu saja mendikte pimpinan negara dari kepentingan lembaga-lembaga internasional yang mempunyai ekonomi secara global bagi negara-negara penyandang/penerima bantuan dana.

Selain itu bukan strategi represif yang diterapkan dengan perencanaan yang diterapkan pada Marshall Plan dan Brady Plan, melainkan strategi kooperatif dalam bentuk program penerapan IMF yang sangat ketat dalam memainkan peran sebagai kreditor internasional atau sebagai *debt-collector* yang didukung oleh negara negara industri maju (G-7) dan negara Amerika Serikat yang memiliki kekuatan ekonomi dunia semata-mata sering terbentur pada kompleksitas masalah keuangan negara, terutama dalam tabungan nasional maupun kebijakan moneter. Krisis ekonomi dan juga krisis moneter di Indonesia sangat mempengaruhi berbagai dimensi kehidupan, terutama terjadinya ketidakpastian politik dan terganggunya defisit anggaran belanja negara yang dampaknya dari bantuan IMF itu tetap pada perlambatan pertumbuhan ekonomi secara berkesinambungan dan tidak adanya kaitan dengan pemulihan perekonomian nasional.

Indonesia mengalami krisis pada tahun 1997, yang dianggap sebagai bencana nasional dan ketidak kemampuan negara mengatasi permasalahan utang dan pembayaran cicilan utang yang jatuh tempo, sehingga pemerintah membutuhkan bantuan IMF. Kerjasama dengan IMF dilakukan melalui suatu mekanisme persyaratan-persyaratan yang terkait dengan perjanjian antara pemerintah Indonesia dan IMF.

Perjanjian kerjasama telah dilakukan oleh presiden Soeharto dan kemudian dilanjutkan oleh presiden BJ Habibie pada waktu terjadinya proses pergantian kepemimpinan nasional dan masa transisi pemerintahan. Bentuk kerjasama itu dilakukan oleh IMF dan pemerintah Indonesia dengan konteks pada konsultasi dan kolaborasi, terutama dalam kebijakan makro ekonomi. Sejak pemerintahan orde baru dan pemerintahan transisi tetap bersikap keluar (*outward-looking*) untuk mencari bantuan dana luar negeri dan hal ini menyebabkan ketergantungan pada IMF sangat besar sekali.

Sistem Brotten Wood dan post Brotten Woods tetap sama yang dilakukan adalah menjaga sistem kurs mengambang yang diterapkan oleh IMF dan negara-negara industri maju dalam rangka mempertahankan sistem tersebut demi kepentingan mereka, terutama terhadap pengembalian utang luar negeri dan instabilitas finansial, serta perdagangan internasional yang dapat mengganggu neraca perdangan dan keuangan negara-negara tersebut.

Strategi kooperatif IMF telah membuat Indonesia masuk dalam kebijakan makro ekonomi dan terus masuk ke dalam perangkap utang (*Debt-Trap*) luar negeri yang terus bertambah dan Indonesia tidak memiliki cadangan devisa yang mampu melepaskan diri dari jebakan utang luar negeri dan mencari alternatif dari sumber lain untuk

membiayai. Untuk itu, Indonesia selamanya tetap tergantung pada modal asing dan bantuan multilateral yang diperankan oleh IMF sebagai "*The lender of the last resort*".

Kebijakan ekonomi makro dengan penyesuaian struktural (*Structural Adjustment*) yang digunakan oleh kepentingan negara-negara maju dan rekomendasi IMF agar Indonesia melakukan berbagai kebijakan yang berkaitan dengan masalah hutang luar negeri dan deregulas sebagai bentuk intervensi ke dalam kedaulatan negara Indonesia. Bentuk negatif dari intervensi lainnya adalah model liberalisasi ekonomi yang terkait dengan perdagangan internasional, pasar bebas dan kebijakan moneter, serta ketergantungan pada institusi keuangan dan moneter internasional..

Walaupun demikian, ada sisi positif dari strategi IMF adalah mengurangi peran negara (*state*) dengan transparansi dan pemerintahan yang bersih, pada sektor ekonomi dan finansial, terutama pada sistem perbankan dan upaya untuk mengurangi korupsi (KKN) dari dana-dana bantuan yang tidak pernah diketahui secara jelas oleh publik. Dalam upaya lebih pemulihan ekonomi Indonesia diperlukan keterbukaan, transparan dengan pemerintahan yang bersih, efisiensi dan efektif, serta bebas dari bentuk kroni kapitalis.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Sritua.,Pembangunan Dan Ekonomi Indonesia : Pemberdayaan Rakyat Dalam Arus Globalisasi, CPSM, 1998
- Bhagawati, Jagdish., " The Capital Myth", Foreign Affairs, Vol. 77, 1998 -, Protectionism, MIT Press, 1988
- Classens, A., "A Non-Alternative Forms of External Finances", The World Bank, Vol. 1, 1993
- Caparoso, A James and David P. Levine, Theories of Economy, University of Cambridge Press, 1992.
- David Hedd and Martin K, Re-Imaging Political Community, Cambridge Polity Press, 1998
- Elkan, Walter., An Introduction To Development Economics, Practice Hall NY, 1995
- Frankel, Joseph, International Relation: In A Changing World, Oxford University Press, 1998.
- Gilpin, Robert., The Challenge of Global Capitalism, Princeton University Press, 2000 The Political Economy of International Relation, Princeton University Press, New Jersey, 1987
- H, Sangemeister., Lesson From The Decade of Debt: Reform Policy In American Latin, 1993 James, Harold., International Monetary Cooperation Since Bretton Woods, and IMF, Oxford University Press, 1996
- Krugman, Paul and M. Obsfeld., International Economic Theory and Policy, Harper Collin Pubs. New York, 1991.
- Krugman, Paul., Trade Policy and International Economics, MIT Press, NY, 1996

- Juoro, Umar, Interpretasi Pandangan Ekonomi Habibie: Pengantar Bangsa Indonesia Abad ke-21, Penerbit Koperasi Jasa Profesi, LPPN Jakarta.
- Kindleberg, Charles. A History of Financial Crises, New York: Basic Books, 1988
- Kochane, O Robert, After Hegemony, New Jersey: Princeton University Press, 1984. The Demand for International Regimes, Cornell University Press, 1983. MIT Press, 1996
- Leftwich, A., Governance, The State and The Politics of Development, Development and Change, 1994.
- Minsky, Hyman P. Instability and Finance, Armond, New York, ME.
- Sharpe, 1982 Nelson, John; Aid, Influence and Foreign Policy, New York, Nostrand R, 1978
- Payer, Cheryl. The Debt Trap: The IMF and The Third World, Monthly Review Press, New York, 1974
- Paul, Hirst and Graham Thompson,. Globalization in Question, Cambridge, Polity, 1996
- Robison, Richard,. Indonesia The Rise Capital, A Publication of Asia Studies Association of Australia, 1986
- Samuelson, Paul, Economics, Mc-Graw-Hill, Inc, 1995
- Singh, Bilveer. Habibie dan Demokratisasi di Indonesia, PustakaGresindo, Jakarta, 2000
- Soros, George. Open Society, Reforming Global Capitalism, Public Affairs, 2000. Kimia Keuangan, Interaksara, Batam, 1999
- Supriyanto dan Agung F. Sampurna, Utang Luar Negeri Indonesia, PT. Djambatan, Jakarta, 1999

- White, John, *The Politics of Foreign Aid*, London, Sidney, Toronto: The Bodley Head, 1974.
- Winter, A Jeffrey, *Power in Motion*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999. *Dosa-Dosa Politik Orde Baru*, Penerbit Djambatan, 1999.
- Wuisman, Dr, J.J.J, *Metode Penelitian Ilmu - Ilmu Sosial*, Lembaga. Penerbit Fakultas UI, 1996. *Metode Penelitian Ilmu Sosial*, PPIS, Kerjasama Universitas Brawijaya - Universitas Leiden, 1991.
- W. W. Rostow,. *The Stage of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, 1960

