



**UNIVERSITAS INDONESIA  
PROGRAM PASCA SARJANA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**PEMBUBARAN CONSULTATIVE GROUP ON INDONESIA:  
TINJAUAN MELALUI PERSPEKTIF  
KONSTRUKTIFISME  
(1998-2007)**

**TESIS  
Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat  
Guna Memperoleh Gelar Magister Sains (Msi)  
Dalam Ilmu Hubungan Internasional**

**Oleh**

**Nama: Andre Ardi  
NPM : 6904082037**

**Jakarta  
2007**

UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL  
PROGRAM PASCA SARJANA

Andre Ardi  
6904082037

Pembubaran Consultative Group on Indonesia: Tinjauan Melalui Perspektif Konstruktifisme (1998-2007)

xv+150 halaman + 5 gambar + 10 tabel + 3 grafik + 4 lampiran

76 buku + 16 dokumen + 3 jurnal + 6 terbitan berkala + 105 surat kabar + 1 majalah + 10 sumber internet

### ABSTRAK

*Consultative Group on Indonesia* merupakan forum konsorsium pinjaman luar negeri bagi Indonesia. Selama 15 tahun forum ini menjalankan fungsi mengkoordinasikan pinjaman resmi dengan bunga rendah. Dapat dikatakan CGI merupakan opsi pinjaman dengan biaya ekonomi termurah. Namun di balik murahnya biaya ekonomi tersebut pinjaman CGI sarat dengan muatan politik. Hal ini sangat dirasakan oleh Indonesia ketika memasuki masa krisis tahun 1998. CGI meningkatkan perannya untuk membantu Indonesia mengatasi krisis. Namun peningkatan peran tersebut juga yang kemudian membuat Indonesia harus mengevaluasi kembali diplomasi utangnya di dalam forum CGI. Hal ini berujung kepada pembubaran forum ini ditahun 2007. Tesis ini bertujuan untuk melihat variabel-variabel yang menentukan pembubaran CGI, terutama pada kurun waktu krisis 1998-2007. Hal ini penting untuk mengkaji hubungan interaksi kreditor-debitor dalam sebuah model konsorsium pinjaman.

Pendekatan yang digunakan untuk melihat kasus ini adalah perspektif konstruktifisme. Konstruktifisme berangkat dari premis bahwa realita adalah dibentuk dari pemaknaan yang lahir dalam proses interaksi antar subjek. Dengan pendekatan ini dimungkinkan untuk melihat dua aspek dari kasus CGI. Aspek pertama dilihat dari bagaimana para aktor mengejar tujuan-tujuan strategis mereka di dalam forum CGI. Aspek kedua melihat bagaimana para aktor mengkonstruksikan kesepakatan di dalam forum ini. Konstruksi kesepakatan dapat dilihat dari bagaimana para aktor menginterpretasikan fakta yaitu krisis 1998, bagaimana mereka mengkonstruksikan norma yang diselaraskan neoliberalisme, dan bagaimana mereka kemudian mempersepsikan diri masing-masing. Kegagalan dari pencapaian aspek tujuan strategis dan aspek pengkonstruksian kesepakatan akan membuat keberadaan CGI menjadi tidak lagi relevan. Dalam penelitian model eksplanasi ini, data diperoleh dari sumber literatur baik primer maupun sekunder.

Penelitian ini menemukan bahwa ternyata CGI memang tidak lagi akomodatif terutama terhadap tujuan-tujuan strategis Indonesia. Sebaliknya bagi para kreditor keberadaan forum ini masih cukup relevan. Ketidaksimetrisan posisi Indonesia di hadapan kreditor, penerapan prinsip-prinsip pro pasar yang ternyata merugikan Indonesia, sensitifitas isu-isu non ekonomi, pembahasan sidang yang terlalu luas, dan ketidaksesuaian dengan tujuan kesinambungan fiskal Indonesia adalah faktor-faktor yang menyebabkan kemudian CGI dianggap tidak sesuai lagi dengan tujuan strategis Indonesia. Sedangkan pada aspek pengkonstruksian kesepakatan hal-hal yang digarisbawahi adalah ketidaksensitifan para aktor dalam membaca fakta krisis, sehingga yang terjadi adalah transformasi norma neoliberalisme dalam ranah kebijakan publik di Indonesia, serta adanya persepsi kecurigaan terhadap ketulusan para kreditor dalam membantu Indonesia.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pembubaran CGI terjadi karena: (1) CGI ternyata gagal mengakomodir kepentingan para kreditor dan Indonesia dalam masalah utang; (2) Para kreditor dan Indonesia gagal mengkonstruksikan sebuah kesepakatan bersama dalam forum ini. Secara teoritis, konstruktifisme ternyata cukup memadai untuk menjelaskan interaksi yang terjadi dalam sebuah proses diplomasi antara negara, dalam konteks ini adalah diplomasi utang luar negeri melalui forum CGI.

University of Indonesia  
Faculty of Social and Political Sciences  
International Relation Departement  
Post Graduate Program

Andre Ardi  
6904082037

The Dissolution of The Consultative Group on Indonesia: An Overview from  
The Constructivism Perspective (1998-2007)

xv + 150 pages + 5 figures + 10 tables + 3 Graphs + 4 Appendice + 76 books  
+ 16 documents + 3 journals + 6 periodicals + 105 newspaperers + 1  
magazine + 10 internet sources

### Abstract

The Consultative Group on Indonesia (CGI) was a consortium forum providing loan for Indonesia. For 15 years this forum has coordinated and provided loan at a low interest rate. It can be said that CGI was providing an option for the cheapest interest loan. However behind this cheap interest this CGI's loan was full of economic condition. This was evident during the Indonesian financial and monetary crisis in 1998. CGI increased its role to assist Indonesia to overcome the crisis. However this increased role become the reason for the Indonesian government to evaluate its diplomacy in the CGI forum and culminated the dissolution of the forum in 2007. This thesis is to review the variables leading to the dissolution of the CGI, especially during the financial crisis of 1998 through 2007. This is important in studying the interaction between creditor-debtor relationship in a loan consortium model.

Constructivism perspective is used as an approach to review the case. Constructivism base on the premise that reality is form from the understanding resulted from interaction between the subjects. This approach enables to see two aspects of the CGI case. The first aspect is to view how the actors pursuing their strategic objectives. The second aspect is to view how the actors construct mutual understanding in the forum. The construction of the mutual understanding was evident from how the actors interpreted facts related to the 1998 crises, how they construct their norms in accordance to the neoliberalism, and how they latter perceiving themselves. Failure in achieving agreement on the strategic goals aspects and constructing a mutual understanding made CGI become irrelevant. In this explanation research model, data are collated from primary as well as secondary literatures sources.

This study found that CGI was indeed no longer accomodating to the Indonesian strategic goals, while the creditors felt that this forum was still relevant. This asymmetrical Indonesian position against the creditor, implementation of the promarket principles which disadvantage Indonesia, sensitivity of non economic issues, too broad forum agenda, and incompatibility to the sustainable Indonesia fiscal goal were factors that made CGI became irrelevant to the Indonesian national strategic goals. The aspect of construction understanding, the outlined issues are the insensitivity of the actors in interpreting the crisis, resulted in the neoliberalism norm

transformation into the public policy domain in Indonesia, and creating perception of distrust to the sincerity of creditors to help Indonesia.

It is therefore concluded that dissolution of the CGI was caused by: (1) CGI failed to accommodate interest of creditors as well as Indonesia in the debt issues; (2) The creditors failed to construct a mutual understanding in this forum. In theory constructivism proved adequate to explain the interaction occurring in the process of diplomacy between countries, in this context is the debt diplomacy, through CGI forum.



UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL  
PROGRAM PASCA SARJANA

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Andre Ardi  
NIM : 6904082037

Menyatakan bahwa tesis ini yang berjudul “Pembubaran Consultative Group on Indonesia: Tinjauan Melalui Perspektif Konstruktifisme” merupakan karya saya dan telah mengikuti kaedah-kaedah penulisan ilmiah. Untuk itu saya bersedia menerima sanksi bila ditemukan adanya penjiplakan/plagiat dalam tesis ini.

Jakarta, 11 Juli 2007

Andre Ardi

UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL  
PROGRAM PASCA SARJANA

**LEMBAR PENGESAHAN**

Judul Tesis : Pembubaran Consultative Group on Indonesia:  
Tinjauan Melalui Perspektif Konstruktifisme (1998-  
2007)  
Penyusun : Andre Ardi  
NIM : 6904082037  
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Penguji Tesis Program Pasca Sarjana Ilmu Hubungan Intenasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, pada:

Hari : Rabu  
Tanggal : 11 Juli 2007  
Pukul : 18.30

**Panitia Penguji Tesis**

1. Ketua Sidang : DR. Hariyadi Wirawan (  )  
2. Sekretaris Sidang : Drs. Fredy BL. Tobing (  )  
3. Penguji Ahli : Zainudin Djafar, Ph.D (  )  
4. Pembimbing : DR. Makmur Keliat (  )

## KATA PENGANTAR

Pembubaran CGI bukanlah tanda bahwa pemerintah Indonesia telah menghentikan kebiasaannya untuk berutang. Sejak awal pemerintah telah mengisyaratkan bahwa pemerintah akan mengejar kebutuhan pendanaannya dari para kreditor besar CGI selama ini, namun dalam pola bilateral. Di samping itu pemerintah akan berusaha menggaet para kreditor baru di luar CGI. Hal ini menimbulkan pertanyaan, kalau begitu mengapa CGI dibubarkan? Selama 15 tahun CGI telah menjadi forum konsorsium pinjaman yang membantu mengkoordinasikan pinjaman para kreditor bagi Indonesia. Tidak dapat dipungkiri baik bagi Indonesia maupun para kreditornya peran CGI sangatlah penting. CGI adalah sumber pinjaman murah bagi pembangunan Indonesia selama ini. CGI menghindarkan pemerintah Indonesia dari pinjaman komersial dengan bunga tinggi.

Inilah yang menjadi fokus pembahasan dari tesis ini. Ia berusaha menemukan variabel-variabel kunci yang menentukan dalam pembubaran CGI. Berbeda dengan pembahasan mengenai utang luar negeri kebanyakan, tesis ini berusaha membahas proses interaksi yang terjadi di antara Indonesia dengan para kreditornya. Terutama pada kurun waktu krisis 1998-2007. Karena berusaha untuk membahas proses interaksi yang terjadi, maka penulis menggunakan perspektif konstruktifisme. Penggunaan pendekatan konstruktifisme memungkinkan untuk membongkar proses pencapaian tujuan dan konstruksi kesepakatan di antara para kreditor dan Indonesia. Penulis mengharapkan bahwa tesis ini akan berguna untuk mengkaji model konsorsium utang serta pola interaksi antara kreditor-debitor dalam diplomasi utang.

Dalam kesempatan ini penulis berterima kasih kepada Bapak Zainudin Djafar, Ph.D selaku ketua program yang telah menjadi penguji ahli dan memberikan banyak masukan disaat sidang tesis. Selain itu kepada Bapak Fredy BL. Tobing, MSi selaku sekretaris sidang dan Bapak DR Hariyadi Wirawan selaku ketua sidang yang telah memberikan dukungan moral yang luar biasa bagi penulis. Bimbingan yang sangat berharga terutama datang dari Bapak DR Makmur Keliat selaku pembimbing tesis. Karena dengan



kesabaran bimbingan beliau tesis ini akhirnya dapat diselesaikan. Akhirnya tidak lupa ucapan terima kasih kepada para dosen yang telah bersedia membagi ilmu mereka selama ini, serta para personil sekretariat, dan para sahabat di Pasca Sarjana Hubungan Internasional Universitas Indonesia, Doni Tamtama dan Rendi, yang telah membantu penulis selama ini, serta yang lainnya yang tidak mungkin disebutkan satu persatu.

Jakarta, 14 Juli 2007

Andre Ardi

## DAFTAR ISI

ABSTRAK	..i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	..v
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	..vi
KATA PENGANTAR	..vii
DAFTAR ISI	..viii
DAFTAR GAMBAR	..xii
DAFTAR TABEL.	..xiii
DAFTAR GRAFIK.	xiv
DAFTAR LAMPIRAN	xv
BAB I PENDAHULUAN	..1
A. Latar Belakang Masalah	..1
B. Perumusan Masalah	..9
C. Signifikansi Penelitian	..10
D. Tujuan Penelitian	..10
E. Kerangka Teori	..10
E.1. Kajian Pustaka	10
E.2. Definisi Konsep	...13
E.3. Hubungan Antar Konsep	...19
F. Asumsi	..25
G. Hipotesis	..25
H. Model Analisis	..26
I. Operasionalisasi Konsep	27
J. Metode Penelitian	27
J.1. Jenis Data	..27
J. 2. Sumber Data	..27
J. 3. Teknik Pengumpulan Data	..28
K. Sistematika Pembabakan Laporan	..28
BAB II PERKEMBANGAN UTANG LUAR INDONESIA DARI IGGI KE CGI..29	
A. IGGI: Optimisme Utang Luar Negeri Indonesia (1966-1980)	..29
B. Utang Luar Negeri Mulai Menjadi Beban (1980-1992)	..37

C. CGI: Optimisme Baru (1992-1996)	..42
D. Krisis 1997: Membuka Kesadaran Baru	..48
E. Utang Luar Negeri: Sebuah Evaluasi Perjalanan	..54
BAB III DIPLOMASI UTANG CGI: DARI KRISIS HINGGA PEMBUBARAN (1998-2007)	.57
A. Diplomasi Utang di Masa Habibie (23 Mei 1998 – 23 Oktober 1999)	..57
B. Diplomasi Utang di Masa Abdurrahman Wahid (23 Oktober – 23 Juli 2001)	...67
C. Diplomasi Utang di Masa Megawati (23 Juli 2001 – 19 Oktober 2004)	..75
D. Diplomasi Utang di Masa Susilo Bambang Yudhoyono (19 Oktober 2004 - )	...87
E. Diplomasi Dalam Consultative Group on Indonesia: Sebuah Evaluasi	.96
BAB IV ANALISIS KEGAGALAN KONSTRUKSI DIPLOMASI UTANG MELALUI CGI	...100
A. Kompromi Distributif Dalam Diplomasi CGI: Kegagalan Mempertemukan Tujuan Strategis Kreditor – Debitor	....101
B. Kegagalan Mengkonstruksikan Kesepahaman Bersama Dalam Diplomasi CGI	113
B.1. Kegagalan Intepretasi Fakta Krisis	....114
B.2. Penciptaan Norma Bersama atau Paksaan Transformasi Ideologi?.....	118
B. 3. Persepsi Mengenai Ketulusan	124
C. CGI Dalam Perspektif Konstruktifisme	...130
Bab V Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan	..132
A. Kesimpulan	....132
B. Rekomendasi Kebijakan: Sebuah Model Bagi Konsorsium Pinjaman	.133
C. Rekomendasi Kebijakan : Indonesia dan Utang Luar Negeri	135

DAFTAR PUSTAKA	136
LAMPIRAN I	.151
LAMPIRAN II	..161
LAMPIRAN III	.167
LAMPIRAN IV	.174

## DAFTAR GAMBAR

Gambar IV.1	Interaksi Hubungan Kreditor CGI-Pemerintah-dan Opini Publik	..111
Gambar IV.2	Tindakan Komunikasi ...	114
Gambar IV.3	Model Leverage Indonesia-Kreditor CGI ..	126
Gambar IV.4	Kegagalan Intepretasi Fakta, Konstruksi Nilai, dan Persepsi Mengenai Ketulusan	..129
Gambar IV.5	Hubungan Antara Konstruksi Kesepahaman dan Tujuan Strategis Indonesia-Kreditor CGI	130

## DAFTAR TABEL

Tabel I.1	Komitmen Pinjaman CGI Kepada Pemerintah Indonesia (1992-2006)	7
Tabel II.1	Komitmen Bantuan IGGI (Pledge)	..35
Tabel II.2	Net Transfer Indonesia (1984-1997)	.....38
Tabel II.3	Debt Ratio Service Indonesia	..39
Tabel II.4	Cicilan Utang Terhadap Pengeluaran Rutin dan APBN	.41
Tabel II.5	Akumulasi Utang Luar Negeri Pemerintah (1996-2004)	.55
Tabel II.6	Hubungan Pemerintah-IGGI/CGI dan Persepsi Terhadap Utang Luar Negeri-nya	.56
Tabel III.1	Hubungan Indonesia dan Kreditor CGI (1998-2007)	..97
Tabel IV.1	Ajuan Pinjaman dan Pledge CGI	.110
Tabel IV.2	Tujuan Strategis Kreditor CGI dan Indonesia	.. ..113

## DAFTAR GRAFIK

Grafik II.1	Komitmen Pinjaman CGI (1992-1998)	45
Grafik II.2	Pembayaran Cicilan Pokok Ditambah Bunga Utang Luar Negeri Pemerintah Indonesia	.55
Grafik IV.1	Perkembangan Pledge IGGI/CGI (1969-2003)	..104

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran I	Komitmen CGI dan Pencairan Utang Luar Negeri	.151
Lampiran II	Utang Luar Negeri Multilateral dan Bilateral	161
Lampiran III	Komposisi Pembayaran Utang Luar Negeri dalam APBN	.167
Lampiran IV	Pinjaman Proyek dan Pinjaman Program	174



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Utang luar negeri bagi Indonesia selalu dikaitkan dengan upaya mengejar sasaran pembangunan ekonomi. Utang merupakan jawaban atas pertanyaan mengenai bagaimana pembangunan Indonesia dibiayai. Selaras dengan model pertumbuhan Harrod-Domar yang mengatakan bahwa kunci utama dari proses ekonomi dan pembangunan adalah peningkatan tabungan nasional dan investasi. Namun hambatan utamanya adalah relatif terbatasnya pembentukan modal-modal baru di negara berkembang<sup>1</sup>.

Menurut model ini untuk mengisi kesenjangan tabungan (*saving gap*) domestik tersebut dibutuhkan adanya bantuan/pinjaman luar negeri dan investasi asing. Selain untuk mengisi kesenjangan tabungan, utang luar negeri juga kadang kala diperlukan untuk memenuhi kebutuhan akan mata uang asing (*foreign exchange gap*) guna membiayai impor. Kedua model kesenjangan ini disebut juga sebagai *twin gap*<sup>2</sup>. Ia kemudian digunakan sebagai pembenaran adanya aliran modal/utang dan bantuan teknis dari negara maju kepada negara berkembang.

Namun tidak dapat dipungkiri bahwa bagi negara berkembang utang luar negeri juga dipersepsikan sebagai sumber ketergantungan ekonomi dan politik terhadap negara-negara maju<sup>3</sup>. Secara ekstrim bahkan negara-negara berkembang atau negara-negara Selatan seringkali dikonotasikan sebagai negara-negara yang pemerintahnya menuntut dan menerima bantuan resmi dari Barat. Konsep negara berkembang dan bantuan resmi tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain<sup>4</sup>.

Bantuan luar negeri atau lebih tepatnya adalah utang luar negeri juga dianggap kerap kali digunakan sebagai senjata ekonomi dan politik dari negara-negara kreditor (pemberi utang) terhadap negara-negara debitor

---

<sup>1</sup>Michael P. Todaro, "*Pembangunan Ekonomi*", (Jakarta: Bumi Aksara, 1994), hlm. 81

<sup>2</sup>Zulkarnain Djamin, "*Masalah Utang Luar Negeri: Bagi Negara-Negara Berkembang dan Bagaimana Indonesia Mengatasinya*", (Jakarta: LPFEUI, 1996), hlm. 21

<sup>3</sup> lihat Sri Edi Swasono dan Sritua Arief, "*Pembangunan Tanpa Utang : Utang Luar Negeri dan Ekonomi Indonesia*", (Republika 15 Desember 1999), dan Revrisond Baswier, "*Utang dan Imperrialisme*", [http://www.ekonomirakyat.org/edisi\\_3/artikel\\_2.htm](http://www.ekonomirakyat.org/edisi_3/artikel_2.htm)

<sup>4</sup> Graham Hancock, "*Dewa-Dewa Pencipta Kemiskinan:Kekuasaan, Prestise, dan Korupsi Bisnis Bantuan Internasional*", (Jogjakarta: Cindelas, 2005), hlm. 153

(penerima utang). Ia merupakan instrumen politik luar negeri suatu negara dengan kedok altruisme<sup>5</sup>. Selanjutnya bisnis utang luar negeri tersebut hanya memutar-mutar modal di tangan negara kreditor saja. Utang digunakan sebagai modal pembangunan debitor, namun tenaga kontraktornya tetap menggunakan perusahaan-perusahaan negara kreditor. Negara pengutang tetap membayar cicilan dan bunganya ditambah dengan ketergantungan mereka secara ekonomi dan politik terhadap negara kreditor<sup>6</sup>.

Ada benarnya pernyataan-pernyataan ini, namun pada kenyataannya negara-negara berkembang tetap saja mengandalkan utang luar negeri sebagai modal pembangunan menurut perspektif kebijakannya sendiri. Bagi Indonesia misalnya, sejarah ketergantungan utang luar negeri telah ada bahkan sejak awal republik ini berdiri<sup>7</sup>. Pada zaman Orde Lama, pemerintahan Sukarno dengan politik berdikarinya pun tidak luput dari kebijakan pinjaman luar negeri. Separuh dari utang ini dipergunakan untuk anggaran militer bagi penyatuan Irian Barat ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tahun 1966 Indonesia mengalami krisis ekonomi yang sangat parah akibat krisis politik domestik pada waktu itu. Akibatnya inflasi melonjak hingga 650 persen (hiperinflasi) sedangkan pendapatan perkapita hanya US\$ 80. Akumulasi dari kemelut ekonomi dan politik ini membawa akhir dari pemerintahan Orde Lama dan meninggalkan utang luar negeri sebesar US\$ 2,2 miliar<sup>8</sup>.

Selama masa pemerintahan Orde Lama telah terjadi pergeseran politik utang luar negeri Indonesia seiring dengan pergeseran perspektif politik luar negerinya. Pada awal pemerintahan Orde Lama, yaitu pada era 1950-1956, peminjaman lebih banyak dilakukan kepada negara-negara blok Barat, seperti

---

<sup>5</sup>lihat bagaimana Presiden Amerika Serikat, John F. Kenedy, mengatakan bahwa bantuan luar negeri adalah suatu cara yang dengannya Amerika Serikat bisa mempertahankan pengaruhnya dan mengontrol dunia atau Richard Nixon menambahkan bahwa tujuan utama bisnis bantuan luar negeri bukanlah untuk menolong negara lain namun untuk menolong Amerika Serikat sendiri; *ibid*, hlm. 156

<sup>6</sup> John Perkins, *"The Confessions of an Economic Hit Man"*, (San Fransisco: Berret-Kohler, 2004), hlm. 17

<sup>7</sup>Salah satu persyaratan yang diajukan oleh pemerintah Belanda terhadap pengakuan kedaulatan Indonesia dalam perundingan Konferensi Meja Bundar (KMB) pada 2 November 1949 adalah bahwa pemerintah Indonesia harus menerima pelimpahan utang warisan Hindia Belanda sebesar 3 milyar Gulden untuk utang internal dan 3,1 milyar gulden untuk utang eksternal. Lihat: Jayadi Damanik, Ahmad Suaedy, Hairus Salim, Banu Subagyo (ed.), *"Membangun di Tengah Pusaran hutang: Tinjauan Multidisipliner Hutang Luar Negeri dan Pembangunan Indonesia"*, (Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 1996), hlm. 4

<sup>8</sup> Djamin, *op. cit.*, hlm. 14

Amerika Serikat, Belanda, Inggris, Prancis, Kanada, dan Australia. Namun pada tahun 1956, seiring perubahan orientasi politik Orde Lama, hubungan ini menjadi terganggu. Posisi negara-negara kreditur setelah itu lebih banyak didominasi oleh negara-negara blok Timur, seperti Uni Soviet, Jerman Timur, Yugoslavia, Cina, dan Kuba.

Pergantian kepemimpinan dari Orde Lama kepada Orde Baru menjadikan Indonesia kemudian beralih kembali kepada negara-negara Blok Barat. Hal ini disebabkan karena pembangunan menjadi jargon utama pemerintahan Suharto. Kesulitan ekonomi yang sangat besar pada akhir pemerintahan Orde Lama membuat para perumus kebijakan ekonomi pada era awal Suharto berusaha memanfaatkan posisi tawar menawar Indonesia pada masa Perang Dingin. Pemerintahan Soeharto memerlukan sumber pendanaan dan investasi bagi motor pembangunan. Sementara Barat pun melihatnya sebagai kesempatan emas dalam kaitannya dengan politik pembendungan mereka menghadapi infiltrasi komunisme dari utara.

Pada tahun 1967, hasil interaksi kepentingan dan diplomasi intensif Indonesia dan negara-negara Barat melahirkan *Inter-Governmental Group on Indonesia* (IGGI) yang dimotori Belanda menjadi organisasi negara-negara kreditur bagi Indonesia. Selanjutnya utang luar negeri menjadi bagian dari sistem anggaran pembangunan Indonesia yang disebut sebagai sistem anggaran berimbang dan dinamis<sup>9</sup>. Namun pada tahun 1992, karena Belanda dianggap terlalu intervensi dalam kasus Timor Timur, Indonesia tidak lagi melanjutkan kerja sama dalam IGGI. Sebagai gantinya dibentuk *Consultative Group on Indonesia* (CGI) yang dimotori Bank Dunia. CGI, sebagaimana IGGI, kemudian memfasilitasi hampir seluruh pinjaman luar negeri dan hibah negara-negara dan lembaga-lembaga donor terhadap Indonesia baik yang bersifat bilateral maupun multilateral. Sehingga dapat dikatakan bahwa

---

<sup>9</sup>Prinsip dari anggaran berimbang dan dinamis bersifat unik dan berbeda dengan teori keuangan negara pada umumnya. Sistem anggaran ini berusaha mencegah efek inflasi dari pencetakan uang guna mengisi defisit anggaran. Sebagai gantinya dimasukkanlah utang luar negeri sebagai komponen penutup defisit tersebut. Lihat Frans Seda, "*Kebijakan Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara Berimbang dan Dinamis*", dalam: Heru Subiyantoro dan Singgih Riphath (ed.), "*Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep, dan Implementasi*", ( Jakarta: Gramedia, 2002), hlm. 68

ketergantungan pemerintah Indonesia terhadap utang luar negeri adalah merupakan ketergantungannya terhadap CGI<sup>10</sup>.

Sejak zaman Orde Baru pemerintah Indonesia tampaknya memang memilih menggunakan model konsorsium negara-negara donor/kreditor, seperti IGGI dan CGI, guna memenuhi kebutuhan pembiayaan eksternalnya (utang luar negeri pemerintah). Hal ini ternyata tidak saja menimbulkan ketergantungan yang bersifat permanen terhadap utang luar negeri, namun juga menimbulkan *moral hazard* dalam penggunaannya<sup>11</sup>. Pada akhirnya strategi pendayagunaan utang yang tidak tepat ini pulalah yang menjadi salah satu masalah besar pada saat krisis ekonomi tahun 1997. Jatuhnya Suharto ditandai dengan krisis ekonomi dan akumulasi utang luar negeri yang luar biasa besarnya yaitu US\$ 150,885 Miliar<sup>12</sup>. Sebagai perbandingan, utang luar negeri sebelum krisis adalah sebesar US\$ 110 miliar<sup>13</sup>.

Kenaikan nilai utang yang sangat besar ini di samping merupakan kesalahan kebijakan masa lalu, juga di sebabkan oleh krisis ekonomi itu sendiri dan bukan oleh adanya belanja baru<sup>14</sup>. Depresiasi (pelemahan) nilai rupiah hingga 80 persen terhadap dollar telah menyebabkan perhitungan keseimbangan ekonomi terhadap kewajiban luar negeri menjadi tidak berimbang. Rasio utang luar negeri terhadap GDP melonjak hingga mencapai 135 persen, rasio utang luar negeri terhadap ekspor mendekati 300 persen, dan *Debt Service Ratio* menunjukkan angka 60 persen<sup>15</sup>. Sebuah kondisi

---

<sup>10</sup>“*Pengelolaan Dana Pembangunan Luar Negeri dalam Rangka Mengurangi Ketegantungan terhadap Pinjaman Luar Negeri*”,

<http://www.bappenas.go.id/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=2179>,

diakses tanggal 10 Oktober 2006 jam 22.00

<sup>11</sup> Menurut taksiran Bank Dunia, volume utang luar negeri yang diselewengkan pada masa Orde Baru saja meliputi sekitar 20 - 30 persen dari total utang luar negeri yang dibuat rezim tersebut<sup>11</sup>. Hal ini senada dengan apa yang dikatakan oleh begawan ekonomi Indonesia, Sumitro Djojohadikusumo, bahwa tidak kurang dari 30 persen pinjaman yang diberikan kepada pemerintah Indonesia telah dicuri. Lihat: Kwik Kian Gie, Pidato dalam Raker Komisi IX DPR-RI dengan Meneg PPN/Kepala Beppenas, Senin 09 September 2002

<sup>12</sup> Terdiri dari utang pemerintah US\$ 67 miliar dan swasta US\$ 78 miliar. “*Indonesia: New Directions*”, (World Bank, 2005), hlm. 91

<sup>13</sup>Sri Mulyani, “*CGI dan Dilema Utang Luar Negeri*”,

<http://www.pacific.net.id/pakar/srimulyani/smi250799.html>, diakses pada 6 Desember 2005 jam 21.00

<sup>14</sup> “*Indonesia: Managing Government Debt and its Risk*”, (Bank Dunia, Mei 2000)

<sup>15</sup> Ambang bahaya untuk rasio utang terhadap GDP adalah 30% dan debt service ratio (rasio pembayaran utang terhadap ekspor) adalah 20%. Lihat Djamin, op.cit, hlm. 28; dan Suseno Triyanto Widodo, “*Indikator ekonomi: Dasar perhitungan perekonomian Indonesia*”, (Yogyakarta: Penerbit kanisius, 1990), hlm.72. Meski demikian angka-angka ini adalah sekedar indikator dan masih dapat diperdebatkan.

yang mirip dengan negara-negara Amerika Latin pada era 1980-an ketika mengalami apa yang disebut sebagai *debt problem* dan *lost decade*<sup>16</sup>.

CGI kemudian berusaha memainkan peranan yang lebih besar guna membantu Indonesia mengatasi krisis ini. Cakupan wilayah pembahasan rapat-rapat CGI terlihat meluas sejak tahun 1997 tersebut. Pada awal pembentukan CGI tahun 1992 pembahasan dalam sidang-sidang rutin tahunan CGI hanya memfokuskan kepada masalah ekonomi makro (fiskal dan moneter) dan kebijakan lain yang terkait secara langsung dengan masalah bantuan saja. Namun sejak tahun 1997 pembahasan ini melebar kepada isu-isu kebijakan sosial politik<sup>17</sup>.

Keterlibatan *Internasional Monetary Fund* (IMF) dalam perundingan CGI memiliki andil besar dalam penentuan pembahasan materi persidangan yang semakin diwarnai oleh ide-ide ekonomi pasar. Pengurangan defisit dan kebijakan moneter ketat, liberalisasi perdagangan dan rezim nilai tukar, serta meluaskan peran kekuatan pasar dan swasta menjadi bahasa yang semakin intensif digunakan di forum CGI. Dalam istilah Stiglitz yaitu *Washington Consensus*: pengetatan fiskal, privatisasi, dan liberalisasi pasar<sup>18</sup>. Hal ini tidak dapat dihindari karena sejak 1998 IMF memegang *seal of approval* bagi cairnya pinjaman CGI melalui penandatanganan *letter of intent* (LoI).

Penerapan model ekonomi pasar ala Konsensus Washington ini kemudian banyak menuai pro dan kontra. Meskipun sebenarnya tidak semua persyaratan yang diajukan oleh para kreditor dalam CGI dan IMF itu adalah buruk. Dalam beberapa hal bahkan cukup efektif untuk mendorong perubahan ekonomi dan politik. Sebut saja misalnya rekomendasi penciptaan *good governance*, demokrasi, hak-hak asasi manusia, perlindungan hutan, pemanfaatan pinjaman, atau pemberantasan korupsi. Namun persepsi yang muncul dari sudut pandang domestik Indonesia kemudian adalah ketergantungan dan pendiktean oleh pihak asing. Walaupun sebenarnya hubungan antara Indonesia dan kreditornya lebih tepat bila dikatakan saling ketergantungan (interdependensi), sebab pihak kreditor pun memiliki

---

<sup>16</sup> Mulyani, loc. cit

<sup>17</sup>“*Pengelolaan Dana Pembangunan Luar Negeri dalam Rangka Mengurangi Ketegantungan terhadap Pinjaman Luar Negeri*”,

<http://www.bappenas.go.id/index.php?module=ContentExpress&func=display&ccid=2179>,

diakses tanggal 10 Oktober 2006 jam 22.00

<sup>18</sup> Joseph E. Stiglitz, “*Globalization and it’s Discontent*”, (New York: WW Norton, 2002), hlm. 53

kepentingan pertanggungjawaban pemanfaatan dan pengembalian dana kepada publik domestik mereka. Perbedaan interpretasi seperti ini yang kemudian akan mempengaruhi keberlanjutan proses diplomasi utang di dalam CGI.

Diplomasi utang Indonesia terhadap CGI juga dipengaruhi persepsi Indonesia terhadap realitas manfaat dan beban utang yang dimilikinya. Akumulasi utang luar negeri Indonesia memang sangatlah besar. Data akumulasi utang luar negeri hingga bulan September 2005 menunjukkan angka US\$ 135.735 juta. Angka ini terdiri dari utang luar negeri pemerintah sebesar US\$ 78.470 juta dan utang luar negeri swasta sebesar US\$ 57.265 juta. Sementara rasio hutang pemerintah terhadap GDP adalah 50,3%<sup>19</sup>. Dari US\$ 78 milyar utang luar negeri pemerintah, terdiri dari US\$ 28,9 milyar utang bilateral dan US\$ 28,7 milyar utang multilateral, selebihnya adalah US\$ 17,3 milyar kredit ekspor dan US\$ 3,2 milyar pinjaman komersial pemerintah<sup>20</sup>. Sebagian besar dari utang luar negeri pemerintah tersebut bersifat konsensional, yaitu berjangka waktu panjang, suku bunga tetap dan relatif rendah. Bahkan untuk utang luar negeri pemerintah dari sektor swasta (komersial) pun relatif memiliki bunga yang cukup rendah<sup>21</sup>. Namun, mengingat akumulasinya yang begitu besar maka pembayaran cicilan pokok maupun bunganya tetap menjadi beban bagi pemerintah dan rakyat.

Itulah sebabnya komitmen setiap kabinet pemerintah Indonesia selalu kepada pengurangan permintaan pinjaman di forum CGI. Secara keseluruhan komitmen pinjaman CGI kepada pemerintah Indonesia dapat dilihat pada tabel I.1. Tabel ini menunjukkan kecenderungan penurunan komitmen pinjaman sejak puncaknya tahun 1998.

---

<sup>19</sup> “*Indonesia Up Date 2005*”, (World Bank, 2005)

<sup>20</sup> “*Indonesia: New Directions*”, (World Bank, 2005)

<sup>21</sup> Cyrillus Harinowo, “*Utang Pemerintah: Perkembangan, Prospek, dan Pengelolaan*”, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 35

**Tabel I.1**  
**KOMITMEN PINJAMAN CGI KEPADA PEMERINTAH INDONESIA**  
**(1992-2006)**

SIDANG KE-	TAHUN	KOMITMEN PINJAMAN CGI (US\$ MILYAR)
I	1992	4.9
II	1993	5.1
III	1994	5.2
IV	1995	5.3
V	1996	5.2
VI	1997	5.2
VII	1998	7.8
VIII	1999	5.8
IX	2000	4.7
X	2000	5.3
XI	2001	3.1
XII	2003	3.1
XIII	2003	3.4
XIV	2005	5.1
XV	2006	3.9

Sumber: data Bank Indonesia

Di samping itu Indonesia berusaha memperbaiki posisi terhadap para kreditornya dengan tidak memperpanjang kerja sama dengan IMF pada tahun 2003, melunasi seluruh utang IMF pada tahun 2006 sehingga lembaga ini tidak dapat lagi mengendalikan kebijakan pemerintah, dan mengambil alih kepemimpinan dalam sidang-sidang CGI pada tahun 2006. Namun yang mengejutkan pada tanggal 25 Januari 2007 presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengatakan bahwa pemerintah Indonesia memutuskan untuk tidak lagi menggunakan *Consultative Group on Indonesia* (CGI) sebagai forum pertemuan negara-negara donor bagi Indonesia. Sebagai gantinya Indonesia akan lebih menekankan usulan pinjaman baru dalam format bilateral, khususnya dari tiga kreditor utama Indonesia yaitu: Jepang, Bank Dunia, dan Bank Pembangunan Asia (ADB). Menteri Koordinator Perekonomian Budiono mengatakan bahwa hal ini sesuai dengan penilaian banyak pihak yang menganggap forum CGI sebagai sarana intervensi politik para kreditor. CGI dianggap tidak lagi relevan karena dipandang banyak mendikte pemerintah Indonesia<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> “*Utang Baru Melalui Format Bilateral*”, (Kompas, 26 Januari 2007)

Tesis ini berusaha membahas mengenai kasus pembubaran CGI tersebut. Pembahasan ini menarik sebab: (1) CGI selama ini merupakan sumber utang luar negeri Indonesia yang utama, namun pembubarannya mengindikasikan kegagalan fungsi forum ini sebagai sebuah *aid consortium*; (2) Masalah utang bagi Indonesia adalah isu yang kontroversial dan telah menjadi beban pembiayaan negara; dan (3) adalah menarik untuk melihat bagaimana proses interaksi antara Indonesia para kreditor CGI-nya.

Pembubaran CGI ini merupakan akhir dari 40 tahun era konsorsium bantuan luar negeri bagi Indonesia. Ini merupakan akhir dari upaya untuk mengkonstruksikan sebuah model hubungan kreditor-debitor yang lebih saling menguntungkan dan lebih kondusif, terutama sejak Indonesia ditimpa krisis tahun 1998. Peristiwa ini juga memperlihatkan bahwa masalah utang internasional dalam konteks hubungan kreditor-debitor CGI bukanlah semata-mata masalah realita ekonomi. Lebih dari pada itu diplomasi utang melalui CGI adalah sebuah konstruksi sosial yang terbangun di antara para aktor (kreditor dan debitor) CGI. Dengan demikian keberlanjutannya adalah tergantung dari bagaimana mereka mempersepsikan “realita” yang dikonstruksikan dari proses interaksi antar aktor tersebut<sup>23</sup>.

Untuk itu digunakan pendekatan konstruktifisme dalam menelaah kasus ini. Sebab pendekatan konstruktifisme memungkinkan untuk melihat proses konstruksi diplomasi utang CGI tersebut secara yang lebih mendalam. Pembahasannya tidak hanya melihat kepentingan dan tujuan strategis dari pihak kreditor maupun debitor. Namun juga melihat bagaimana upaya penciptaan konstruksi sosial dengan cara menciptakan norma-norma di antara aktor-aktor atau subjek-subjek yang melakukan diplomasi. Dimana para subjek, baik pemerintah Indonesia dan para kreditornya, akan berusaha untuk menginterpretasikan kepentingan hubungan mereka di dalam CGI melalui norma-norma ini. Norma-norma tersebut adalah norma-norma neoliberalisme sesuai dengan prinsip-prinsip penyesuaian struktural yang masuk bersama pinjaman CGI. Upaya yang sebenarnya telah dilakukan oleh

---

<sup>23</sup> lihat: Ronen Palan, “*The Constructivist Underpinnings of the New International Political Economy*”, dalam: Ronen Palan (ed.), “*Global Political Economy: Contemporary Theories*”, (London: Routledge, 2000)



pihak kreditor sejak era 1980-an, namun baru benar-benar mendapatkan momentumnya pada krisis tahun 1997.

Pilihan periodisasi antara tahun 1998-2006 dalam tesis ini didasarkan pada fokus kebijakan diplomasi utang luar negeri di dalam CGI pada era reformasi hingga masa awal kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono. Periode ini menarik sebab ada suatu pola interaksi yang menguat di antara Indonesia dengan para kreditornya di dalam CGI meskipun kemudian diputuskan untuk diakhiri.

## **B. Perumusan Masalah**

Selama 15 tahun CGI telah membantu Indonesia dalam proses pembangunan. CGI menawarkan opsi utang luar negeri termurah dari sisi biaya ekonomi, dari sisi syarat-syarat dan bunga, dibandingkan dengan pinjaman komersial atau pinjaman domestik sekalipun. Sebagai *Aid coordination* ia bertugas membantu proses perencanaan bantuan internasional sehingga bantuan tersebut mampu mendukung strategi, menghindari duplikasi dan tumpang tindih, serta meminimalkan beban bantuan kepada penerima.

Krisis tahun 1998 telah membuat interaksi Indonesia dan para kreditor CGI menjadi semakin intensif. CGI berusaha meraih peran yang lebih komprehensif dalam membantu Indonesia keluar dari krisis. Namun yang terjadi kemudian peningkatan peran CGI ini justru ditanggapi secara negatif oleh sebagian publik Indonesia. Keberadaan CGI dikaji ulang yang berujung pada pembubarannya diawal tahun 2007. Adalah menarik untuk melihat dimana letak kesalahan konstruksi diplomasi utang melalui CGI sehingga konsorsium ini layak dibubarkan. Untuk itu diajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut: **“mengapa tidak tercipta kesepakatan antara Indonesia dan para kreditornya untuk melanjutkan diplomasi utang melalui Consultative Group on Indonesia?”**. Maka, untuk menjelaskan hal tersebut harus dijawab pula: **“bagaimana diplomasi utang luar negeri Indonesia di CGI tahun 1998-2006?”**

### **C. Signifikansi Penelitian**

1. Dalam tataran akademis, terutamanya pada ruang lingkup ilmu hubungan internasional dan diplomasi, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kasanah teoritis dalam mengkaji model konsorsium pinjaman dan juga pola hubungan aktor-aktor donor dan kreditor dalam masalah utang internasional.
2. Dalam tataran praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi yang konstruktif bagi praktek diplomasi utang luar negeri.

### **D. Tujuan Penelitian**

1. Penelitian ini bertujuan untuk melakukan analisis terhadap diplomasi utang luar negeri Indonesia di CGI memasuki masa Reformasi (1998) yang mana pembahasannya akan dibagi secara perperiode kepemimpinan di Indonesia pada masa itu, yaitu: Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati, dan Susilo Bambang Yudhoyono
2. Penelitian ini juga akan menganalisis sebab-sebab dihentikannya proses peminjaman luar negeri dengan menggunakan diplomasi pada Consultative Group on Indonesia.
3. Di samping itu akan dilihat pengaruh CGI dan para kreditor di dalamnya terhadap kebijakan pemerintah Indonesia pada kurun waktu 1998-2007.

### **E. KERANGKA TEORI**

#### **E. 1. Kajian Pustaka**

Pembahasan mengenai utang luar negeri pemerintah Indonesia kebanyakan dilakukan dalam ruang lingkup bidang ekonomi. Adapun literatur Indonesia yang membahas aspek diplomasi dan hubungan internasional dalam masalah utang ini relatif masih sulit untuk ditemukan. Literatur yang beredar sebagian besar ditulis oleh para ekonom ketimbang para akademisi ilmu hubungan internasional.

Salah satu literatur terbaru yang membahas masalah utang luar negeri pemerintah Indonesia adalah yang ditulis oleh Cyrillus Harunowo<sup>24</sup>. Buku yang berjudul “Utang Pemerintah: Perkembangan, Prospek, dan Pengelolaannya” ini cukup komprehensif membahas mengenai masalah utang pemerintah, terutama dari aspek utang luar negerinya.

Sebagai seorang ekonom moneter yang pernah memegang jabatan pada Bank Indonesia dan IMF, tulisan Cyrillus Harinowo mengenai utang pemerintah sangat bersifat hati-hati. Melalui argumentasi persuasifnya, buku ini berujung pada kesimpulan yang mengingatkan agar tidak gegabah mengambil keputusan meminta pemotongan atau apalagi men-*default* utang karena justru akan berakibat buruk bagi perekonomian Indonesia ke depan.

Sebuah buku lain yaitu dari tulisan Sri Tua Arif dan Adi Sasono yang berjudul “Modal Asing, Beban Utang Luar Negeri, dan Ekonomi Indonesia”<sup>25</sup> cenderung kontras dengan tulisan Harinowo di atas. Dalam buku ini diperlihatkan bagaimana masalah beban cicilan utang dan bunganya serta bentuk keterikatan pinjaman (*tied loan*) telah menjadikan Indonesia sebagai eksportir modal ketimbang importir (*net transfer negatif*). Hal ini sangat merugikan bagi pembangunan ekonomi Indonesia.

Holsti, dalam bukunya “Politik Internasional: Suatu Kerangka Analisis”, menggambarkan adanya sebuah upaya penciptaan ketergantungan dari negara-negara pengutang terhadap negara donor. Di sini bantuan luar negeri merupakan instrumen bagi kebijakan luar negeri atau instrumen diplomasi dari negara-negara donor baik secara ekonomi, politik, maupun militer<sup>26</sup>.

Tibor Mende, dalam bukunya yang berjudul “*From Aid to Recolonization: Lesson of a Failure*”, menekankan kegagalan kebijakan bantuan utang luar negeri dari negara-negara industri<sup>27</sup>. Optimisme yang mudah dari kebijakan bantuan luar negeri yang lahir pasca Perang Dunia II dan bahwa negara-negara industri yang makmur akan dapat membimbing perekonomian negara-negara berkembang ternyata tidak sesuai dengan harapan. Malahan negara-negara berkembang penerima bantuan terbesar

---

<sup>24</sup> Harinowo, loc. cit.

<sup>25</sup> Sritua Arief dan Adi Sasono, “*Modal Asing, Beban Utang Luar Negeri, dan Ekonomi Indonesia*”, (Jakarta: Lembaga Studi Pembangunan dan UI Press, 1987)

<sup>26</sup> K.J. Holsti, “*Politik Internasional: Suatu Kerangka Analisis*”, (Bandung: Binacipta, 1987), hlm. 474

<sup>27</sup> Tibor Mende, “*From Aid to Recolonization: Lesson of A Failure*”, (London: Harrap, 1972)

kini adalah juga merupakan negara-negara dengan perekonomian paling terbelakang.

Buku-buku ekonomi politik internasional pada tahun 1990-an, seperti yang ditulis oleh Joan Edelman Spero dan Jeffrey A. Hart yang berjudul *The Politics of International Economic Relations*, telah menggambarkan bagaimana dampak krisis utang dunia bagi strategi pembangunan dan utang negara-negara berkembang<sup>28</sup>. Dalam diplomasi utang mereka, negara berkembang berargumentasi bahwa kegagalan pembangunan mereka akan mengakibatkan terjadinya krisis utang yang pada gilirannya justru akan mengancam institusi-institusi keuangan negara maju. Untuk itulah mereka menuntut lebih banyak aliran dana bantuan dari IMF dan Bank Dunia, mempermudah kondisionalitas IMF, dan ODA (*Official Development Assistance*). Strategi diplomasi utang negara-negara maju digambarkan tidak pernah ingin bernegosiasi dengan negara-negara berkembang sebagai sebuah blok. Negara-negara maju hanya ingin melakukan perundingan secara bilateral atau kadangkala secara regional.

Buku *The Political Economy of International Relations* karangan Robert Gilpin mendeskripsikan pandangan ideologis dan perspektif menyangkut masalah utang luar negeri<sup>29</sup>. Kaum liberal misalnya meyakini bahwa bantuan internasional, bersama-sama dengan perdagangan dan investasi internasional dibutuhkan oleh negara-negara berkembang untuk pembangunan mereka. Namun kaum nasionalis dan Marxist cenderung menganggap utang luar negeri dapat menimbulkan dampak yang negatif. Mereka mengatakan bahwa suatu bantuan luar negeri seringkali berkait dengan persyaratan politik dan ekonomi, di samping itu bantuan tersebut juga memberikan negara-negara donor keunggulan dalam hubungan mereka dengan negara berkembang.

Gilpin juga memperlihatkan bagaimana uniknya posisi diplomasi negara pengutang dan pihak donor. Dalam hal ketika utang luar negeri sedang dinegosiasikan, maka biasanya pihak donor berada dalam posisi tawar menawar yang unggul. Namun ketika proses pinjaman telah dilakukan,

---

<sup>28</sup>Joan Edelman Spero dan Jeffrey A. Hart, "*The Politics of International Economic Relations*", (London and New York: Routledge, 1997)

<sup>29</sup> Robert Gilpin, "*The Political Economy of International Relations*", (New Jersey: Princeton University Press, 1986)

kondisinya menjadi terbalik di mana negara pengutang menjadi berada pada posisi yang lebih kuat. Mereka biasanya kemudian dapat menekankan untuk melakukan perubahan pada pasal-pasal perjanjian

Noreena Hertz dalam bukunya "*I.O.U: The Debt Threat and Why We Must Defuse It*", melukiskan bagaimana latar belakang munculnya utang luar negeri dan ancamannya terhadap kondisi politik dan ekonomi dunia pada masa sekarang. Buku ini juga merekomendasikan sejumlah langkah yang perlu ditempuh guna menyelesaikan krisis utang dunia<sup>30</sup>.

## E.2. Definisi Konsep

Dalam definisi konseptual akan dibahas definisi mengenai konsep-konsep inti dalam tesis ini yaitu mengenai Consultative Group on Indonesia, utang luar negeri pemerintah, diplomasi utang, dan perspektif konstruktifisme.

CGI adalah konsorsium negara-negara dan lembaga-lembaga kreditor dan donor untuk Indonesia (*aid coordination*) yang dibentuk pada tahun 1992 sebagai pengganti dari konsorsium yang sama yaitu Inter-governmental Group on Indonesia (IGGI). *Aid coordination* pada dasarnya merupakan proses perencanaan bantuan internasional sehingga bantuan tersebut mampu mendukung strategi, menghindari duplikasi dan tumpang tindih, serta meminimalkan beban bantuan kepada penerima. Dalam hal ini CGI telah berperan dalam menopang proses dan pembiayaan pembangunan Indonesia melalui bantuan utang yang diberikan<sup>31</sup>.

Pinjaman luar negeri yang diberikan dalam kerangka CGI adalah bagian dari *Official Development Assistance* (ODA). Dengan demikian terms dan conditions-nya tergolong lunak, yaitu repayment (termasuk *grace periode*) 25 – 40 tahun, *grace periode* 7-10 tahun, dan bunga pinjaman 0,75%-3,5% ditambah biaya komitmen rata-rata (*commitment fee*) 0,25% dan untuk beberapa kreditor ditambah biaya manajemen rata-rata 0,25% flat. Untuk beberapa proyek semi komersial, pinjaman lunak tersebut dicampur dengan fasilitas kredit ekspor. Namun demikian pinjaman campuran tersebut

---

<sup>30</sup> Noreena Hertz, "*I.O.U: The Debt Threat and Why We Must Defuse It*", London: Harper Perennial, 2005)

<sup>31</sup> "*Keberadaan dan Peran CGI: Kajian dan Rekomendasi Kebijakan*", (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003), hlm. 6

tetap dapat digolongkan pinjaman lunak karena mengandung grant element 35% atau lebih.

Untuk pinjaman Bank Dunia, repayment 25 tahun, *grace periode* 5 tahun, dan bunga pinjaman Libor + margin ditambah *commitment fee* 0,75% - 0,85% dan biaya manajemen 1%. Sedangkan untuk pinjaman Asian Development Bank (ADB) *repayment* 25 tahun, *grace periode* 5 tahun, bunga pinjaman Libor + margin ditambah *commitment fee* 0,75% dan biaya manajemen 0,5%. Karena sifatnya pinjaman konsensual maka pinjaman bilateral adalah tied credit. Ini berarti pinjaman tersebut hanya berlaku untuk pengadaan barang dan jasa yang berasal dari negara peminjam. Sedangkan untuk pinjaman multilateral proses pengadaan barang dan jasa diperoleh melalui tender internasional<sup>32</sup>.

Istilah utang luar negeri atau disebut juga utang eksternal adalah bagian dari utang pemerintah suatu negara terhadap kreditor-kreditor di luar negara tersebut. Utang luar negeri suatu negara meliputi utang terhadap bank komersial swasta, pemerintah negara lain, atau institusi finansial internasional seperti IMF atau World Bank<sup>33</sup>.

Menurut IMF, utang luar negeri dapat didefinisikan sebagai sejumlah kewajiban pembayaran dari utang pokok dan bunga di masa yang akan datang oleh debitor warga suatu negara (*resident*) terhadap warga negara lain (*nonresident*) dalam suatu perekonomian<sup>34</sup>.

Sedangkan dalam istilah lain utang luar negeri sering pula disebut sebagai bantuan luar negeri. Menurut istilah OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*), bantuan luar negeri dapat didefinisikan sebagai *Official Development Assistance* yang terdiri dari dana yang disediakan oleh pemerintah atas persyaratan konsensual terutama untuk meningkatkan perkembangan ekonomi dan kesejahteraan negara-negara sedang berkembang<sup>35</sup>. Bantuan luar negeri memiliki syarat-syarat sebagai berikut, yaitu<sup>36</sup>: (1) minimal pembayaran kembali 25 tahun, termasuk

---

<sup>32</sup> *ibid.*

<sup>33</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Foreign\\_debt](http://en.wikipedia.org/wiki/Foreign_debt), diakses tanggal 20 April 2006 jam 22.00

<sup>34</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/eds/Eng/Guide/file1.pdf>, diakses tanggal 20 April 2006 jam 22.00

<sup>35</sup> Djamin, op. cit., hlm. 13

<sup>36</sup> *ibid.*

masa tenggang delapan tahun; (2) maksimal bunga 3 persen setahun; (3) elemen hibah di atas 25 persen.

Namun penamaan istilah bantuan luar negeri seringkali menimbulkan perdebatan. Sebab bantuan luar negeri atau yang sering pula disebut sebagai *non-commercial loan* biasanya justru memiliki syarat-syarat konsensional yang sarat dengan muatan ekonomi, politik, dan bahkan keamanan dari pihak kreditor. Sehingga bantuan luar negeri sesungguhnya bukanlah bantuan dalam pengertian sebenarnya. Ia tetaplah utang yang harus dibayar ditambah dengan syarat-syarat kondisionalitas yang harus dipenuhi oleh negara debitor. Sebaliknya dengan pinjaman komersial, meskipun secara beban lebih berat namun justru lebih ringan muatan politiknya.

Dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bappenas No. 185/KMK.03/1995 dan No. Kep.031/KET/5/1995 tanggal 5 Mei 1995, disebutkan bahwa: pinjaman luar negeri adalah setiap penerimaan negara, baik dalam bentuk devisa maupun dalam bentuk barang dan atau dalam bentuk jasa yang diperoleh dari pemberi pinjaman luar negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu. Adapun yang dimaksud dengan hibah luar negeri adalah setiap penerimaan negara baik dalam bentuk devisa atau devisa yang dirupiahkan maupun dalam bentuk barang atau jasa termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang diperoleh dari pemberi hibah luar negeri yang tidak perlu dibayar kembali<sup>37</sup>. Secara umum bantuan luar negeri dapat dibagi menjadi:

- Bantuan Program: bertujuan untuk menunjang neraca pembayaran dan anggaran pembangunan
- Bantuan Proyek: bertujuan untuk membiayai berbagai proyek pembangunan
- Bantuan Teknis: berbentuk jasa keahlian dan fasilitas pelatihan

Selanjutnya pengertian mengenai diplomasi menurut *Oxford English Dictionary* adalah cara-cara yang dilakukan dalam hubungan internasional

---

<sup>37</sup> “*Profil Lembaga-Lembaga Pembiayaan Multilateral*”, (Bappenas dan UNDP, 2003), hlm. 2

melalui perundingan, cara mana dilaksanakan oleh para duta besar, yang merupakan seni dari para diplomat<sup>38</sup>.

Menurut Quincy Wright diplomasi adalah (a) penerapan taktik dan keahlian dalam negosiasi atau transaksi; (b) seni negosiasi dalam rangka untuk mencapai biaya maksimum dalam sistem politik<sup>39</sup>.

Menurut Sir Ernest Satow diplomasi adalah penggunaan kecerdasan dan kebijaksanaan untuk melakukan hubungan resmi antar pemerintah negara-negara merdeka, kadang-kadang juga dilakukan dalam hubungannya dengan negara-negara pengikutnya, atau lebih singkatnya lagi pelaksanaan urusan tersebut dilakukan dengan cara damai<sup>40</sup>.

Menurut Brownlie, diplomasi merupakan cara yang diambil untuk melaksanakan dan membina hubungan dan berkomunikasi satu sama lain, atau melaksanakan transaksi politik maupun hukum yang dalam setiap hal dilakukan melalui wakil-wakil yang mendapat otorisasi<sup>41</sup>.

Perkembangan selanjutnya dari diplomasi adalah bahwa istilah ini sering disamaartikan dengan “politik luar negeri”. Untuk itu Suryokusumo mengatakan bahwa diplomasi pada hakekatnya adalah merupakan kebiasaan untuk melakukan hubungan antar negara melalui wakil resminya dan dapat melibatkan seluruh proses hubungan luar negeri, perumusan kebijakan hingga kepada pelaksanaannya. Sehingga penyamaartian diplomasi dengan politik luar negeri adalah merupakan pengertian diplomasi dalam arti luas<sup>42</sup>. Adapun dalam arti yang sempit atau tradisional, diplomasi adalah cara-cara sedangkan politik luar negeri adalah dasar atau tujuan. Sedangkan dalam arti terbatas diplomasi adalah meliputi teknik operasional dimana negara mencari kepentingan di luar yuridiksinya.

Selaras dengan ini Barston menyatakan bahwa diplomasi adalah menyangkut pengelolaan dari hubungan antar negara termasuk hubungan negara-negara dengan pelaku-pelaku lainnya. Dari perspektif negara, diplomasi adalah menyarankan, membentuk, dan mengimplementasikan kebijakan luar negeri. Yaitu cara dimana negara melalui perwakilan formal

---

<sup>38</sup> Sumaryo Suryokusumo, *“Praktik Diplomasi”*, (Jakarta: BP IBLAM, 2004), hlm. 8

<sup>39</sup> *ibid*, hlm. 9

<sup>40</sup> *ibid*

<sup>41</sup> *ibid*, hlm. 11

<sup>42</sup> *ibid*, hlm. 12



dan atau perwakilan lainnya, mengartikulasikan, mengkoordinasikan, dan mengamankan kepentingan dalam arti sempit dan luas, dengan menggunakan korespondensi, pembicaraan pribadi, pertukaran pandangan, lobi, kunjungan, ancaman, atau aktifitas lainnya<sup>43</sup>.

Bull mengatakan bahwa istilah diplomasi mengandung tiga makna penting: (1) tindakan hubungan antar negara-negara dan entitas lainnya di dalam politik dunia oleh agen-agen resmi dan dengan cara damai; (2) tindakan tersebut dilakukan oleh diplomat profesional; (3) tindakan hubungan antar negara tersebut dilakukan dalam perilaku yang bersifat diplomatis, secara taktik atau cerdas<sup>44</sup>. Bull juga mengatakan bahwa diplomasi adalah aktifitas yang memadai terhadap situasi dimana negara-negara dan entitas politik lainnya bertujuan untuk mengejar kepentingan yang berbeda, namun juga memiliki kepentingan-kepentingan yang sama<sup>45</sup>.

Era hari ini telah menunjukkan adanya peningkatan peran negosiasi dari negara dalam mempertahankan kepentingan ekonomi domestik. Hal yang demikian telah mengaburkan garis antara kebijakan ekonomi eksternal dan kebijakan luar negeri. Dimana diplomasi ekonomi kini bukanlah lagi monopoli dari para diplomat atau departemen dalam negeri, namun lebih kepada diplomasi yang dilakukan oleh para pejabat bidang ekonomi dan perdagangan. Salah satu masalah yang masuk ke dalam agenda diplomasi ekonomi tersebut adalah diplomasi utang baik secara multilateral maupun bilateral. Inilah yang tampak pada dilomasi utang Indonesia dalam forum CGI.

Diplomasi utang luar negeri pemerintah dapat didefinisikan sebagai sebuah proses diplomasi antara aktor kreditor dengan pemerintah debitor yang berkaitan dengan masalah utang luar negerinya, diplomasi ini dapat menyangkut peminjaman, penjadwalan kembali, atau penyelesaian utang, termasuk di dalamnya *default* (tidak membayar utang) dan *hair cut* (pemotongan utang). Karena diplomasi adalah ujung tombak dari kebijakan luar negeri suatu negara, maka diplomasi utang luar negeri juga menjadi ujung tombak dari kebijakan ekonomi luar negeri suatu negara atau secara lebih spesifik kebijakan utang luar negeri suatu negara.

---

<sup>43</sup> R. P. Barston, "*Modern Diplomacy*", (London dan New York: Longman, 1986), hlm. 1

<sup>44</sup> Hedley Bull, "*The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*", (London: MacMillan Education, 1977), hlm. 162

<sup>45</sup> *ibid.*, 176

Dalam konteks pembahasan tesis ini, maka istilah diplomasi utang yang diambil adalah dalam arti luas. Yaitu, sesuai dengan Suryokusumo, bahwa diplomasi juga berkaitan dengan dengan politik luar negeri maka pembahasan diplomasi utang luar negeri pemerintah di sini juga berkait dengan politik dan juga kebijakan utang luar negeri pemerintah, yang sekaligus pula melibatkan proses negosiasi utang antara pemerintah dengan para kreditornya. Hal ini tidak bertujuan untuk mencampur adukkan definisi melainkan semata-mata guna mendapatkan ke-komperehensif-an dalam pembahasan dan analisis.

Pembahasan diplomasi utang CGI dalam tesis ini menggunakan perspektif konstruktifisme, dimana perspektif ini dipandang memberikan pemahaman yang lebih luas dan mendalam. Konstruktifisme di dasari oleh teori mengenai konstruksi sosial akan realitas. Teori ini mengatakan bahwa realitas bukanlah sekumpulan pemahaman objektif di luar diri seseorang, namun ia dibangun oleh proses interaksi di dalam kelompok, komunitas, dan budaya<sup>46</sup>. Konstruktifisme menekankan kepada interaksi simbolik (*symbolic interactionism*), dimana orang-orang secara aktif mengintepretasikan pengalaman mereka dengan cara memberikan makna terhadap apa yang mereka lihat. Untuk itu realitas diciptakan dan dibentuk oleh keyakinan dan perilaku. Struktur juga membentuk keyakinan dan perilaku ini, sebagai mana pemikiran kaum positifisme, namun struktur-struktur ini adalah produk dari tindakan manusia juga<sup>47</sup>.

Intepretasi atau *verstehen (understanding)* adalah proses aktif untuk memberikan makna terhadap sesuatu yang dilihat, seperti teks, tindakan, situasi, atau pengalaman. Intepretasi berangkat dari dua tradisi yaitu fenomenologi dan hermeneutik. Fenomenologi yaitu studi mengenai pengetahuan yang datang dari kesadaran atau cara untuk memahami objek atau peristiwa dengan secara sadar mengalami mereka. Sedangkan hermeneutik adalah studi untuk memahami, terutama untuk memahami tindakan dan teks<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Stephen W. Littlejohn, "*Theories of Human Communication*", (New Mexico: Wadsworth, 2002), hlm. 163

<sup>47</sup> Ken Booth dan Steve Smith, "*Internasional Relations Today*, (Pennsylvania: Pennsylvania Univ. Press, 1995), hlm. 221

<sup>48</sup> *ibid.*, hlm. 184-187

Mengenai konstruktifisme, Wendt mengatakan bahwa perspektif ini tertarik kepada bagaimana praktek-praktek berkesepahaman (*knowledgeable practices*) membentuk subjek, yang tidak berbeda dengan ketertarikan paham liberal akan bagaimana institusi mentransformasikan kepentingan. Mereka berbagi konsepsi kognitif intersubjektif (pemahaman antar subjek) dalam proses dimana identitas dan kepentingan bersifat endogenous pada interaksi, berbeda dengan perspektif *rasionalis-behavioral* yang meletakkannya secara *exogenous*<sup>49</sup>. Sejalan dengan itu, Onuf mendefinisikan teori konstruktifisme bersandar pada ide bahwa “orang dan masyarakat saling membangun atau saling membentuk, satu dengan yang lainnya”.<sup>50</sup>

Melalui perspektif konstruktifisme diharapkan akan didapat suatu pemahaman mengenai bagaimana interaksi antar subjek di dalam *Consultative Group on Indonesia* telah membentuk pemahaman bersama mengenai utang luar negeri dan pembayarannya, pembangunan, hubungan kreditor dan debitor, serta mengenai CGI itu sendiri.

### **E.3. Hubungan Antar Konsep**

Perspektif konstruktifis lebih kondusif kepada pendekatan perilaku yang bersifat reflektif (dalam), konstitutif (membentuk), dan transformatif (mengubah). Konstruktifisme sosial mengasumsikan hubungan yang saling membentuk (*mutually constitutive*) di antara para aktor dan struktur yang dimediasikan oleh interaksi sosial. Interaksi sosial mencakup dinamika interpretasi diri (*self-interpretations*) dan definisi diri (*self-definitions*) melalui mana para aktor kemudian menciptakan kesalingpahaman intersubjektif (*intersubjective understandings*) yang pada gilirannya akan membentuk (*constitute*) para aktor dan tindakan-tindakannya menjadi bermakna (*meaningful*)<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Alexander Wendt, “*Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics*”, dalam Friedrich Krachtowil dan Edward D. Mansfield, “*International Organization*”, (Harper Collins, 1994), hlm. 78

<sup>50</sup> Nicholas G. Onuf, “*World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*”, (Columbia: Univ. of Aouth California Press, 1989), hlm. 46

<sup>51</sup> Lars G. Lose, “*Communicative Action and the World of Diplomacy*”, dalam: Karin M. Fierke dan Knud Erik Jorgensen, “*Constructing International Relations: The Next Generation*”, (New York: ME Sharpe, 2001), hlm. 179

Dalam perspektif konstruktifisme, menurut Muller, diplomasi sebagian besar adalah masalah bahasa. Bahkan ketika transaksi-transaksi non-linguistik dilakukan, seperti pembayaran-pembayaran moneter atau tindakan-tindakan militer, hal ini selalu dilakukan pada konteks bentuk bahasa tindakan. Komunikasi dianggap sebagai logika pertukaran makna melalui medium bahasa. Hal ini yang membedakan perspektif konstruktifisme dengan perspektif-perspektif lainnya yang kebanyakan meletakkan bahasa pada posisi eksternal<sup>52</sup>.

Konstruktifisme, sebagaimana teori Habermas mengenai Teori Tindakan Komunikatif (*Theory of Communicative Action*), menekankan pada pendekatan yang lebih komprehensif mengenai proses komunikasi khususnya dalam hal ini adalah proses diplomasi. Pendekatan ini selain menekankan kepada pendekatan “Tindakan Strategik” (*Strategic Action*), juga menekankan kepada pendekatan “Tindakan Komunikatif (*Communicative Action*)”<sup>53</sup>.

1. Tindakan Strategik adalah pengejaran tujuan-tujuan, yaitu tujuan-tujuan yang berhubungan dengan subjek-subjek lain yang juga melakukan tindakan. Tujuan ini dianggap menjadi spektrum penting dalam tindakan manusia. Tindakan Strategik ini identik dengan konsep dari teori utilitarian yang berkaitan dengan realisasi kepentingan pribadi (*self-interest*) dengan cara mempengaruhi objek. Namun Habermas mengatakan bahwa konsep ini mempunyai batasan, dimana untuk merealisasikan tujuan haruslah melalui koordinasi tindakan dengan aktor lain.
2. Tindakan Komunikasi adalah tindakan yang bertujuan mencapai kesepahaman (*understanding*). Bentuk tindakan ini melibatkan usaha untuk mencapai kesepakatan di antara aktor melalui argumentasi resiprokal, di dalam dan dengan sarana media bahasa (*medium of language*). Seorang pembicara membuat klaim validitas dalam tiga aspek, yang masing-masing menuntut pengakuan dari pendengarnya, yaitu:

---

<sup>52</sup> Harald Muller, “*International Relations a Communicative Action*”, dalam: Karin M. Fierke dan Knud Erik Jorgensen, “*Constructing International Relations: The Next Generation*”, (New York: ME Sharpe, 2001), hlm. 161

<sup>53</sup> *ibid*

- a. Dalam hubungan dengan kebenaran atas ucapannya, yang berkaitan dengan fakta
- b. Dalam hubungan dengan validitas norma-norma yang telah dibuat
- c. Dalam hubungan dengan dengan ketulusan (*sincerity* atau *authenticity*) si pembicara.

Lose mengatakan bahwa kesalingpahaman mengenai fakta (realita), norma sosial yang legitimatif, dan intensi subjektif yang tulus (*sincere*) ini didefinisikan oleh struktur-struktur intersubjektif yang dibangun (*constructed*) oleh interaksi secara kolektif<sup>54</sup>.

Dalam komunikasi, menurut Habermas, para pembicara dituntut untuk berbagi apa yang disebut sebagai *lifeworld* (*lebenswelt*). *Lifeworld* ini dipahami sebagai sejumlah pengalaman yang dibagi (*shared*) dan diwariskan (*inherited*), sebuah simpanan budaya warisan dari model intepretasi yang diorganisasikan melalui bahasa. *Lifeworld* secara keseluruhan menyediakan latar belakang yang tidak perlu dipertanyakan dan asumsi-asumsi bagi prinsip-prinsip yang diterima sebagai latar validitas bagi para pembicara<sup>55</sup>. *Lifeworld* sangat dibutuhkan untuk melakukan tindakan komunikatif. Beberapa derajat saling tumpang tindih (*overlap*) di antara *lifeworld* para aktor yang berbeda harus ada, bila tidak komunikasi tidak akan berjalan<sup>56</sup>.

Muller mengatakan bahwa dalam diplomasi para pemimpin negara terlibat dalam dua wacana, yaitu: (1) berhubungan dengan pemerintah-pemerintah dari lain negara lain, dan (2) berhubungan dengan tindakan menentukan tujuan nasional serta justifikasi perjanjian internasional ke dalam politik domestik. Kedua wacana ini berhubungan erat dengan proses tindakan secara strategik (*Strategic Action*)<sup>57</sup>.

Namun Muller menambahkan bahwa ada lagi dua level wacana di sini, yaitu dimana negara-negara menghadapi masalah-masalah yang berhubungan dengan kebenaran, norma, dan ketulusan yang berbeda bahkan tidak dapat didamaikan, melawan latar belakang *lifeworld* yang

---

<sup>54</sup> Lose, op. cit., 184

<sup>55</sup> Muller, op. cit., hlm. 162

<sup>56</sup> Lose, op. cit., hlm. 186

<sup>57</sup> Muller, op. cit., hlm. 165

berbeda. Wacana ini berkaitan dengan Tindakan Komunikatif (*Communicative Action*)<sup>58</sup>.

Untuk itu Muller menekankan bahwa kerja sama di antara negara-negara muncul pada situasi dilema, dimana aktor (negara) hanya dapat meraih tujuan mereka melalui kerja sama di bawah kondisi<sup>59</sup>:

1. Mereka membangun rasa percaya bersama terhadap ketulusan (*authenticity*) tindakan bicara partner mereka.
2. Mereka meraih kesalingpahaman (*understanding*) mengenai situasi
3. Mereka meraih kesalingpahaman mengenai kerangka kerja normatif.
4. Mereka dapat menegosiasikan kompromi distributif (*strategic action*)

Selanjutnya menurut Lose, interaksi diplomatik dikonseptualisasikan sebagai elemen praktis dimana terdapat dinamika pertukaran secara berkelanjutan di antara aktor dan struktur. Lose juga beranggapan bahwa di dalam perspektif konstruktifisme, konseptualisasi negara sebagai aktor yang membentuk dan dibentuk dalam struktur makna (*meaning*) internasional tetap dimungkinkan. Namun, fokusnya harus bergeser kepada para pembuat kebijakan luar negeri, yang bertindak sebagai agen-agen dari sistem internasional dan mewakili negara sebagai aktor. Makna-makna yang dimiliki objek, peristiwa, dan tindakan dari negara adalah makna-makna yang dimiliki oleh para individu yang bertindak atas nama negara<sup>60</sup>.

Esensi dari diplomasi digambarkan sebagai proses berkelanjutan dari dialog dan negosiasi, yaitu proses komunikasi, eksplanasi, dan persuasi melalui mana kebijakan luar negeri dari negara-negara yang berbeda dikoordinasikan. Bull menggambarkan empat fungsi diplomasi sebagai berikut: (1) diplomasi memastikan komunikasi berkelanjutan di antara para agen pembuat kebijakan; (2) interaksi memungkinkan untuk mendefinisikan area kepentingan negara yang bertumpang tindih (*overlap*); (3) melalui saluran diplomasi informasi dapat dikumpulkan; (4) melalui diplomasi friksi-friksi antar negara dapat diperkecil<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> *ibid*

<sup>59</sup> *ibid*

<sup>60</sup> Lose, *op. cit.*, hlm. 183

<sup>61</sup> *ibid.*, hlm. 188

Berikutnya Lose mengatakan bahwa negosiasi internasional adalah sebuah proses pembelajaran (*process of learning*), dimana para diplomat melalui interaksi komunikatif mencoba untuk menyesuaikan harapan bersama mereka. Hal ini memberikan hasil pada proses interpretasi (*process of interpretation*) dimana agen-agen yang berbeda mengkoordinasikan sistem keyakinan mereka (*belief system*), yang didefinisikan sebagai pemahaman atas diri sendiri, orang lain, dan situasi<sup>62</sup>. Proses ini berjalan secara berkesinambungan.

Dalam kasus penghentian diplomasi utang Consultative Group on Indonesia proses yang terjadi adalah sebaliknya. Proses pembelajaran atau proses interaksi yang berkelanjutan ini dihentikan. Dalam perspektif konstruktifisme, penghentian proses ini dapat dilihat sebagai akibat dari dua variabel. Pertama sebagai akibat dari kegagalan dalam menciptakan kompromi distributif, dan kedua, kegagalan dalam mengkonstruksikan kesepahaman.

Kompromi distributif adalah melihat sejauh mana tujuan strategis dari pihak kreditor dan debitor dapat terwakili dalam perundingan atau diplomasi utang di CGI. Dengan demikian tujuan menjadi indikator utama variabel ini. Tujuan strategis merupakan suatu yang ingin dicapai oleh para pihak yang berunding dalam proses negosiasi. Tujuan strategis biasanya berangkat dari kepentingan para aktor. Ia terkadang nyata tampak dalam materi-materi perundingan, ucapan para aktor baik di dalam maupun di luar sidang, dan dokumen-dokumen resmi. Tapi kadang pula tujuan dan kepentingan ini bersifat samar dan tersirat pada sikap para aktor. Proses penentuan tujuan ini biasanya dimulai pada sidang-sidang pra-CGI sedangkan pencapaian tujuan dilihat pada realisasi pinjaman pasca-sidang. Bila CGI dianggap gagal mengakomodir tujuan debitor dan kreditor maka eksistensinya akan dipertanyakan.

Sedangkan kegagalan dalam mengkonstruksikan kesepahaman (*understanding*) adalah lebih melihat kepada kegagalan dalam proses menciptakan kesepahaman di antara para aktor (kreditor dan Indonesia) CGI. Dengan kata lain variabel ini lebih menekankan proses konstruksi dan bukan

---

<sup>62</sup> *ibid.*, hlm. 191

hasil. Kegagalan dalam mengkonstruksikan kesepahaman dapat dilihat dari tiga indikator kegagalan, yaitu: kegagalan dalam menginterpretasi fakta (*fact*), kegagalan dalam mengkonstruksikan norma-norma (*norms*), dan kegagalan dalam mempersepsikan ketulusan (*sincerity*).

1. Kegagalan dalam menginterpretasikan fakta berangkat dari kegagalan dalam mendefinisikan kondisi faktual yang menjadi permasalahan pada proses interaksi antar subjek. Kegagalan ini dipengaruhi dan akan mempengaruhi pola hubungan antar subjek. Ia juga berdampak pada kebijakan strategis yang akan diambil. Pada kasus CGI di era 1998, kondisi faktual yang sangat terlibat dalam pola hubungan Indonesia dan para kreditornya adalah krisis yang dihadapi Indonesia. Pola hubungan ini kemudian mempengaruhi cara kedua belah pihak menginterpretasikan krisis tersebut.
2. Kegagalan dalam mengkonstruksikan norma-norma adalah menyangkut kegagalan dalam proses penciptaan norma. Ia dapat menjadi norma yang dikonstruksikan secara bersama atau norma yang ditransformasikan oleh salah satu pihak. Kegagalan dalam proses konstruksi ini akan berdampak pada persepsi terhadap norma yang dihasilkan. Dalam konteks hubungan CGI, norma-norma yang sejak awal telah dibangun adalah berlandaskan kepada premis-premis neoliberalisme.
3. Kegagalan dalam mempersepsikan ketulusan berangkat dari perbedaan cara pandang satu aktor dalam mengartikan tindakan yang dilakukan aktor lain. Antara apa yang menjadi maksud dari aktor yang satu diartikan secara berbeda oleh aktor yang lainnya. Ada banyak faktor yang bisa menyebabkan timbulnya kegagalan persepsi seperti ini. Dalam kasus CGI, persepsi ini dilakukan secara timbal balik antara para kreditor dan Indonesia.

Kekomprehensifan perspektif konstruktifisme dalam mengeksplanasi proses diplomasi CGI adalah karena ia tidak hanya membahas dari sisi kompromi distributif yang berkaitan dengan tujuan dan kepentingan strategis, namun juga berusaha menangkap proses pemaknaan dari para aktor yang berunding. Penciptaan nilai bersama merupakan suatu proses pemaknaan



intersubjektif dari para aktor kreditor dan debitor dalam membentuk realita. Selanjutnya interaksi dari proses pemaknaan dan strategi inilah yang akan menentukan keberlanjutan dari konstruksi dialog dalam diplomasi CGI. Dimana keberlanjutan proses pembelajaran bersama dalam rangka saling memahami dan mengkonstruksi tatanan internasional yang lebih baik adalah esensi dasar dari perspektif konstruktifisme. Sebaliknya kegagalan proses pembelajaran ini akan menyebabkan terjadinya penghentian konstruksi dialog antara kreditor dan debitor serta pembubaran CGI.

## **F. Asumsi**

Asumsi yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Negara adalah aktor yang dibentuk dan membentuk pemaknaan dalam struktur internasional. Hal ini dimungkinkan karena di dalamnya ada para individu-individu pembuat dan pelaku kebijakan luar negeri. Para individu ini adalah aktor-aktor yang bertindak atas nama negara. Mereka inilah yang sebenarnya dibentuk dan membentuk pemaknaan atas objek, peristiwa, dan tindakan internasional. Namun pemaknaan yang muncul dari aktor negara juga dipengaruhi oleh interaksinya dengan aktor non-negara pada lingkup domestik.
2. Pemaknaan (*meaning*) muncul dari adanya proses pemahaman bersama antar subjek (intersubjektif) dalam suatu interaksi internasional. Realitas internasional muncul sebagai akibat dari adanya pemaknaan ini.
3. Diplomasi merupakan salah satu proses pembelajaran dan saling pemahaman yang dilakukan secara terus menerus untuk membentuk suatu pemaknaan dan pengertian bersama dimana di dalamnya terjadi transformasi nilai-nilai.

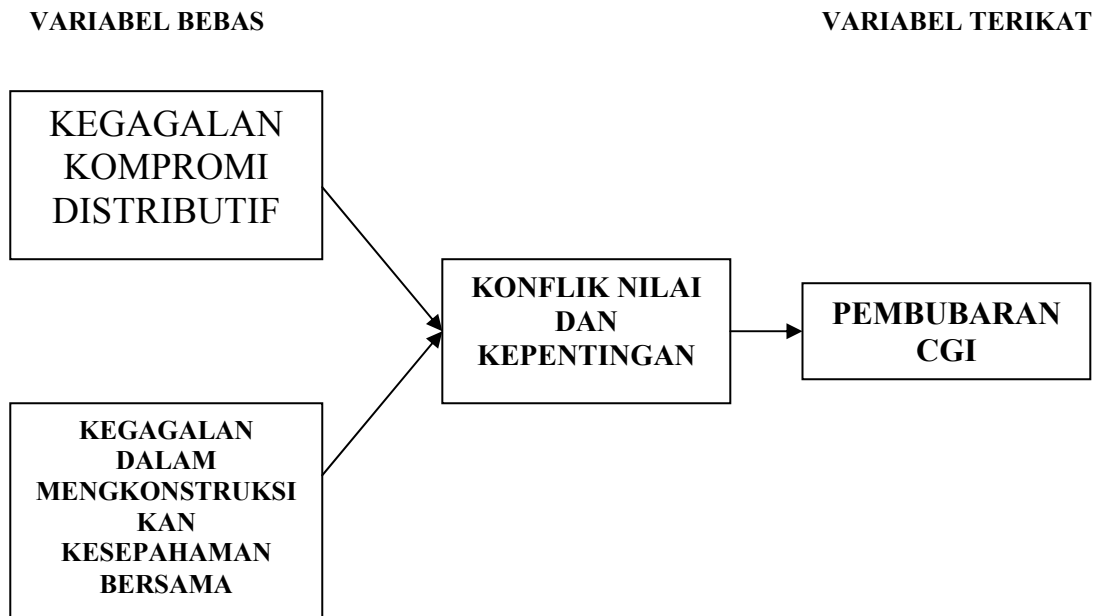
## **G. Hipotesis**

Maka dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

1. Jika Indonesia dan donor CGI gagal mencapai kompromi distributif, maka proses diplomasi utang di CGI akan dihentikan

2. Jika Indonesia dan kreditor CGI gagal dalam mengkonstruksikan kesepakatan bersama, maka proses diplomasi utang di CGI akan dihentikan

## H. Model Analisis



Keterangan:

1. Variabel kegagalan kompromi distributif dan kegagalan dalam mengkonstruksikan kesepakatan bersama sebagai variabel bebas akan mengakibatkan terjadinya konflik nilai dan kepentingan sebagai variabel antara
2. Selanjutnya variabel konflik nilai dan kepentingan akan menyebabkan terjadinya variabel pembubaran CGI sebagai variabel terikat

## I. Operasionalisasi Konsep

Dari uraian konseptual di atas, maka diuraikanlah variabel dan indikator guna menganalisis diplomasi utang di dalam CGI, sebagai berikut:

KONSEP	VARIABEL	INDIKATOR
KOMPETISI/TUJUAN STRATEGIK	KEGAGALAN KOMPROMI DISTRIBUTIF	Kegagalan realisasi tujuan strategik
TINDAKAN KOMUNIKATIF	KEGAGALAN MENINGKONSTRUKSIKAN KESEPAHAMAN BERSAMA	1. Kegagalan intepretasi fakta 2. Kegagalan mengkonstruksikan norma-norma 3. Kegagalan mempersepsikan Ketulusan
	PEMBUBARAN CGI	Penghentian keberlanjutan proses dialog utang Indonesia dan kreditor CGI.

## J. Metode Penelitian

### J.1. Jenis Data

Jenis data yang dimanfaatkan dalam penelitian ini selain data-data statistik yang dapat digolongkan sebagai data-data kuantitatif, juga dimanfaatkan data-data kualitatif berupa studi literatur.

Penelitian ini bersifat eksplanatif karena berusaha menjelaskan mengapa pemerintah Indonesia memutuskan untuk mengakhiri diplomasi utang luar negeri dalam Consultative Group on Indonesia.

Waktu penelitian dalam penelitian ini bersifat *time series* dengan berusaha membatasi masa penelitian pada periode 1998-2006.

### J.2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber-sumber data primer dan sekunder. Jenis data primer yang digunakan adalah dokumen-dokumen resmi mengenai hasil perundingan utang dan kebijakan utang luar negeri pemerintah. Adapun data-data sekunder yang digunakan

adalah berasal dari buku-buku, jurnal, majalah, surat kabar, hasil-hasil penelitian, dan internet.

Sumber-sumber literatur ini didapat dari berbagai perpustakaan seperti CSIS, Badan Perencana Pembangunan Nasional, Bank Indonesia, Bank Dunia, dan Perpustakaan Universitas Indonesia baik pusat maupun jurusan Hubungan Internasional.

### **J.3. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini akan menggunakan metode studi literatur dengan meneliti dokumen-dokumen resmi dan berbagai sumber literatur lainnya.

### **K. Sistematika Pembabakan Laporan**

Pembabakan laporan penelitian dibagi ke dalam empat bab.

Bab pertama dari tesis ini adalah pendahuluan yang berisi penjelasan singkat mengenai desain penelitian tesis ini. Di dalamnya mencakup latar belakang masalah, perumusan masalah, signifikansi penelitian, tujuan penelitian, kerangka teori, hipotesis, asumsi, model analisis, operasionalisasi konsep, metode penelitian, dan sistematika pembabakan laporan.

Bab dua merupakan pembahasan mengenai perkembangan utang luar negeri Indonesia pada masa sebelum krisis tahun 1997. Bab ini merupakan latar belakang historis dari tesis yang menjelaskan mengenai gambaran umum persepsi Indonesia dan para kreditor CGI mengenai utang.

Bab tiga adalah pembahasan mengenai variabel terikat dari tesis ini. Di dalamnya akan dibahas proses dari sejak krisis 1998 menuju pembubaran CGI. Dimana sistematikanya akan dibagi secara perperiode kepemimpinan pemerintah Indonesia era 1998-2007.

Bab empat merupakan analisis faktor penyebab pembubaran CGI dalam tinjauan konstruktifisme. Faktor-faktor ini merupakan variabel bebas dari tesis

Bab lima berisi kesimpulan yang merupakan jawaban dari hipotesis dan juga rekomendasi kebijakan.

## BAB II

### PERKEMBANGAN UTANG LUAR NEGERI INDONESIA DARI IGGI KE CGI

Memahami pola hubungan antara pemerintah Indonesia dan CGI tidak dapat dilepaskan dari sejarah utang luar negeri Indonesia dari masa IGGI hingga CGI. Perkembangan sejarah tersebut dimulai dari optimisme yang tinggi mengenai manfaat utang luar negeri bagi pembangunan pada awal pemerintahan Orde Baru hingga berujung pada *debt over hang* yaitu utang menjadi penghambat pembangunan itu sendiri<sup>63</sup>.

Awal keputusan untuk membuka diri terhadap pinjaman luar negeri merupakan dampak dari krisis yang terjadi pada masa Orde Lama. Pemerintah, didorong oleh para ekonom yang pragmatis, sangat meyakini bahwa utang luar negeri akan membawa Indonesia kepada cita-cita pembangunan. Namun keyakinan tersebut tampaknya semakin lama semakin meluntur seiring dengan beban utang luar negeri yang dirasakan semakin berat. Puncaknya adalah krisis tahun 1997 yang seolah-olah benar-benar memperlihatkan wajah sesungguhnya dari utang luar negeri.

Bab ini, dalam kerangka pembahasan tesis, adalah latar belakang historis masalah utang Indonesia dalam forum IGGI/CGI. Untuk itu dalam pembahasannya akan berusaha membagi periodisasi utang luar negeri pemerintah Indonesia khususnya dalam hubungannya dengan IGGI/CGI. Dari periodisasi tersebut akan berusaha digambarkan konstruksi pemikiran yang terbentuk mengenai utang. Pembahasan ini penting untuk melihat bagaimana persepsi utang secara umum di mata Indonesia dan kreditornya memasuki masa krisis 1997. Untuk itu pembagian pembahasannya adalah: IGGI: Optimisme Utang Luar Negeri (1966-1980), Utang Luar Negeri Mulai Menjadi Beban (1980-1992), CGI: Optimisme Baru (1992-1996), Krisis 1997: Membuka Kesadaran, dan Utang Luar Negeri: Sebuah Evaluasi Perjalanan.

#### A. IGGI: Optimisme Utang Luar Negeri (1966-1980)

Karakteristik penting dari berakhirnya era Orde Lama adalah perhatian yang berlebihan terhadap masalah ideologi dan politik dengan hampir

---

<sup>63</sup>Mengenai *debt over hang* lihat: Jeffrey Sachs, "*The End of Poverty*", (London: Penguin Books, 2005), hlm. 59

mengabaikan masalah kepentingan ekonomi. Memburuknya kondisi ekonomi Indonesia pada akhir tahun 1950-an mencerminkan semakin merosotnya pengaruh para pembuat kebijakan ekonomi pragmatis. Para pemimpin nasional yang radikal, yang lebih tertarik pada retorika revolusioner daripada pertumbuhan ekonomi, makin berperan. Hal ini memberikan pelajaran bahwa program politik yang terlalu ambisius dapat membawa biaya ekonomi dan sosial yang tinggi. Apabila tuntutan ambisi politik melebihi kapasitas ekonomi, seperti yang dialami oleh Sukarno pada paruh pertama 1960, ekonomi akan ambruk<sup>64</sup>.

Pemerintahan Orde Lama melakukan nasionalisasi tanpa kompensasi yang memadai terhadap perusahaan-perusahaan Belanda pada era akhir 1950-an, kebijakan ekonomi yang protektif dan berat sebelah kepada pengusaha pribumi dalam Program Benteng, dan konfrontasi dengan bantuan keuangan negara-negara Barat dalam “*go to hell with your Aid*”, segera memberikan kesan bahwa kebijakan ekonomi Indonesia pada waktu itu anti pasar dan anti barat serta lebih pro kepada negara-negara sosialis dan komunis.

Sistem ekonomi yang dibangun sampai dengan akhir tahun 1950-an dan awal 1960-an jelas sangat tidak kondusif bagi pembangunan ekonomi. Kondisi ekonomi Indonesia yang muncul sampai dengan akhir tahun 1966 adalah krisis finansial dan ekonomi, inflasi tinggi, krisis neraca pembayaran, dan akumulasi kewajiban pembayaran utang luar negeri. Hal yang demikian muncul dari adanya disorganisasi pada birokrasi pemerintahan, sistem perpajakan, sistem perbankan, perdagangan luar negeri, dan lemahnya infrastruktur perekonomian<sup>65</sup>.

Semua ini kemudian membawa para teknokrat-teknokrat ekonomi Indonesia yang beraliran pragmatis sampai kepada suatu kesimpulan bahwa sosialisme ala Indonesia dan sistem ekonomi ultra nasionalistik yang bersifat tertutup telah gagal<sup>66</sup>. Secara kebetulan para teknokrat tersebut, yang terdiri

---

<sup>64</sup> Thee Kian Wie, “*Pelaku Berkisah: Ekonomi Indonesia 1950-an sampai 1990-an*”, (Jakarta: Penerbit Kompas, 2005), hlm. xlv

<sup>65</sup> G. A. Posthumus, “*The Inter Governmental Group on Indonesia*”, (Rotterdam University Press, 1971), hlm. 9

<sup>66</sup> Menurut Muhamad Sadli, teknokrat adalah pejabat pemerintah puncak yang dalam menyiapkan kebijakan ekonomi dituntut oleh suatu pertimbangan rasional dengan mengutamakan kepentingan

dari para ekonom muda Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, dekat dengan Soeharto sejak ia mengikuti kursus ilmu ekonomi di Sekolah Staf dan Komando Angkatan Darat (Seskoad). Para ekonom muda tersebut adalah: Widjojo Nitisastro, Ali Wardhana, Mohammad Sadli, Subroto, dan Emil Salim; atau mereka yang disebut sebagai “Mafia Berkeley”<sup>67</sup>.

Setelah Soeharto naik ke puncak kekuasaan, ia sangat terkesan dengan program operasional penanganan masalah ekonomi yang ditawarkan oleh para ekonom tersebut. Ia mengangkat kelimanya sebagai penasehat, dengan Widjojo sebagai ketuanya. Mereka kemudian mulai menyusun program stabilitasi dan rehabilitasi yang bertujuan stabilisasi ekonomi dengan menghentikan laju inflasi. Inti dari kebijakan ini adalah pemerintah tidak semestinya mencetak uang untuk menutup defisit anggaran namun dengan pilihan mengandalkan kepada pinjaman luar negeri<sup>68</sup>. Sistem anggaran seperti ini disebut kemudian sebagai anggaran berimbang dinamis.

Mereka merancang tahapan stabilisasi perekonomian Indonesia yang direncanakan dua tahun selesai dengan menetapkan empat tujuan jangka pendek, yaitu<sup>69</sup>: (1) menghentikan hiperinflasi dan memulihkan stabilitas makro ekonomi; (2) decontrol, yaitu menghilangkan berbagai rintangan dalam perdagangan luar negeri dan valuta asing; (3) penjadwalan kembali utang luar negeri dan upaya untuk memperoleh kredit dari luar negeri; (4) membuka pintu bagi penanaman modal asing.

Soeharto sangat menyadari bahwa rezim barunya sangat bergantung kepada janjinya dalam pembangunan ekonomi dan janjinya tersebut bergantung kepada bantuan asing dan investasi<sup>70</sup>. Bantuan pembiayaan asing sangat dibutuhkan mengingat ekspor Indonesia pada waktu itu sangat rendah dan begitu pula halnya dengan tabungan nasional, sementara pembayaran utang luar negeri yang jatuh tempo tidak mungkin terbayar, dan sebagai tambahan terdapat kelangkaan barang-barang kebutuhan dasar

---

nasional dan memperhatikan prinsip-prinsip utama ilmu ekonomi. Yang diutamakan bukan “isme” melainkan pragmatisme, yang baik yang berlaku.

<sup>67</sup> Thee, op. cit, hlm. xlvi

<sup>68</sup> Thee, op. cit, hlm. xlviii

<sup>69</sup> Thee Kian Wie, “*Pembangunan, Kebebasan, dan Mukjizat Orde Baru*”, (Jakarta: Kompas, 2004), hlm. 54

<sup>70</sup> Ian Chalmers dan Vedi R. Hadiz, “*The Politic of Economic Development in Indonesia: Contending Perspectives*”, (London: Routledge, 1997), hlm. 18

seperti pangan dan pakaian, bahan mentah, serta suku cadang<sup>71</sup>. Maka pemerintah secara total meninggalkan kebijakan radikal dan beralih kepada kebijakan pragmatis yang lebih melihat keluar (*outward looking*).

Kebijakan *outward looking* pemerintah tersebut menekankan kepada tiga hal penting: mengatur kembali pembayaran utang luar negeri, mencari bantuan untuk mendukung neraca pembayaran, dan menarik investor asing. Pemerintah Indonesia kemudian memulainya dengan melakukan diplomasi kepada para kreditornya untuk membicarakan pengaturan kembali utang Indonesia.<sup>72</sup> Pertemuan tersebut dilaksanakan di Tokyo pada September 1966<sup>73</sup>.

Kondisi bantuan internasional sendiri pada masa tersebut tidak terlalu menjanjikan. Bantuan resmi ke negara-negara berkembang mengalami stagnasi. Dalam kondisi seperti ini pembicaraan bilateral mengenai bantuan nampaknya tidak bisa terlalu diharapkan. Alternatif yang dimiliki Indonesia adalah usaha bantuan internasional yang terkoordinasi. Koordinasi seperti ini biasanya dilakukan dibawah institusi internasional seperti Bank Dunia. Namun pada tahun 1965, Bank Dunia merasa agak terlalu lelah untuk melakukan peran ini. Inilah yang menjadi latar belakang mengapa Belanda yang kemudian menyelenggarakan pertemuan internasional guna membantu Indonesia. Inisiatif ini dibuat pada pertemuan negara kreditor pada tahun 1966 di Paris<sup>74</sup>.

Untuk meyakinkan pihak Paris Club tentang itikad baik Indonesia, Indonesia kemudian menyepakati membayar ganti rugi atas nasionalisasi yang dilakukan terhadap perusahaan-perusahaan Belanda pada tahun 1958 sebesar US\$ 165 juta. Pemerintah juga melakukan perundingan dengan perusahaan-perusahaan Inggris yang diambil alih oleh pemerintah Indonesia pada konfrontasi “Ganyang Malaysia”<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> Posthomus, op. cit., hlm 12

<sup>72</sup> ibid., hlm. 13

<sup>73</sup> Pertemuan ini dihadiri oleh negara-negara Paris Club seperti Jepang, Amerika Serikat, Inggris, Prancis, Jerman barat, Italia, dan Belanda. IMF dan Australia juga hadir, sedangkan Kanada, Selandia Baru, dan Swiss diwakili oleh pengamat. Negara-negara kreditor dari blok komunis juga hadir tapi memilih mengadakan pertemuan sendiri dengan Indonesia. Lihat: Thee, “*Pembangunan..*”, op. cit., hlm. 58

<sup>74</sup> Posthomus, op. cit., hlm. 14

<sup>75</sup> Thee, op. cit., hlm. 59



Pertemuan Paris 1966 menyepakati moratorium utang sampai dengan 1971 dan pengucuran pinjaman baru sebesar US\$ 200 juta. Sejak tahun tersebut bantuan luar negeri Barat dan Jepang terus meningkat dan pada kurun waktu 1967 sampai dengan 1969, bantuan luar negeri menyumbang 28 persen bagi pembiayaan pemerintah. Serupa dengan negara-negara Barat, negara blok komunis pun “dipaksa” Indonesia menyetujui komitmen yang sama untuk moratorium utang. Meskipun pada awalnya mereka tidak setuju namun akhirnya mereka menyepakatinya juga<sup>76</sup>.

Sebenarnya dimasa Sukarno, negara-negara komunis inilah yang memberikan pinjaman lebih besar kepada Indonesia dibandingkan negara-negara barat. Utang Indonesia terhadap negara-negara Komunis berjumlah total US\$ 1,404 juta. Kepada Uni Soviet sendiri Indonesia berhutang US\$ 990 juta. Sedangkan kepada negara-negara Barat “hanya” US\$ 587 juta<sup>77</sup>. Oleh sebab itulah sangat penting bagi Indonesia untuk dapat melakukan diplomasi penjadwalan kembali utang dengan negara-negara blok komunis ini.

Masalah penjadwalan utang ini benar-benar selesai pada tahun 1970. setelah DR Herman Abs, seorang bankir Jerman, menyusun skenario penyelesaian penjadwalan utang yang bersifat *once and for all*<sup>78</sup>. Setelah masalah penjadwalan utang luar negeri, fokus selanjutnya adalah mencari bantuan luar negeri yang baru. Dalam hal ini pemerintah Belanda kemudian mengambil inisiatif mengadakan pertemuan di negerinya pada Februari 1967.

Hasil dari pertemuan ini adalah untuk membantu Indonesia secepat dan seefisien mungkin. Pertemuan Amsterdam inilah yang kemudian disebut sebagai pertemuan “*Inter-Governmental Group on Indonesia*”. Sejak awal telah disarankan bahwa IGGI tidaklah dianggap sebagai sebuah institusi konsorsium bantuan secara formal dalam jangka panjang namun lebih menekankan kepada peran pragmatismenya<sup>79</sup>. Ia bukanlah merupakan suatu badan internasional dan tidak mempunyai sifat-sifat memaksa, kecuali suatu forum tempat bertukar pikiran bagaimana sebaiknya membantu meringankan

---

<sup>76</sup> ibid.

<sup>77</sup> ibid, hlm. 56

<sup>78</sup> Isi kesepakatan itu di antaranya: semua utang pokok dibayar dalam jangka waktu 30 tahun, bunga dibayar selam 15 tahun, tidak ada pengenaan bunga baru atas utang yang dijadwalkan. Lihat: Cyrillus Harinowo, “Utang *Pemerintah: Perkembangan, Prospek, dan Pengelolaan*”, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 47

<sup>79</sup> Posthomus, op. cit., hlm. 16

beban pemerintah Indonesia dalam usaha melaksanakan pembangunan. Di dalamnya akan disepakati mengenai jumlah bantuan yang akan diberikan maupun *terms* dan *conditions*-nya<sup>80</sup>.

Perlu dicatat mengenai peran Belanda sebagai ketua di dalam IGGI, dimana Indonesia percaya bahwa negeri ini akan menjalankan perannya secara simpatik dan serius<sup>81</sup>. Adapun mengenai peran IMF pada awal masa IGGI adalah membantu menyediakan data statistik yang sangat diperlukan bagi pertemuan IGGI. Data semacam itu hampir tidak tersedia selama masa Orde Lama. Adapun Bank Dunia pada masa awal ini tidaklah terlalu berperan aktif<sup>82</sup>.

Pertemuan IGGI yang pertama menyepakati bahwa Indonesia akan mendapatkan bantuan dana sebesar US\$ 200 juta sesuai dengan pembiayaan eksternal yang dibutuhkannya. Sepertiga dari dana bantuan ini adalah dari Amerika Serikat, sepertiganya dari Jepang, dan sisanya dari negara-negara donor lainnya.

Keberhasilan program stabilisasi dan rehabilitasi yang diusung para teknokrat tersebut ternyata sangat mengejutkan. Beberapa indikator menunjukkan perbaikan secara cepat dan salah satu yang paling jelas adalah keberhasilan menjinakkan hiperinflasi dari 636 persen pada tahun 1966 menjadi 9 persen pada tahun 1970<sup>83</sup>. Bantuan luar negeri benar-benar telah memainkan peranan yang signifikan dalam pemulihan ekonomi ini, disamping beberapa faktor lain seperti: kebijakan deregulasi, penanaman modal asing, pukulan balik terhadap Partai Komunis Indonesia, dan otoritas yang menguat. Kemudian pada era setelah 1970-an hal ini akan didukung dengan kenaikan harga minyak dan keberhasilan revolusi hijau dalam bidang pangan.<sup>84</sup>: Hal ini menambah optimisme akan kebaikan pilihan kebijakan strategi pembangunan yang diambil.

Dengan demikian bantuan internasional atau utang luar negeri semakin menjadi bagian integral yang tak terpisahkan dengan perekonomian

---

<sup>80</sup>Zulkarnain Djamin, "*Sumber Luar Negeri bagi Pembangunan Indonesia: Sejak IGGI Hingga CGI serta Permasalahannya*", (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 40

<sup>81</sup>Thee, op.cit., hlm 61

<sup>82</sup>Posthomus, op. cit., hlm. 17

<sup>83</sup>Thee, "*Pelaku.*", op. cit., hlm. lii

<sup>84</sup>J. A. C. Mackie, "*Pertumbuhan Ekonomi di Kawasan ASEAN: Landasan Politik*", dalam; Helen Hughes (ed.), "*Keberhasilan Industrialisasi di Asia Timur*", (Jakarta: Gramedia, 1988), hlm.

Indonesia (lihat tabel II.1). Untuk itu IGGI kemudian secara teratur mengadakan pertemuan tiap tahun. Dalam setahun mereka bertemu dua kali yaitu pada bulan April dan Desember. Sidang pada bulan Desember adalah pengajuan usulan proyek-proyek, sedangkan sidang pada bulan April adalah saat untuk menjajaki apa yang telah dibicarakan pada bulan Desember lalu<sup>85</sup>. Dalam pertemuan-pertemuan tersebut dibahas kinerja ekonomi Indonesia tahun terakhir, prospek ekonomi setahun ke depan, serta pembiayaan eksternal yang dibutuhkan untuk tahun fiskal berikutnya. Pertemuan-pertemuan ini sebagian besar didasarkan pada laporan Bank Dunia mengenai kinerja ekonomi Indonesia<sup>86</sup>.

**Tabel II.1**  
**Komitmen Bantuan IGGI (Pledge)**  
**(US\$ Juta)**

Tahun	Jumlah Komitmen
1967	200
1968	325
69/70	500
70/71	600
71/72	640
72/73	723
73/74	876
74/75	870
75/76	920
76/77	1,120
77/78	2,000
78/79	2,500
79/80	2,775
80/81	2,100
81/82	2,700
82/83	1,925
83/84	2,240
84/85	2,506
85/86	2,473
86/87	3,856
87/88	3,294
88/89	4,631
89/90	4,699
90/91	4,762
91/92	4,755

Sumber: Zulkarnain Djamin, "Pinjaman Luar Negeri Serta Prosedur Administratif Dalam Pembiayaan Proyek Pembangunan Di Indonesia, UI Press, 1993

<sup>85</sup> Djamin, op. cit., hlm. 40

<sup>86</sup> Thee, loc. cit.

Tabel diatas memperlihatkan bahwa komitmen pinjaman IGGI menunjukkan kecenderungan meningkat dari waktu ke waktu. Bahkan ketika terjadi boom harga minyak pada tahun 1974 dan 1979, yang juga menambah cerita sukses semu perekonomian Indonesia, kecenderungan ini tidak berubah. Meskipun komitmen IGGI sedikit berkurang, namun dengan cepat meningkat lagi. Ternyata *windfall profit* yang diperoleh Indonesia pada masa ini tidak mengubah derajat ketergantungan Indonesia terhadap utang luar negeri bahkan justru menambah beban utang. Menurut beberapa kajian negara-negara pengekspor minyak memang cenderung meminjam lebih banyak dari pada negara-negara lain dan negara-negara kreditor cenderung meminjamkan lebih banyak kepada negara-negara pengekspor minyak dibandingkan kepada yang lainnya<sup>87</sup>. Pinjaman yang dijanjikan oleh IGGI pada era ini memang relatif naik secara tajam.

Mengapa komitmen pinjaman (pledge) IGGI cenderung naik pada masa boom minyak? Hal ini dikarenakan pada boom harga minyak pertama tahun 1974, sumber dana yang membanjir harus digunakan untuk mengatasi dua masalah besar<sup>88</sup>. Yang pertama adalah kekeringan yang menyebabkan gagal panen padi pada tahun 1971 dan 1973. Dengan demikian pemerintah harus mengimpor secara besar-besaran di tengah harga beras dunia yang sedang tinggi. Masalah kedua adalah krisis utang Pertamina. Ini adalah faktor internal bagi Indonesia. Sedangkan secara eksternal negara-negara kreditor memang merasa lebih terjamin meminjamkan negara pengekspor minyak seperti Indonesia, di samping mereka memiliki kepentingan geopolitik yaitu untuk lebih mengikat negara-negara pengekspor minyak.

Dampak negatif boom minyak juga membuat iklim investasi Indonesia menjadi kurang responsif terhadap pasar. Aliran dana yang besar ke kantong kas pemerintah telah menciptakan kekuasaan yang lebih tersentralisir. Peran pemerintah cenderung menggantikan peran pasar. Ia bahkan memprotes laporan Bank Dunia tahun 1981 yang mengkritisi kebijakan industri di Indonesia yang restriktif, proteksionis, dan mengandung bias anti ekspor<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Tawang Alun, "*Analisa Ekonomi Utang Luar Negeri*", (Jakarta: LP3ES, 1992), hlm. 120

<sup>88</sup> Jeffrey A. Winters, "*Power in Motion: Modal Berpindah Modal Berkuasa*", (Jakarta: Sinar Harapan, 1999), hlm. 150

<sup>89</sup> Laporan tersebut berjudul "*Indonesia-issues of Industrial Development and Trade Strategy*", akhirnya laporan Bank Dunia itu ditarik dari Sidang IGGI 1981; Thee, op. cit., hlm. 63

Hal ini cukup merugikan dan akan dirasakan dampaknya pasca penurunan harga minyak di tahun 1980-an<sup>90</sup>. Yaitu ketika *Debt Service Ratio* Indonesia melonjak tajam pada tahun 1987.

Hingga tahun 1982 pemerintah juga terlihat kurang giat menggali sumber penerimaan non migas yang potensial. Defisit anggaran ditutup dari sisi penerimaan bantuan luar negeri. Salah satu penyebab terjadinya hal ini karena pemerintah dengan mudahnya mendapatkan akses kepada bantuan IGGI<sup>91</sup>. Bantuan luar negeri ini masuk kepada pos penerimaan negara. Akibat pemerintah Orde Baru terlalu mengandalkan diri terhadap pos ini, ketergantungan terhadap luar negeri tidak pernah dapat dikurangi.

## **B. Utang Luar Negeri Mulai Menjadi Beban (1980-1992)**

Kondisi perekonomian dunia pasca boom harga minyak kedua tahun 1978 memburuk. Kenaikan harga minyak yang pada awalnya menguntungkan negara-negara pengekspor minyak ternyata telah memukul kondisi perekonomian negara-negara berkembang yang menjadi penghutang. Ini disebabkan karena Amerika Serikat harus menaikkan suku bunga mereka guna meredam hiperinflasi sejak tahun 1979. Kenaikan suku bunga tersebut pada gilirannya menimbulkan beban yang luar biasa bagi cicilan pinjaman luar negeri. Terjadilah krisis utang di era tahun 1980-an.

Negara-negara berkembang terutama di Amerika Latin, sebelum terjadinya krisis utang dunia banyak meminjam pada pasar finansial internasional. Hal ini disebabkan karena bank-bank internasional pada waktu itu kelebihan likuiditas dan harus meningkatkan penyaluran kredit akibat melonjaknya simpanan negara-negara petrodollar penghasil minyak. Negara-negara Amerika Latin-lah yang menyambutnya. Negara Amerika Latin pada waktu itu menyukai peminjaman komersial karena dapat terbebas dari syarat-syarat kondisionalitas seperti bila mereka meminjam ke bantuan resmi<sup>92</sup>.

Beruntung bagi pemerintah Indonesia karena dengan adanya IGGI, ia tidak perlu melakukan pinjaman ke pasar uang komersial. Namun turunnya harga minyak dan memburuknya ekonomi internasional juga turut memukul

---

<sup>90</sup> Winters, *op. cit.*, hlm. xvii

<sup>91</sup> *ibid.*, hlm. 71

<sup>92</sup> Robert Gilpin, "*Global Political Economy*", (New Jersey: Princeton University Press, 2000), hlm. 313

kemampuan fiskal Indonesia, terutama bila dikaitkan dengan pembayaran utang luar negerinya. Bagi Indonesia, tekanan beban pembayaran utang luar negeri Indonesia mulai dirasakan pada pertengahan 1980-an. Sejak saat itu akumulasi utang luar negeri dan cicilannya, dalam kaitannya dengan anggaran, mulai menjadi beban rakyat dan semakin sulit untuk membayarnya kembali. Jumlah pembayaran utang pokok dan bunganya sudah melebihi utang yang diterima setiap tahun dari IGGI. Inilah yang disebut sebagai transfer negatif<sup>93</sup>. (lihat tabel II.2).

**Tabel II.2**  
**Net Transfer Indonesia (1984-1997)**  
**(Triliun Rupiah)**

Tahun	Pembayaran	Utang Diterima	Surplus/Defisit
84/85	2,777	3,409	632
85/86	3,323	3,503	180
86/87	5,058	3,795	-1,263
87/88	8,205	5,430	-2,775
88/89	10,940	7,950	-2,990
89/90	11,939	8,422	-3,517
90/91	13,395	8,508	-4,887
91/92	13,434	8,486	-4,948
92/93	15,627	9,099	-6,528
93/94	16,712	9,126	-7,586
94/95	17,900	10,000	-7,900
95/96	18,000	11,000	-7,000
96/97	19,939	13,152	-6,787

Sumber: Didik J. Rachbini, "*Ekonomi Politik Utang*", (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2001)

Tabel di atas memperlihatkan bahwa penambahan utang baru sejak tahun 1986 sebenarnya hanya bersifat pembayaran terhadap sebagian utang lama. *Net transfer* negatif tersebut terjadi akibat akumulasi pembayaran utang yang memang terus membesar serta adanya kenaikan mata uang Yen Jepang. Peristiwa yang terjadi pada tahun 1985-an ini disebut juga Yendaka yang merupakan kenaikan (apresiasi) yen terhadap dollar. Peristiwa ini terjadi

<sup>93</sup> Didik J. Rachbini, "*Ekonomi Politik Utang*", (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2001), hlm. 43

sebagai akibat pemerintah Amerika Serikat “memaksa” pemerintah Jepang untuk meningkatkan nilai yen-nya terhadap dollar dalam Konferensi Plaza, September 1985. Amerika Serikat menganggap meningkatnya defisit perdagangan luar negeri Amerika Serikat terhadap Jepang adalah akibat nilai yen terlalu rendah di bawah yang semestinya terhadap dollar<sup>94</sup>.

Dampaknya terhadap Indonesia tentu saja sangat luar biasa sebab Jepang adalah negara pemberi pinjaman terbesar bagi Indonesia. Secara otomatis cicilan pembayaran utang dalam mata uang yen juga sangat tinggi yaitu sekitar 40 persen<sup>95</sup>. Indikator yang terlihat adalah meningkatnya *Debt Service Ratio* (DSR) atau rasio antara kewajiban membayar bunga dan cicilan utang luar negeri dengan devisa hasil ekspor. Ambang batas aman DSR lazimnya adalah 20 persen. Lebih dari pada itu dianggap rawan karena berbagai faktor perubahan eksternal seperti perubahan kurs atau suku bunga uang akan sangat mempengaruhi perekonomian negara<sup>96</sup>.

**Tabel II.3**  
**Debt Ratio Service Indonesia**  
**(1968-1994)**

Periode	Pelunasan (triliun rupiah)	Nilai ekspor (triliun rupiah)	DSR (%)	Keterangan
1968	52	872	6%	
Akhir Repelita I 1973-1974	131	3,613	3.6%	
Akhir Repelita II 1978-1979	1,117	11,353	9.8%	
Akhir Repelita III 1983-1984	2,188	19,816	11.0%	
1987-1988	5,421	18,343	29.6%	
Akhir Repelita IV 1988-1989	6,328	19,824	31.9%	
Akhir Repelita V 1993-1994	7,773	37,214	20.9%	naik menjadi 31%

Sumber: Zulkarnain Djamin, “Sumber Luar Negeri bagi Pembangunan Indonesia: Sejak IGGI Hingga CGI serta Permasalahannya”, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 15

<sup>94</sup> Robert Gilpin, “*The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in The 21th Century*”, (New Jersey: Princeton University Press, 2000), hlm. 118; Sebagai akibatnya pada tahun 1988 kurs US\$ 1 = Y 125, bandingkan dengan tahun 1985 kurs US\$ 1 = Y 243, lihat: Djamin, op.cit., hlm. 12

<sup>95</sup> Shin’Ichi Ichimura, “*Lesson From Indonesian Economic Development: the First 25 Years of the New Order*”, dalam Mohammad Ikhsan, Chris Manning, Hadi Susastro (ed.), “*Muhamad Sadli: Ekonomi Indonesia di Era Politik Baru*”, (Jakarta: Kompas, 2002), hlm. 60

<sup>96</sup> Djamin, op. cit, hlm. 14

Dari tabel di atas terlihat bahwa pada tahun anggaran 1987-1988 ambang batas aman DSR 20 persen tersebut telah dilampaui oleh utang luar negeri pemerintah Indonesia. Ditahun itu DSR Indonesia meningkat dari 11,9 persen (akhir Repelita III) menjadi 29,6 persen (1987-1988). Angka tersebut akan naik menjadi 31 persen pada tahun berikutnya dan mencapai puncaknya 60 persen pada saat krisis tahun 1998. Kenaikan nilai yen terhadap dollar kemudian akan terjadi lagi pada tahun 1993 dimasa Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Bill Clinton<sup>97</sup>. Dampaknya bagi Indonesia, meskipun nilai ekspor menguat namun DSR-nya melonjak ke angka 30,1 persen pada akhir tahun 1993.

Indonesia sempat meminta bantuan kepada IMF untuk menyelesaikan masalah kewajiban cicilan utang pada saat peristiwa yendaka 1986. Permintaan bantuan yang diajukan adalah berupa *Compensatory Financing Facility* (CPF). Berbeda dengan bantuan *Stand-by Arrangement*, CPF tidak diikuti dengan persyaratan ketat sehingga pemerintah pada waktu itu tidak perlu mengikuti program IMF. Bantuan ini dapat dilunasi Indonesia sesuai dengan waktu yang ditetapkan<sup>98</sup>.

Beban cicilan utang luar negeri dan bunganya yang harus ditanggung oleh APBN semakin lama semakin dirasakan berat. Pada tahun 1987-1988 ia telah menjadi 30 persen dari anggaran dan 46 persen dari pengeluaran rutin pemerintah (lihat tabel II.4).

---

<sup>97</sup>Nilai yen menguat hingga Y 104 per dollar AS, bahkan sempat menyentuh angka Y 98 per dollar AS.

<sup>98</sup> Cyrillus Harinowo, "*IMF: Penanganan Krisis dan Indonesia Pasca IMF*", (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 31



Tabel II.4

## Cicilan Utang Terhadap Pengeluaran Rutin dan APBN

Tahun	Bunga dan Cicilan Utang Luar Negeri	Pengeluaran Rutin	%	Anggaran Belanja Negara	%
69/70	12	216	5.6%	334	3.6%
70/71	23	288	8.0%	457	5.0%
71/72	41	349	11.7%	545	7.5%
72/73	46	438	10.5%	736	6.3%
73/74	62	713	8.7%	1,164	5.3%
74/75	67	1,016	6.6%	1,977	3.4%
75/76	71	1,332	5.3%	2,730	2.6%
76/77	165	1,629	10.1%	3,684	4.5%
77/78	221	2,148	10.3%	4,305	5.1%
78/79	525	2,743	19.1%	5,299	9.9%
79/80	647	4,061	15.9%	8,076	8.0%
80/81	754	5,800	13.0%	11,716	6.4%
81/82	915	6,977	13.1%	13,917	6.6%
82/83	1,204	6,996	17.2%	14,355	8.4%
83/84	2,072	8,411	24.6%	18,311	11.3%
84/85	2,737	9,429	29.0%	19,380	14.1%
85/86	3,303	11,951	27.6%	22,824	14.5%
86/87	5,058	13,559	37.3%	21,891	23.1%
87/88	8,165	17,481	46.7%	26,958	30.3%
88/89	10,862	20,739	52.4%	32,989	32.9%
89/90	11,789	24,331	48.5%	38,165	30.9%
90/91	13,145	29,997	43.8%	49,449	26.6%
91/92	13,182	30,227	43.6%	51,991	25.4%
92/93	14,942	34,031	43.9%	58,166	25.7%
93/94	17,167	38,799	44.2%	64,460	26.6%
94/95	17,652	42,350	41.7%	69,749	25.3%

Sumber: Zulkarnain Djamin, "Sumber Luar Negeri bagi Pembangunan Indonesia: Sejak IGGI Hingga CGI serta Permasalahannya", (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 15

Pada saat sidang umum MPR tahun 1988, Presiden Soeharto menjelaskan kondisi yang sesungguhnya mengenai utang luar negeri Indonesia. Pada kesempatan tersebut ia juga menjelaskan bahwa sampai dengan tahun 1987 utang pokok Indonesia telah mencapai angka lebih dari US\$ 34 milyar. Bahwa cicilan pokok dan bunga sebesar 6,8 triliun rupiah telah anggarkan untuk tahun 1987/88 dan 10,6 triliun telah dianggarkan untuk cicilan tahun 1988/89<sup>99</sup>.

Kondisi tekanan pembayaran utang luar negeri pada periode ini telah dirasakan cukup gawat. Apalagi mengingat kondisi perekonomian dunia yang juga sedang lesu. Indonesia sendiri, setelah harga minyak dunia jatuh, mulai mempertimbangkan masukan-masukan Bank Dunia yang pada tahun 1981 telah ditolak secara keras<sup>100</sup>. Atas masukan para menteri ekonomi bahwa

<sup>99</sup> Bambang Beathor Suryadi, "Soeharto illusion: Building with Debt", dalam: Ian Chalmers dan Vedi R. Hadiz (ed.), "The Politic of Economic Development in Indonesia: Contending Perspectives", (London: Routledge, 1997), hlm. 199

<sup>100</sup>Winters, op. cit., hlm. 215

keuntungan harga minyak tidak akan lama serta tekanan *debt service ratio* telah begitu besar, Soeharto mulai mempertimbangkan untuk melakukan berbagai kebijakan deregulasi, sesuai dengan rekomendasi Bank Dunia, yang berarti melepaskan peran pemerintah atas pasar (liberalisasi). Paket deregulasi tersebut adalah meliputi reformasi dalam beberapa bidang antara lain keuangan, perpajakan, tarif, bea cukai, perdagangan dan investasi, finansial, industri, pertanian, pasar modal, moneter dan perbankan.<sup>101</sup>

Bank Dunia mengatakan bahwa rasionalitas pemerintah Indonesia pada era ini telah kembali dan kini mereka dapat menerapkan lagi beberapa kebijakan<sup>102</sup>. Untuk ini Bank Dunia telah memiliki strategi jitu guna menaklukkan hati pemerintah Indonesia, yang mereka katakan, selalu memilih kesukaran dari pada penghinaan. Bank Dunia tidak lagi secara eksplisit menyatakan syarat-syarat kebijakannya. Mereka memakai apa yang disebut sebagai pendekatan implisit. Mereka membiarkan pemerintah Indonesia berjalan di depan terlebih dahulu lalu mereka secara perlahan akan mengajukan seperangkat kebijakan. Pada waktunya kebijakan tersebut akan dipakai juga oleh pemerintah Indonesia. Mekanisme yang sering kali bertentangan dengan kebijakan kantor pusat di Washington yang ingin lebih tegas, namun pendekatan ini efektif<sup>103</sup>.

Hal di atas memperlihatkan bahwa secara perlahan utang luar negeri mulai memasuki ranah penentuan kebijakan di Indonesia. Ia menjadi senjata dalam posisi tawar menawar pembuatan keputusan. Meskipun pengaruh tersebut terbatas masih kepada ranah ekonomi. Hal tersebut belum seberapa dibandingkan dengan apa yang akan terjadi pada tahun 1992, dimana Belanda merusak hubungan baik yang telah dibangunnya dari sejak awal IGGI berdiri. Belanda memasuki wilayah yang dianggap paling sensitif untuk dibicarakan yaitu politik.

### **C. CGI: Optimisme Baru (1992-1996)**

Tak dapat dipungkiri peran IGGI sejak tahun 1967 kepada Indonesia. Ia adalah sumber pembiayaan eksternal yang utama bagi Indonesia. Namun

---

<sup>101</sup> *ibid*, hlm. 224

<sup>102</sup> *ibid*

<sup>103</sup> *ibid*, hlm. 217

pada tahun 1992 ia dibubarkan oleh pemerintah Indonesia. Pemicunya adalah peristiwa Dili pada November 1991, yakni pembantaian demonstran Timor Timur oleh TNI. Kecaman bertubi-tubi datang dari masyarakat internasional pada waktu itu.

Belanda, bersama-sama dengan Kanada dan Denmark, sampai membekukan komitmen bantuan untuk tahun 1992. Kritik pedas Jan Pronk, menteri Kerja Sama Pembangunan Belanda dan ketua IGGI, terhadap insiden Dili menyinggung hati Presiden Soeharto dan sekaligus membangkitkan nasionalisme sebagian besar rakyat pada saat itu mengenai ketergantungan terhadap bantuan luar negeri<sup>104</sup>.

Selama 25 tahun perjalanan IGGI dan 34 kali bersidang, beberapa kali Belanda, dalam kapasitasnya sebagai ketua IGGI, telah mengkritisi kebijakan-kebijakan pemerintah Indonesia. Belanda pernah mempermasalahkan eksekusi para narapidana Partai Komunis Indonesia serta program Keluarga Berencana yang dinilai sarat dengan unsur-unsur pemaksaan. Berkait dengan kasus-kasus seperti itu, pemerintah Belanda seringkali menggunakan ancaman penghentian bantuan.

Dalam kasus Timor Timur Indonesia menilai bahwa Pronk telah digunakan sebagai tempat mengadu oleh kelompok-kelompok masyarakat yang kritis terhadap pemerintah. Hal seperti ini dianggap oleh pemerintah Indonesia telah keluar dari kesepakatan awal pembentukan IGGI. Tentu saja sebagai konsekuensinya akan memberikan citra negatif dan tidak menguntungkan bagi Indonesia pada pertemuan-pertemuan IGGI.

Pemerintah Indonesia, dengan perencanaan yang matang, akhirnya memutuskan untuk menghentikan segala pertemuan dalam forum IGGI. Dengan perencanaan yang matang karena pemerintah Indonesia sama sekali tidak berniat untuk memutuskan diri sama sekali terhadap ketergantungan bantuan luar negeri. Indonesia telah memperkirakan bahwa Bank Dunia dan negara-negara donor lainnya tidak akan menolak pembentukan suatu *consultative group* yang mengkoordinasikan bantuan luar negeri bagi Indonesia. Sebab pada dasarnya negara-negara dan lembaga-lembaga donor

---

<sup>104</sup> Thee, op. cit. , hlm. 64

tersebut juga tidak ingin kehilangan koordinasi dengan pemerintah Indonesia berkaitan dengan pinjaman-pinjaman mereka sebelumnya.

Pada tanggal 24 Maret 1992, dilayangkan dua surat yang menjadi awal dari tonggak sejarah baru utang luar negeri Indonesia. Surat pertama ditujukan kepada Perdana Menteri Belanda R.F.M. Lubbers yang ditulis oleh Menteri Koordinator Ekonomi Indonesia Radius Prawiro<sup>105</sup>. Dalam surat yang cukup pedas tersebut pemerintah Indonesia meminta Belanda untuk: (1) menghentikan pencairan semua bantuan baik pinjaman maupun hibah, (2) tidak lagi menyiapkan bantuan baru, (3) tidak lagi menyelenggarakan sidang IGGI. Namun pemerintah Indonesia juga menjamin bahwa segala utang terhadap pemerintah Belanda akan dibayar secara penuh dan tepat waktu.

Surat kedua ditujukan kepada Presiden Bank Dunia Lewis T. Preston dan ditulis oleh J. B. Sumarlin selaku Menteri Keuangan RI<sup>106</sup>. Isi surat ini meminta kepada Bank dunia untuk menjadi ketua dan membentuk *Cosultative Group on Indonesia* (CGI) serta mengadakan pertemuan pada tahun ini juga. Pihak Bank Dunia meresponnya dan pada April 1992 melalui surat Dewan Direktur Bank memutuskan bahwa mereka dapat menerima permintaan dari pemerintah Indonesia. Pertemuan Pertama dilaksanakan di Paris tanggal 16-17 Juli 1992, dipimpin oleh wakil presiden Bank Dunia, 19 negara, dan 13 lembaga keuangan internasional.

Negara yang hadir: AS, Australia, Austria, Belgia, Denmark, Finlandia, Inggris, Italia, Jepang, Jerman, Kanada, Korea Selatan, Norwegia, Prancis, Selandia Baru, Spanyol, Swiss, Swedia, dan Indonesia. Sedangkan lembaga keuangan: IMF, Bank dunia, ADB, UNDP, OECD, Masyarakat Eropa, UNICEF, IFAD, IFC, Islamic Development Bank, KFAED (Kuwait), Saudi Fund, dan Nordic Investment Bank<sup>107</sup>. Selanjutnya jumlah negara dan lembaga yang hadir pada pertemuan CGI akan terus bertambah.

Mengenai keputusan membubarkan IGGI, Presiden Soeharto mengatakan bahwa ia tidak khawatir dengan adanya penurunan bantuan luar negeri sebab yang terpenting adalah berpegang teguh kepada prinsip sendiri, berdampingan secara damai, menghormati kedaulatan masing-masing, tidak

---

<sup>105</sup> Dokumen Resmi Menko Ekonomi, Industri, dan Keuangan Indonesia, 24 Maret 1992

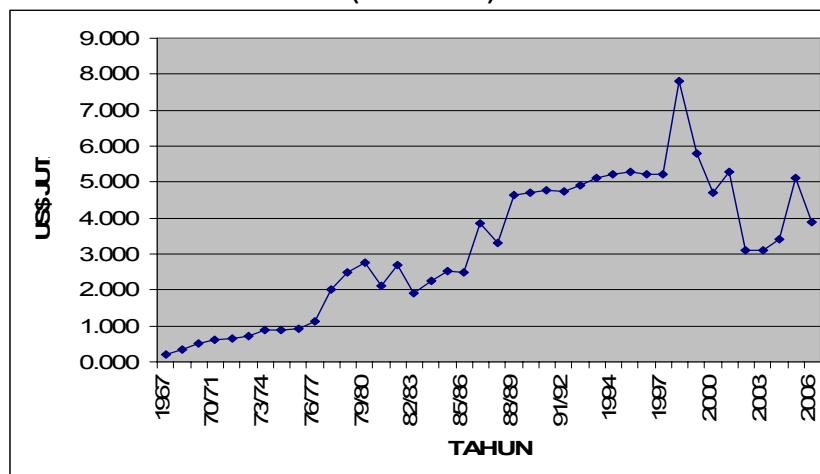
<sup>106</sup> Dokumen Resmi Menteri Keuangan RI, 24 Maret 1992

<sup>107</sup> “*Keberadaan dan Peran Consultative Group on Indonesia*”, (Bappenas, 2003), hlm. 37

mencampuri urusan dalam negeri, dan kerja sama saling menguntungkan. Seorang pejabat tinggi negara Indonesia yang lain juga mengatakan bahwa pemutusan bantuan luar negeri belanda tersebut akan berdampak bukan saja akan mengangkat citra bangsa Indonesia, tetapi juga membantu pemerintah Belanda sendiri yang tersudut oleh serangan oposisi di dalam negerinya<sup>108</sup>.

Dan memang kenyataan selanjutnya dari komitmen bantuan CGI terhadap Indonesia sepanjang 1992-1998 cenderung terus bertambah (lihat grafik II.1). Bahkan dibandingkan dengan IGGI, *pledge* atau janji pinjaman CGI relatif lebih besar.

**Grafik II.1**  
**Komitmen Pinjaman CGI**  
**(1992-1998)**



Sumber: data Bank Indonesia

Hal yang ironis memang bahwa peningkatan komitmen pinjaman negara-negara kreditor terhadap Indonesia di dalam CGI, sebagaimana juga dalam IGGI dahulu, selalu dinilai sebagai tingginya tingkat kepercayaan masyarakat internasional terhadap keberhasilan pembangunan yang dilakukan oleh Indonesia. Mengenai kepercayaan ini Menteri Keuangan Indonesia J.B. Sumarlin mengatakan bahwa pemerintah Indonesia adalah negara yang selalu tepat membayar cicilan utang dan bunganya. Prinsip inilah yang selalu dipegang Indonesia<sup>109</sup>.

Padahal di sisi lain hal ini juga merupakan pertanyaan atas asumsi perencanaan pembangunan Indonesia bahwa keberhasilan pembangunan

<sup>108</sup> Djamin, op. cit., hlm. 41-42

<sup>109</sup> ibid, hlm. 115

akan meningkatkan kemandirian dan menghilangkan ketergantungan. Utang luar negeri tampaknya semakin menjadi bagian yang tidak dapat dilepaskan dari sistem anggaran pembangunan Indonesia yang “berimbang dan dinamis”. Pemerintah semakin terjebak oleh fiksi anggaran berimbang, yang menggunakan bantuan luar negeri sebagai penutup defisit negara.

Pada pembukaan Pertemuan Tingkat Menteri Gerakan Non-Blok Tentang Masalah Utang dan Pembangunan Agustus 1994, terungkap bahwa pemerintah Indonesia telah sangat terbebani oleh beban utangnya. Hal ini diungkapkan oleh Presiden Soeharto sendiri kepada para peserta pertemuan<sup>110</sup>. GNB kemudian menjadikan keprihatinan negara-negara berkembang atas masalah utang sebagai isu internasional, meskipun tindak lanjutnya setelah itu hampir tidak ada.

Bank Dunia sendiri, sebagai ketua CGI, telah mengkhawatirkan perkembangan akumulasi utang luar negeri Indonesia. Dalam sidang CGI IV tahun 1995 di Paris, Bank Dunia memperingatkan Indonesia untuk terus memantau dan mengendalikan utang luar negerinya<sup>111</sup>. Namun demikian upaya dari pihak kreditor untuk memperkecil komitmen pinjaman tetap tidak terjadi. Salah satu penyebab mengapa para kreditor ini begitu percaya dengan permintaan pinjaman Indonesia adalah karena memang tidak ada alasan bagi mereka untuk tidak mempercayainya. Berbagai indikator perekonomian menunjukkan betapa Indonesia telah menunjukkan perkembangan yang luar biasa selama berada di bawah rezim Soeharto.

Sejak tahun 1969/70 hingga tahun 1993/94 (Pembangunan Jangka Panjang I) ekonomi bertumbuh 6,8 persen. Pendapatan rata-rata meningkat 10 kali lipat dari US\$ 70 menjadi US\$ 600. Produksi pangan dari negara pengimpor beras terbesar di dunia pada tahun 1966 menjadi negara swasembada beras pada tahun 1983. Ekspor non-migas meningkat dari hanya US\$ 570 juta perbulan menjadi lebih dari US\$ 2 milyar perbulan<sup>112</sup>. Bank Dunia pada tahun 1993 telah menjuluki Indonesia sebagai salah satu *The East Asian Miracle*.

---

<sup>110</sup> Sambutan Presiden Soeharto pada Pembukaan Konferensi Tingkat Menteri Negara-Negara Non-Blok Agustus 1994, (Sekretariat Negara RI, 1994)

<sup>111</sup> Djamin, op. cit., hlm. 44

<sup>112</sup> *ibid*, hlm. 30

Soeharto dengan bangga mengatakan bahwa Indonesia kini sedang mempersiapkan diri memasuki kebangkitannya yang kedua. Kebangkitan yang pertama adalah kebangkitan nasional tahun 1908 dan kebangkitan yang kedua adalah pada saat tinggal landas di akhir Pembangunan Lima Tahun V (1993/94). Kebangkitan kedua ini adalah kebangkitan dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi. Untuk itu Indonesia sedang mempersiapkan diri dengan bimbingan yang terpusat dalam penerapan teknologi oleh perusahaan milik negara di dalam otoritas badan industri strategis<sup>113</sup>.

Itulah sebabnya jauh-jauh hari sebelum ini Soeharto telah merangkul Habibie, seorang teknolog, yang memiliki visi IPTEK (ilmu pengetahuan dan teknologi) dan industri bernilai tambah tinggi. Habibie menitikberatkan visi industrinya kepada industri transportasi udara, laut, dan darat, serta industri elektronik dan telekomunikasi<sup>114</sup>.

Era ini menandai mundurnya peran teknokrat ekonomi senior digantikan oleh para teknolog. Meskipun para teknokrat tersebut tidak benar-benar mundur dari sisi Soeharto namun mereka tidak lagi memiliki otoritas seluas dahulu. Kini para teknolog-lah yang menjadi penentu arah kebijakan ekonomi. Para teknolog ini menekankan transformasi industri berskala besar, padat modal, dan berteknologi tinggi. Para teknokrat ekonomi yang lebih muda berusaha mempertanyakan ke-ekonomis-an dari proyek-proyek yang ambisius dan mahal tersebut. Namun Soeharto mengabaikan hal ini dan ia lebih tertarik kepada para teknolog yang visioner<sup>115</sup>.

Masalah lain yang perlu diperhatikan pada era ini adalah kemunculan bisnis keluarga dan kroni-kroni Presiden Soeharto. Mereka-mereka ini yang kemudian terus menuntut adanya fasilitas dan perlakuan khusus dari pemerintah. Akibatnya pada masa itu muncul berbagai kebijakan pemerintah dan iklim dunia usaha yang tidak sehat seperti monopoli, perburuan rente, dan korupsi (menurut survey *Transparency International* tahun 1998,

---

<sup>113</sup> Soeharto, "*State of the Nation*", dalam dalam: Ian Chalmers dan Vedi R. Hadiz (ed.), "*The Politic of Economic Development in Indonesia: Contending Perspectives*", (London: Routledge, 1997), hlm. 181

<sup>114</sup> Habibie, "*Industrialisation and the Technological Transformation of a Nation*", *ibid.*, hlm. 179

<sup>115</sup> Teknokrat-teknokrat muda ini diantaranya Adrianus Mooy, Arifin Siregar, Marie Muhamad, dan Sudrajad Djijawandono, lihat: Thee, "Pelaku..", *op. cit.*, hlm. lxvi

Indonesia menempati posisi ke-80 dari 85 negara) yang akan mendorong Indonesia masuk ke jurang krisis tahun 1997.

CGI sendiri memang cukup kritis menyoroti berbagai masalah yang ada di Indonesia. Tercatat sejak tahun 1992 hingga menjelang masa krisis tahun 1998, CGI bersidang sebanyak enam kali. Sejak sidang kedua isu HAM, Timor-Timur, perburuhan, lingkungan, dan deregulasi bidang perbankan, industri, perdagangan, dan investasi selalu masuk agenda pembicaraan. Pada tahun 1996 isu privatisasi BUMN mulai disentuh, termasuk pula yang cukup sensitif seperti masalah kebijakan mobil nasional (Timor) yang dimiliki Tommy Soeharto<sup>116</sup>.

Meski demikian berbagai kritik ini tidak sampai mengganggu hubungan Indonesia dan pihak-pihak yang terlibat di dalam CGI. Intervensi pihak kreditor terhadap kebijakan domestik pemerintah Indonesia tidak terlalu dalam. Termasuk ketika pada tahun 1997 Bank Dunia, selaku ketua CGI, mengkritik pemerintah karena membiarkan maraknya “praktek lokal yang lazim” yaitu korupsi, kolusi, antara para birokrat senior dan para raja bisnis, serta nepotisme yang dilakukan oleh para pemegang kekuasaan. Para pejabat Indonesia cenderung mengabaikan kritik tersebut dan mengatakan, karena ekonomi Indonesia tumbuh pesat maka dampak korupsi yang merusak itu terlalu dibesar-besarkan<sup>117</sup>. Di sini dapat terlihat betapa percaya dirinya pemerintah Indonesia, karena kemajuan ekonomi yang dicapai, dalam menghadapi pihak kreditor.

#### **D. Krisis 1997: Membuka Kesadaran Baru**

Tidak seorang pun, mulai dari institusi-institusi penting di Washington, lembaga rating, dan akademisi, yang pernah meramalkan bahwa Indonesia akan ditimpa krisis yang begitu dahsyat. Bank Dunia melaporkan bahwa sebuah negara dalam beberapa dekade telah meraih pertumbuhan yang begitu cepat, stabilitas, dan pengurangan kemiskinan; kini tengah mendekati

---

<sup>116</sup> *ibid.*

<sup>117</sup> Thee, *loc cit.*



kolaps. Tidak ada satu negara pun dalam sejarah yang pernah mengalami pembalikan keberuntungan yang begitu dramatis<sup>118</sup>.

Tidak terduga karena pada saat itu kondisi perekonomian Indonesia tampak begitu sehat. Pertumbuhan ekonomi mencapai 8 persen. Kebijakan fiskal tetap konservatif dalam keadaan berimbang (sebagaimana selama 30 tahun sebelumnya). Inflasi hanya satu digit (6,5 persen tahun 1996). Investasi dan tabungan menjanjikan. Investor tidak tampak kehilangan antusiasme terhadap rupiah dan pasar saham. Industri konstruksi dan real estate maju pesat. Penilaian banyak rating keuangan internasional positif terhadap Indonesia. Kebijakan nilai tukar tetap relaks sebab Bank Indonesia telah melebarkan pita intervensinya. Cadangan mata uang internasional meningkat<sup>119</sup>.

Bagaimana dengan utang luar negeri pemerintah? Utang luar negeri pemerintah sebelum krisis menunjukkan penurunan terhadap *Gross Domestic Product* (GDP). Sebagai contoh 75 persen pada tahun 1991 turun menjadi 60 persen tahun 1995, dan 42 persen tahun 1997. Bila kemudian dilihat bahwa utang luar negeri menjadi salah satu faktor kunci dalam menjelaskan penyebab krisis ini maka yang perlu diperhatikan adalah fenomena utang luar negeri swasta<sup>120</sup>. Adapun utang luar negeri pemerintah adalah penerima dampak dari krisis nilai tukar rupiah karena pelemahan secara drastis nilai tukar rupiah terhadap dollar.

Krisis ekonomi Indonesia harus dilihat dari adanya dua faktor ekonomi politik yang saling berkait, yaitu faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal adalah berkaitan dengan kepanikan yang terjadi akibat jatuhnya nilai mata uang baht Thailand dan menular (*contagious effect*) ke negara-negara sekawasan. Sedangkan faktor internal berkaitan dengan kelemahan fundamental ekonomi Indonesia dan faktor-faktor politik yang menyertainya.

Apa yang terjadi di Thailand adalah dampak dari boom ekonomi yang terjadi pada era awal 1990-an. Ketika modal bergerak bebas keluar masuk negara tersebut maka yang terjadi adalah banyaknya aliran pinjaman yang mengucur masuk dari luar negeri baik untuk membiayai pembangunan sektor

---

<sup>118</sup> Hal Hill, "*The Indonesian Economy in Crisis*", (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 1999), hlm. 1

<sup>119</sup> *ibid.* hlm. 8-9

<sup>120</sup> *ibid.*, hlm. 56

riil maupun yang bersifat spekulasi, salah satunya adalah pembangunan *real estate*. Karena pinjaman itu dalam mata uang asing maka harus ditukarkan dengan baht. Akibatnya permintaan terhadap baht meningkat sehingga nilai baht menjadi naik. Bank sentral Thailand, yang memiliki kebijakan mempertahankan kurs yang stabil terhadap dollar, mencoba menstabilkan nilai baht yang terus naik terhadap dollar dengan cara mencetak baht. Namun usaha ini gagal dan baht terus naik<sup>121</sup>.

Akhirnya pemerintah berhenti mencetak baht dan membiarkan nilai baht naik. Namun yang terjadi adalah ekspor Thailand menjadi kurang kompetitif dan menghasilkan defisit perdagangan (sebab nilai baht yang tinggi telah mengurangi ekspor dan sebaliknya meningkatkan impor). Gelembung mulai pecah. Kepercayaan menurun yang ditandai dengan menurunnya pinjaman dari luar yang mengakibatkan permintaan dan nilai baht menurun. Bank sentral mencoba mempertahankannya dengan melepaskan cadangan mata uang asing dan membeli baht. Namun lambat laun bank sentral akan kehabisan cadangannya. Mendorong tingkat suku bunga naik guna menangkap baht yang beredar juga tidak berani dilakukan oleh bank sentral karena dikhawatirkan akan mendorong resesi. Sedangkan membiarkan nilai baht terus turun juga berakibat fatal karena banyak bank dan perusahaan Thailand yang berhutang dalam dollar yang akan bangkrut<sup>122</sup>.

Bank sentral kemudian bersikap menunggu dan hal ini mengundang datangnya para spekulan. Mereka melakukan aksi meminjam baht dan mengubahnya menjadi dollar secara terus menerus. Spekulan berharap bank sentral akan mendevaluasi nilai baht sehingga utang mereka dalam baht akan berkurang dan keuntungan mereka dalam dollar bertambah. Akhirnya bank sentral Thailand tidak mampu mempertahankan lagi nilai baht dan membiarkannya mengambang pada tanggal 2 Juli 1997. Nilai baht turun hingga 50 persen<sup>123</sup>.

Pada saat para spekulan gencar melakukan serangan terhadap Thailand, mereka juga mempersiapkan serangan baru terhadap negara-negara Asia Timur lainnya (Malaysia, Singapura, Indonesia, Taiwan,

---

<sup>121</sup> Paul Krugman, "*Kembalinya Depresi Ekonomi*", (Bandung: Penerbit ITB, 2001), hlm. 88-96

<sup>122</sup> *ibid*

<sup>123</sup> *ibid*

Hongkong, dan Korea). Pada saat Thailand melepaskan nilai tukarnya, tekanan rupiah mulai terasa meninggi. Pemerintah Indonesia, yang pada saat itu juga memiliki kebijakan intervensi terhadap nilai rupiah, mulai melebarkan rentang nilai rupiah. Namun rupiah tetap melemah. Bank Indonesia mulai menaikkan suku bunga serta fasilitas bantuan likuiditas bagi bank-bank mulai diketatkan<sup>124</sup>.

Namun serangan tersebut muncul dari waktu ke waktu secara bergelombang-glombang, bersamaan dengan kepanikan yang terjadi pada pasar finansial. Banyak dari serangan tersebut merupakan *concerted attacks* dari berbagai spekulator dan *hedge fund*. Setelah Bank Indonesia mencoba melakukan intervensi namun tidak berhasil mengembalikan nilai tukar rupiah, akhirnya diputuskan pada 15 Agustus 1997 untuk mengambang nilai rupiah. Rupiah anjlok, bahkan hingga tahun 1998 sebesar 80 persen. Dampak negatifnya terhadap dunia perbankan dan usaha luar biasa<sup>125</sup>.

Utang luar negeri swasta sebelum krisis memang mengalami kenaikan yang luar biasa pesatnya. Antara tahun 1992-1997, 85 persen kenaikan utang luar negeri Indonesia disebabkan oleh pinjaman luar negeri sektor swasta. Perusahaan swasta Indonesia tertarik meminjam keluar negeri karena bunganya lebih rendah dari pada bunga domestik. Memang sejak tahun 1972 pemerintah Indonesia sangat memudahkan perusahaan swasta untuk mendapatkan pinjaman dari luar negeri. Pinjaman tersebut sangat rentan karena tidak dilindungi dari perubahan kurs.

Para peminjam merasa tidak perlu melindungi pinjaman mereka dengan lembaga lindung nilai sebab mereka merasa aman dengan sistem kurs mengambang terkendali yang diterapkan pemerintah. Bank Dunia mencatat hanya 14 persen perusahaan Indonesia yang melindungi pinjaman luar negeri mereka terhadap perubahan kurs. Ditambah lagi sebagian pinjaman ini diinvestasikan pada sektor-sektor yang sangat spekulatif seperti *real estate*<sup>126</sup>. Akibatnya ketika pemerintah melepas sistem kurs rupiah dan rupiah terdepresiasi mereka tidak mampu membayar pinjamannya.

---

<sup>124</sup>Harinowo, op. cit., hlm. 24-26

<sup>125</sup> ibid

<sup>126</sup>Thee. op. cit., hlm. 76

Pemerintah akhirnya harus turun tangan untuk menyelesaikan utang luar negeri swasta ini dalam perundingan Frankfurt Agreement pada tahun 1998. Pada pertemuan ini pemerintah Indonesia, yang dipimpin oleh Radius Prawiro dengan difasilitasi oleh IMF, memohon kepada pihak kreditur swasta asing agar mau<sup>127</sup>: (1) tetap mengalirkan credit line untuk pembiayaan perdagangan Indonesia, (2) menjadwalkan kembali utang perbankan Indonesia, (3) menjadwalkan kembali utang perusahaan swasta. Proses ini ditindaklanjuti dengan pembentukan *Indonesia Debt Restructuring Agency* (INDRA) dan *Jakarta Initiative Task Force* (JITF).

Pada saat krisis rupiah anjlok dari Rp 2,348 per dollar AS (1996) turun ke Rp 6,000 per dollar AS (1997), dan pada bulan Januari 1998 melampaui batas psikologis Rp 10,000 per dollar AS dan terus meroket ke angka Rp 17,000. Pertumbuhan ekonomi pada tahun 1997 turun dari 8 persen (1996) menjadi 4,7 persen dan akan mencapai pertumbuhan negatif -13,8 persen pada tahun 1998. Inflasi melonjak dari 6 persen (1996) menjadi dua digit 11,6 persen (1997) dan 65 persen (1998). Cadangan devisa menyusut ke angka US\$ 10,7 milyar (sebelum krisis US\$ 30 milyar). Kapitalisasi pasar saham turun dari sekitar US\$ 100 milyar (sebelum krisis) menjadi hanya sekitar US\$ 11 milyar (1998). Aliran penanaman modal asing (PMA) secara langsung mengalami penurunan dari US\$ 6,2 milyar (1996) menjadi US\$ 4,7 milyar (1997) dan mengalami *net outflow* US\$ -1,3 milyar (1998)<sup>128</sup>.

Menghindari krisis yang lebih parah lagi, pemerintahan Soeharto memutuskan untuk meminta bantuan kepada IMF. IMF menyanggupi memberikan pinjaman berupa *stand-by arrangement* sebesar US\$ 10,14 milyar<sup>129</sup>. Sebagai imbalan atas bantuan ini pemerintah berjanji akan mengimplementasikan program pembaruan secara menyeluruh. Program ini meliputi kebijakan makroekonomi yang sehat, restrukturisasi sektor keuangan, perbankan, dan pembaruan struktural<sup>130</sup>.

Pemerintah Soeharto pada awalnya merasa agak enggan meminjam kepada pihak IMF mengingat beratnya syarat-syarat yang harus dipenuhi sementara cadangan devisa Indonesia pada saat itu dinilai masih cukup kuat.

---

<sup>127</sup> Harinowo, op. cit., hlm. 50

<sup>128</sup> Hill, op. cit., hlm. 24

<sup>129</sup> Harinowo, op. cit., hlm. 101

<sup>130</sup> Thee, op. cit. hlm. 72

Indonesia sebenarnya hanya membutuhkan IMF untuk menciptakan dukungan kredibilitas<sup>131</sup>. Namun nilai rupiah yang terus merosot menyebabkan Indonesia harus semakin bergantung kepada pinjaman dan program-program IMF.

Peran IMF kepada pemerintahan Soeharto sebenarnya bukan hal yang baru. IMF telah membantu dalam pembentukan pemerintahan Soeharto pada tahun 1966. Pada saat IGGI dibubarkan dan digantikan perannya oleh CGI, keterlibatan IMF dalam pengendalian ekonomi Indonesia tetap berlanjut. Peran IMF di Indonesia adalah<sup>132</sup>: (1) memberikan *technical assistance*; (2) statusnya di Indonesia adalah semi permanen, ia tidak mempunyai kantor cabang di Indonesia; (3) IMF menyediakan bantuan finansial terutama untuk mendukung cadangan nilai tukar; (4) peran IMF di Indonesia tersebut menjadi krusial ketika negeri ini mengalami krisis 1998.

Soeharto mencurigai bahwa banyak program-program IMF untuk menghadapi krisis ini yang tidak logis dan dapat memperburuk situasi<sup>133</sup>. Ia bahkan mengkhawatiri bahwa kebijakan Amerika Serikat tidak lagi mendukung pemerintahannya<sup>134</sup>. Soeharto pernah berusaha “melawan” kebijakan IMF dengan menerapkan *Currency Board System* (CBS), yang intinya mematok rupiah pada *rate* tertentu (Rp 5,500 per dollar). Rencana ini diperkenalkan oleh Profesor Steve Hanke dari John Hopkins University. Ia diangkat menjadi penasehat Soeharto dari Februari hingga Mei 1998. Banyak pihak meragukan rencana ini, termasuk Sudrajat Djiwandono, gubernur Bank Indonesia pada waktu itu dan Widjojo Nitisastro. IMF dan pemerintah Amerika Serikat mengancam akan memotong bantuan bila CBS diterapkan<sup>135</sup>. Indonesia akhirnya tetap berpegang kepada program IMF hingga pada 21 Mei 1998 Soeharto mengundurkan diri.

Memasuki masa krisis ini, pemerintah hampir tidak mampu membayar cicilan utang luar negeri beserta bunga yang semakin memuncak. Depresiasi nilai rupiah ditambah dengan bertambahnya pembiayaan domestik akibat program rekapitulasi perbankan IMF membuat keseimbangan fiskal

---

<sup>131</sup> Harinowo. op. cit., hlm. 31

<sup>132</sup> Zainuddin Djafar, “*Rethinking Indonesian Crisis*”, (Jakarta: Pustaka Jaya, 2006), hlm. 92

<sup>133</sup> Fadli Zon, “*The IMF Game*”, (Jakarta: Institute for Policy Study, 2004), hlm. 53

<sup>134</sup> Djafar, op. cit., hlm. 144

<sup>135</sup> Zon, op. cit., hlm. 60

pemerintah menjadi terganggu. Oleh sebab itu pada tahun 1998 Indonesia kembali mengulangi apa yang pernah dilakukan oleh pemerintah Soeharto dahulu pada tahun 1967 yaitu meminta kepada Paris Club untuk menjadwalkan kembali utang-utang pemerintah Indonesia. Paling tidak ada tiga pertemuan Paris Club untuk Indonesia yaitu Paris Club I tahun 1998, Paris Club II tahun 2000, dan Paris Club III tahun 2002. Ketiga pertemuan ini telah dengan sukses menjadwalkan kembali pembayaran utang luar negeri pemerintah Indonesia meskipun tidak sampai menghapuskannya.

Di samping penjadwalan kembali utang luar negerinya, pemerintah juga kembali mengupayakan adanya utang baru melalui pertemuan CGI tahun 1998. Pertemuan CGI ketujuh ini benar-benar menggunakan rekomendasi program-program IMF kepada Indonesia yaitu penerapan *Letter of Intent* kedua yang ditandatangani Soeharto 15 Januari 1998 dan sangat kontroversial tersebut. Hasilnya adalah komitmen pinjaman terbesar sepanjang sejarah IGGI/CGI yaitu US\$ 7,8 milyar. Namun grafik II.1 memperlihatkan bahwa setelah ini jumlah pinjaman pemerintah terhadap CGI cenderung semakin mengecil. Kecenderungan ini menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia dan para kreditornya kian berhati-hati terhadap masalah utang luar negeri yang semakin menjadi beban. Di samping itu para kreditor juga semakin mempersyaratkan pinjaman mereka dengan berbagai kondisionalitas.

### **E. Utang Luar Negeri: Sebuah Evaluasi Perjalanan**

Tidak dapat dipungkiri peran utang luar negeri terhadap pembangunan Indonesia. Pada awalnya ia telah membantu mentransformasikan perekonomian Indonesia dari salah satu negara sosialis termiskin di dunia pada tahun 1965 menjadi salah satu negara berpendapatan menengah di tahun 1994. Hal ini ditandai dengan pertumbuhan ekonomi rata-rata dalam 25 tahun sebesar 6,8 persen pertahun (8,3 persen pada tahun 1989-1994). Pertumbuhan ekonomi tersebut diikuti dengan penurunan tingkat inflasi hingga 8,2 persen (1989-1994) dibandingkan dengan inflasi awal Pembangunan Lima Tahun pertama yang 14,3 persen.

Utang adalah salah satu strategi dasar pembangunan pemerintah Orde Baru yang menggunakan bantuan luar negeri sebagai komponen penutup

defisit anggaran. Strategi ini tidak berubah selama 25 tahun pembangunan Orde Baru hingga memasuki awal krisis. Dampaknya adalah utang luar negeri pemerintah mengalami akumulasi yang luar biasa (lihat tabel II.5). Sayangnya pemanfaatan dan pengawasannya tidak berjalan efektif. Sehingga justru menimbulkan masalah dikemudian hari.

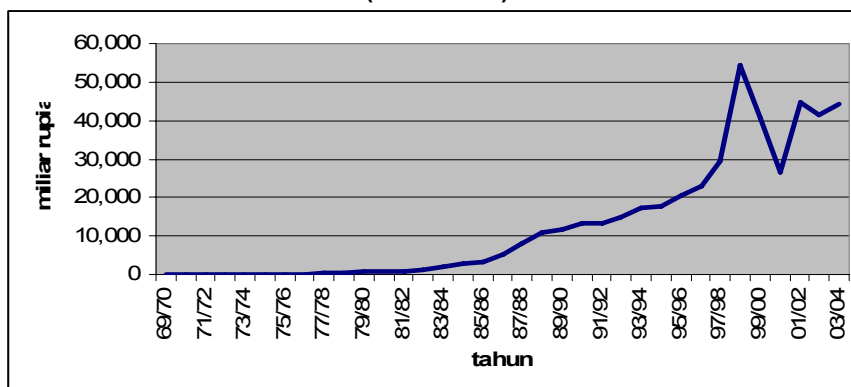
**Tabel II.5**  
**Akumulasi Utang Luar Negeri Pemerintah (1966-2004)**

Tahun	Utang LN Pemerintah	Tahun	Utang LN Pemerintah	Tahun	Utang LN Pemerintah
1966	2,015	1979	11,775	1992	48,769
1967	2,067	1980	12,994	1993	52,462
1968	2,174	1981	13,945	1994	58,616
1969	2,437	1982	16,767	1995	59,588
1970	2,778	1983	19,953	1996	55,303
1971	3,225	1984	21,589	1997	53,865
1972	3,617	1985	25,321	1998	67,315
1973	4,426	1986	31,521	1999	75,720
1974	4,851	1987	38,417	2000	74,891
1975	6,611	1988	38,983	2001	69,403
1976	8,295	1989	39,577	2002	74,497
1977	9,654	1990	45,100	2003	80,909
1978	11,330	1991	45,725	2004	81,217

Sumber: Dari tahun 1966 sampai dengan 2000: Cyrillus Harinowo", Utang Pemerintah:Perkembangan Prospek, dan Pengelolaan", (Jakarta: Gramedia, 2002), hlm. 39; dan dari tahun 2001-2004: "Indonesia: New Directions", (Bank Dunia)

Akumulasi utang tersebut pada gilirannya juga meningkatkan pembayaran cicilan pokok dan bunganya yang harus dibayarkan melalui anggaran pemerintah (lihat grafik II.2). Secara otomatis kemampuan fiskal pemerintah semakin berkurang. Hal ini membuat isu utang luar negeri semakin lama semakin tidak populer baik bagi Indonesia maupun para kreditornya. Dapat dikatakan kedua belah pihak telah mulai sama-sama mengalami *debt fatigue* (kelelahan dalam masalah utang).

**Grafik II.2**  
**Pembayaran Cicilan Pokok Ditambah Bunga Utang Luar Negeri Pemerintah Indonesia (1966-2004)**



Sumber: data Bank Indonesia

Krisis ekonomi yang melanda negara-negara Asia Timur dan Indonesia tahun 1998 semakin menyadarkan Indonesia, dan juga para kreditornya, bahwa utang kini bukanlah merupakan solusi bagi masalah pembangunan. Utang telah menjadi bagian dari masalah itu sendiri. Secara historis persepsi Indonesia dan para kreditornya dapat dilihat sebagai berikut:

**Tabel II.6**  
**Hubungan Pemerintah-IGGI/CGI dan Persepsi Terhadap Utang Luar Negeri-nya**

Periode	Event Penting	Hubungan Indonesia – IGGI/CGI	Gambaran Umum Persepsi Indonesia dan Kreditor Terhadap Utang LN
1967-1980	-Awal Pembangunan Jangka Panjang I -Kenaikan Harga Minyak	-IGGI dalam konteks geopolitik Barat serius membantu Indonesia. -Pemerintah Indonesia semakin kuat posisinya pasca boom minyak	Optimisme yang tinggi, merasa yakin akan dampak positif utang terhadap pembangunan. Merasa yakin bahwa utang itu akan dapat diselesaikan
1980-1992	-Krisis ekonomi dunia. -Yendaka	-Bank Dunia mulai mengintervensi kebijakan pemerintah. Meskipun terbatas pada masalah ekonomi. -Pinjaman IGGI terus bertambah.	Beban utang mulai sama-sama dirasakan
1992-1997	-IGGI digantikan CGI -Indonesia memasuki tinggal landas dan terjadi perubahan orientasi pembangunan	-IGGI, kemudian CGI mulai memasuki wilayah non-ekonomi. -Indonesia terlihat percaya diri dengan kinerja ekonominya -pinjaman CGI tetap meningkat bahkan lebih tinggi dari IGGI	Semakin menyadari dampak dan beban utang. Namun muncul optimisme baru dalam pembangunan
1998	Krisis moneter, ekonomi, politik, dan sosial di Indonesia	-Pihak kreditor, dimotori oleh IMF, secara terang-terangan mendikte kebijakan pemerintah RI -Pinjaman CGI meningkat drastis untuk mengatasi krisis, namun kemudian mulai merayap turun.	<i>Debt Fatigue</i> . Utang menjadi bagian dari masalah. Pesimisme muncul namun membangkitkan kesadaran akan bahaya utang.

Sumber: olahan sendiri



### **BAB III**

## **DIPLOMASI UTANG CGI: DARI KRISIS HINGGA PEMBUBARAN (1998-2007)**

Intensitas hubungan Indonesia dan para kreditor CGI meningkat di masa krisis ekonomi 1998. Kebutuhan dana pinjaman dengan bunga rendah menjadikan posisi CGI sangat krusial bagi Indonesia. Hubungan yang terjadi kemudian merupakan interaksi kepentingan antara Indonesia dengan para kreditornya. Nilai-nilai berdasarkan ideologi ekonomi pasar dan liberalisme berusaha untuk dikonstruksikan di sini. Ini adalah bahasa yang digunakan untuk mempertemukan kepentingan di antara kedua belah pihak, meskipun seringkali menimbulkan perbedaan interpretasi.

Bab ini merupakan variabel terikat dari tesis. Dalam pembahasannya akan berusaha untuk dilihat pola interaksi antara kreditor CGI dengan Indonesia dari masa krisis menuju ke pembubaran CGI. Periodisasi pembahasan adalah dilihat dari periode kepemimpinan di Indonesia sebagai debitor, yaitu: masa Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati, dan Susilo Bambang Yudhoyono. Pada bagian akhir akan dievaluasi mengenai keseluruhan pola hubungan tersebut.

#### **A. Diplomasi Utang di Masa Habibie (23 Mei 1998 – 23 Oktober 1999)**

Ketika naik ke puncak kepemimpinan Presiden Habibie sempat mengandaikan bahwa kondisi yang dihadapi Indonesia saat itu adalah sama dengan kondisi sebuah pesawat yang sedang mengalami *superstall*. Pesawat kehilangan daya angkat dan kaptennya (Presiden Soeharto) hilang kesadaran. Maka adalah tugasnya sebagai co-pilot mengambil alih kemudi dan mengembalikan pesawat ke ketinggian jelajah<sup>136</sup>.

Pemerintahan Habibie memulai perbaikan ekonomi dengan memprioritaskan tuntutan-tuntutan IMF. Di antara langkah-langkah yang dilakukan Habibie adalah<sup>137</sup>: (1) pembentukan IBRA (*the Indonesian Bank Restructuring Agency*) untuk menyelesaikan kasus bank bermasalah; (2) pembentukan INDRA (*the Indonesian Debt Restructuring Agency*) untuk

---

<sup>136</sup> Bilver Singh, "*Habibie dan Demokratisasi di Indonesia*", (Jakarta: Cidesindo, 2000), hlm. 67

<sup>137</sup> Djafar, op. cit., hlm. 302

menyelesaikan utang luar negeri sektor swasta; (3) menciptakan undang-undang kepailitan; (4) mempercepat privatisasi 12 perusahaan negara; (5) memprioritaskan pembangunan usaha industri kecil menengah; dan (6) membangun komitmen secara serius dengan IMF, CGI, dan negara-negara donor Barat guna mendapatkan dukungan finansial internasional.

Habibie secara eksplisit mengakui bahwa keberhasilan kabinet pemerintahannya mengatasi krisis ekonomi akan banyak ditentukan oleh pinjaman luar negeri. Pinjaman ini sangat dibutuhkan untuk membiayai impor bahan baku dan suku cadang guna memutar kembali roda perekonomian. Pinjaman luar negeri tersebut juga akan sangat ditentukan oleh keberhasilan kabinetnya dalam menstabilkan kehidupan politik dalam negeri<sup>138</sup>. Untuk itu ada tiga hal yang akan dilakukan oleh kabinet baru ini terkait dengan diplomasi utang luar negerinya, yaitu: menyelesaikan masalah utang luar negeri swasta di Frankfurt, menjadwalkan kembali utang luar negeri pemerintah yang lama di Paris Club, dan mencari pinjaman baru, antara lain dengan IMF dan CGI.

Pentingnya rekomendasi IMF terhadap Indonesia di mata kreditor-kreditor CGI sangat terlihat dimasa ini. Jepang sebagai negara pemberi pinjaman CGI terbesar mengatakan bahwa mereka akan bekerja sama dengan kelompok negara-negara G-7 dan IMF untuk membantu Indonesia mengatasi krisis. Untuk itu implementasi program-program IMF adalah prasyarat untuk mengatasi kondisi pasar<sup>139</sup>.

Pemerintahan Habibie tampaknya sadar betul akan peran IMF tersebut<sup>140</sup>. Oleh sebab itu program-program IMF mendapatkan dukungan yang sangat kuat dari pemerintahannya. Hal ini cukup mengejutkan bagi para teknokrat ekonomi sebab Habibie selama Orde Baru dikenal sebagai teknolog yang seringkali memiliki pemikiran dan kebijakan yang kurang ekonomis. Namun kini Habibie begitu saja mengeluarkan kebijakan pro-pasar dengan menyetujui independensi bank sentral dan berfungsinya pasar yang kompetitif. Ia juga mau menerima pandangan mengenai kebijakan moneter

---

<sup>138</sup> Hal ini dikatakannya dalam pengarahannya sidang pertama kabinet reformasi pembangunan tanggal 25 Mei 1998. Lihat: Singh, op. cit., hlm. 223

<sup>139</sup> “*Menkeu Jepang: Implementasi Program IMF Menjadi Prasyarat*”, (Suara Pembaruan, 23 Januari 1998)

<sup>140</sup> “*Menkeu Budiono Optimis Bantuan CGI Minimal Sama*”, (Suara Pembaruan: 10 Juni 1998)

yang ketat guna memutuskan spiral inflasi. Habibie yang selama ini dikenal sebagai “pemboros”, kini dapat memahami keterbatasan anggaran<sup>141</sup>.

Pemerintahan Habibie dibayang-bayangi kekhawatiran akan menurunnya jumlah pinjaman kreditor CGI di tengah meningkatnya defisit anggaran. Sedangkan pemerintah membutuhkan pinjaman tidak kurang dari US\$ 5,3 miliar<sup>142</sup>. Oleh sebab itu mereka mengganti strategi pinjaman dengan mengubah skema daftar belanja (*shopping list*). Orientasi dana pinjaman yang diajukan bukan lagi untuk membangun proyek-proyek besar, namun lebih ditujukan kepada Jaring Pengaman Sosial (*Social Safety Net*) dan penciptaan lapangan pekerjaan<sup>143</sup>. Hal ini sangat mengena dengan perubahan inisiatif pinjaman di Bank Dunia yang juga mengarah kepada golongan masyarakat yang paling terkena dampak krisis<sup>144</sup>.

Pendekatan ini membuat Bank Dunia berusaha mendorong negara-negara CGI agar memberikan bantuan lebih besar. Bank Dunia memperkirakan bahwa sekitar 50 juta rakyat Indonesia akan terpuruk ke dalam kemiskinan. Oleh sebab itu bantuan harus lebih difokuskan kepada bidang pangan, kesehatan, dan pendidikan. Berkaitan dengan hal tersebut Bank Dunia mengadakan pertemuan dengan beberapa LSM lokal seperti SBSI, YLKI, INFID, Bioforum, Solidaritas Perempuan, dan Lembaga Hidup Indonesia. Namun Bank Dunia juga mengatakan bahwa dukungan ini tetap dilandasi oleh kerja sama Indonesia dan IMF<sup>145</sup>.

Pemerintah, melalui menko ekonomi Ginanjar Kartasasmita, juga mengemukakan rencananya untuk melakukan penjadwalan kembali utang luar negerinya (*rescheduling*) namun bukan tidak bayar (*default*). Skema penundaan yang direncanakan pemerintah adalah penundaan pembayaran cicilan pokok utangnya saja, sedangkan bunga utangnya tetap dibayar<sup>146</sup>. Hal ini penting sekali ditegaskan pemerintah menjelang sidang CGI, sebab krisis telah membuat kemampuan pemerintah untuk pembayaran cicilan utang luar negerinya berada dalam ketidakpastian. Pemerintah tidak ingin

---

<sup>141</sup> Budiono, “*The IMF Support Program in Indonesia: Comparing Implementation Under Three Presidents*”, Dalam: Mohamad Ikhsan dkk., op. cit., hlm. 275

<sup>142</sup> “*Indonesia Harapkan Bantuan CGI US\$5,3 Miliar Lebih*”, (Media Indonesia, 28 Juli 1998)

<sup>143</sup> “*RI Minta CGI Bantu Program Jaringan Pengaman Sosial*”, (Bisnis Indonesia, 9 Juni 1998)

<sup>144</sup> “*50 Juta Penduduk Menuju Lembah Kemiskinan*”, (Suara Karya, 23 Juni 1998)

<sup>145</sup> “*Pemerintah Sangat Harapkan dana CGI*”, (Bisnis Indonesia, 7 Juli 1998)

<sup>146</sup> “*Ginanjar Kita tetap Membayar Utang*”, (Suara Pembaruan, 17 Juli 1998)

kredibilitasnya, yang ditunjukkan dalam posisi rating Indonesia, jatuh dihadapan kreditor.

Apalagi kondisi Indonesia pada saat itu memang berada pada titik terendah dalam krisis. Pertumbuhan ekonomi anjlok pada posisi -13,1 persen. Rupiah berada pada posisi Rp16.500 per dolar AS. *Debt Service Ratio* mencapai 57,9 persen. Inflasi melonjak ke angka 77,6 persen. Sedangkan posisi rating utang Indonesia, berdasar lembaga rating *Standard & Poor*, berada pada CCC+ <sup>147</sup>.

Meski demikian apresiasi dunia internasional terhadap kebijakan reformasi bidang ekonomi pemerintahan Habibie cukup baik. Bank Dunia menyatakan dukungannya terhadap apa yang telah dilakukan pemerintah. Sedangkan IMF menyanggupi pencairan dana pinjamannya dan akan fokus kepada masalah ketersediaan pangan, penyehatan perbankan, dan penyelesaian utang swasta<sup>148</sup>. IMF juga tidak akan mencampuri penyusunan APBN 1998/1999, sebab menilai masih dalam batas kesepakatan dengan mereka<sup>149</sup>.

Citra baik yang dibangun pemerintahan Habibie dihadapan para kreditor juga ditunjukkan dengan keberhasilan pemerintah menyelesaikan utang luar negeri swasta. Usaha penyelesaian utang luar negeri swasta ini dipimpin oleh Radius Prawiro dan telah dimulai sejak April 1998 di New York pada era Soeharto. Pertemuan ini dilanjutkan pada Mei 1998 di Tokyo. Akhirnya pemerintahan Habibie menuntaskan penyelesaian masalah ini pada pertemuan di Frankfurt, Jerman pada 1-4 Juni yang menghasilkan *the Frankfurt Agreement*<sup>150</sup>.

Untuk mendukung Indonesia, Bank Dunia mengeluarkan laporan yang akan menjadi acuan bagi para kreditor CGI dalam sidang VII. Laporan itu menyebutkan adanya empat faktor pemicu krisis Indonesia, yaitu: krisis moneter yang berkembang menjadi krisis ekonomi, sistem perbankan yang buruk, penyelenggaraan pemerintahan yang buruk, dan kemelut politik. Maka Bank Dunia merekomendasikan lima agenda, yaitu: (1) perlindungan terhadap rakyat miskin, (2) bantuan luar negeri guna menutup defisit

---

<sup>147</sup> Sumber: Bank Indonesia dan Bank Dunia

<sup>148</sup> “*Total Dana CGI Bisa Lebih Besar*”, (Bisnis Indonesia, 23 Juli 1998)

<sup>149</sup> “*Pinjaman CGI 1998/1999 10 Miliar Lebih*”, (Republika, 23 Juli 1998)

<sup>150</sup> Harinowo, “IMF..”, op. cit., hlm. 47

anggaran, (3) penuntasan utang luar negeri swasta, (4) membenahan sistem perbankan, (5) perbaikan kinerja pemerintah dengan menghapus korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mendorong transparansi<sup>151</sup>.

Sidang CGI VII dilaksanakan pada tanggal 29-30 Juli 1998 di Paris. Banyak perubahan yang ditampilkan dalam sidang CGI kali ini. Delegasi pemerintah terlihat lebih sederhana dan tidak terlalu tampil glamour sebagaimana sidang-sidang dahulu. Mereka bahkan menolak menggunakan mobil mewah yang telah disediakan kedubes Indonesia di Paris<sup>152</sup>. Perubahan lain adalah hadirnya delegasi Belanda sebagai peninjau sidang. Presiden Habibie secara resmi memang telah menyurati PM Belanda Wim Kok dan berharap Belanda mau menyingkirkan perbedaan di masa lalu dan melanjutkan bantuan keuangannya bagi Indonesia. Dalam sidang juga hadir wakil dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Erna Witoelar, yang diminta oleh Bank Dunia menyampaikan aspirasi masyarakat madani terhadap utang luar negeri<sup>153</sup>.

Pertemuan CGI VII (29-30 Juli 1998), Paris<sup>154</sup>:

Agenda:

- Kebijakan dan kinerja makro ekonomi, kebijakan fiskal dan moneter, kebutuhan dana untuk menunjang pembangunan anggaran tahun berikutnya.
- Jaring Pengaman Sosial
- Reformasi perbankan

Isu-isu lain:

- Penggunaan dan distribusi bantuan dana dari masyarakat internasional
- Good goovernance, pemberantasan KKN dan reformasi hukum
- Demokratisasi dan peningkatan partisipasi masyarakat, LSM dan civil society dalam kehidupan politik dan ekonomi
- Perlindungan yang lebih baik terhadap etnis minoritas

---

<sup>151</sup> lihat: "*Indonesia in Crisis*", (World Bank, 1998)

<sup>152</sup> Delegasi Indonesia dipimpin oleh Ginanjar Kartasasmita (Menko Ekonomi), dan beranggotakan: Budiono (Kepala Bappenas), Bambang Subianto (Menteri Keuangan), Sjahril Sabirin (Gubernur Bank Indonesia), Widjojo Nitrisastro (penasehat pemerintah), dan Satrio B. Joedono (Duta Besar untuk Prancis). Lihat: "*Tidak Ada Lagi Parade Mobil Mewah*", (Suara Pembaruan, 30 Juli 1998)

<sup>153</sup> "*Ginanjar Temui Paris Club*", (Kompas, 29 juli 1998)

<sup>154</sup> "*Keberadaan dan Peran CGI: Kajian dan Rekomendasi Kebijakan*", (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003), hlm. 57

Pada pertemuan ini Jepang mengharapkan pemerintah Indonesia melakukan tiga hal, yaitu: melanjutkan reformasi politik dan ekonomi, memanfaatkan bantuan internasional secara efisien, dan meningkatkan transparansi. Sementara delegasi Inggris menyampaikan kelemahan pada cerita sukses perekonomian Indonesia dimasa lalu, antara lain buruknya transparansi, kelemahan regulasi, kualitas investasi, dan hak asasi manusia. Oleh sebab itu pemerintah dituntut tidak boleh ragu-ragu dalam melaksanakan agenda reformasi, mengkaji ulang UU tentang partai politik dan pemilu, dan penyelidikan atas kasus penculikan, pembunuhan dan kerusuhan. Inggris juga mendukung sepenuhnya program yang telah dibuat oleh pemerintah bersama IMF dan Bank Dunia. Masalah reformasi politik juga dilontarkan oleh delegasi Amerika Serikat, Prancis, Australia, Jerman, Spanyol, serta badan-badan PBB seperti UNDP<sup>155</sup>.

Amerika Serikat menghimbau agar porsi keterbukaan politik lebih besar, pemberian amnesti kepada para tahanan politik, masalah pelanggaran HAM di beberapa daerah, penculikan aktifis, dan investigasi kekerasan terhadap etnis China<sup>156</sup>. Sementara Belanda pada tahun ini belum memberikan sumbangan karena masih berstatus sebagai peninjau. Para kreditor terlihat tidak terlalu menekan. Menurut Ginandjar, para kreditor merasa bahwa reformasi politik dalam beberapa bulan terakhir terlihat sudah berjalan ke arah yang benar<sup>157</sup>. Pemerintah Indonesia juga akomodatif dalam menerima usul-usul yang diajukan oleh para kreditor dan wakil LSM.

Sidang berakhir dengan komitmen pinjaman cepat cair (*fast disbursing loan*) sebesar US\$ 7,894 miliar. Bank Dunia mengatakan bahwa kelompok kreditor akan bekerja sama dengan pemerintah Indonesia dalam menciptakan iklim baru. Sebaliknya pemerintah Indonesia mengatakan bahwa mereka akan serius dalam menjalankan reformasi. Di sela-sela sidang, pemerintah melakukan penandatanganan *letter of intent* dengan IMF mengenai distribusi bahan pokok, restrukturisasi perbankan, dan utang swasta. IMF akan mengucurkan pinjaman sebesar US\$ 6 miliar. Dengan komitmen-komitmen tersebut pemerintahan Habibie yakin bahwa rupiah akan segera

---

<sup>155</sup> Dokumen-dokumen dan Pidato Sidang CGI VII

<sup>156</sup> *ibid.*

<sup>157</sup> “*Bantuan CGI Diperkirakan US\$ 6-8 Milyar*”, (Suara Pembaruan, 30 Juli 1997)

menguat. Pemerintah akan menggunakan pinjaman CGI untuk membeli rupiah dari Bank Indonesia guna belanja infrastruktur dan pengentasan kemiskinan (jaring pengaman sosial), sedangkan Bank Indonesia akan menggunakan dolar AS tersebut di pasar valuta asing<sup>158</sup>. Selain itu pemerintah juga menyepakati pertemuan Paris Club di akhir tahun 1998 untuk menjadwalkan kembali utang luar negerinya. Ini adalah untuk yang kedua kalinya pemerintah Indonesia menemui Paris Club, setelah tahun 1967.

Pemerintahan Habibie pada periode awal memang tergolong sukses mengendalikan perekonomian Indonesia. Rupiah sempat menguat kepada posisi yang *manageable* di bawah Rp 7,500 per dolar AS pada bulan September 1998.<sup>159</sup> Komitmen pinjaman dari CGI juga dianggap telah memberikan kredibilitas yang cukup bagi kebijakan fiskal. Inflasi turun kepada angka 3,75% demikian pula harga bahan pokok<sup>160</sup>. Di samping itu pertemuan Paris Club I pada tanggal 24 September 1998 juga berhasil menjadwalkan kembali utang luar negeri pemerintah. Penjadwalan tersebut meliputi utang pokok bilateral senilai US\$ 4,2 miliar, terdiri dari pinjaman lunak US\$ 1,2 miliar dan kredit ekspor US\$ 3 miliar, masing-masing selama 20 tahun dan 11 tahun<sup>161</sup>. Optimisme terhadap ekonomi Indonesia mulai bangkit meskipun masih bersifat hati-hati

Program-program ekonomi Habibie berfokus kepada isu-isu yang sebelumnya memang telah disepakati dengan IMF, Bank Dunia, dan CGI. Di antaranya adalah program Jaring Pengaman Sosial (JPS), program ini meliputi distribusi makanan, obat-obatan dan penyediaan kredit murah bagi usaha kecil menengah. Kebijakan lain adalah kebijakan anggaran yang ketat, pemerataan pembangunan dan restrukturisasi perbankan secara besar-besaran<sup>162</sup>. Namun sayang sukses Habibie yang cukup signifikan di dalam

---

<sup>158</sup> “*Pinjaman Dari CGI US\$7,891 Miliar*”, (Bisnis Indonesia, 31 Juli 1998)

<sup>159</sup> Meski demikian pihak yang meragukan penguatan rupiah ini sebagai dampak dari kinerja ekonomi kabinet Habibie, namun lebih disebabkan karena melemahnya nilai dolar dalam pasar internasional. Lihat: Djafar, op.cit, hlm. 303

<sup>160</sup> hill. op. cit., hlm. 21

<sup>161</sup> Dalam pertemuan ini hadir delegasi 19 negara donor anggota Paris Club dan lembaga-lembaga internasional seperti IMF, Bank Dunia, OECD, UNCTAD, dan Uni Eropa. Lihat: “*Paris Club Jadwal Ulang Utang Luar Negeri Pemerintah Indonesia*”, (Kompas, 24 September 1998)

<sup>162</sup> Djafar, op. cit., hlm. 304

bidang ekonomi ini tidak diikuti dalam bidang politik dan keamanan. Kerusuhan sosial masih terjadi dimana-mana, seperti di Kupang dan Ambon.

Hal ini menjadi sorotan khusus dalam pertemuan CGI Mini di Jakarta 25 Januari 1999. Pertemuan dimaksudkan untuk me-review implementasi hasil sidang CGI VII. Bank Dunia menilai bahwa ketidakpastian politik telah menghambat proses reformasi ekonomi. Selain itu para kreditor meminta agar Indonesia lebih berani mengimplementasikan agenda reformasinya dalam sektor pemerintahan, restrukturisasi keuangan, dan utang perusahaan<sup>163</sup>. Dengan kata lain ini adalah komitmen pihak kreditor untuk melaksanakan resep reformasi ala IMF dan kepatuhan Indonesia kepada resep tersebut.

Sesuatu yang mengejutkan mengenai resep IMF ini ketika kemudian lembaga tersebut, dalam laporannya yang berjudul "*IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: Preliminary Assessment*", mengakui bahwa mereka telah salah menganalisis resesi ekonomi. Hal yang sama diungkapkan oleh Direktur IMF untuk Asia Pasifik, Hubert Neiss, bahwa kebijakan fiskal dan moneter yang ketat adalah sebuah rekomendasi IMF yang salah<sup>164</sup>. Meski demikian pemerintahan Habibie tetap pada komitmen pelaksanaan Lol-nya.

Keriuhan politik menjelang Pemilu 1999 telah menimbulkan wacana baru yaitu mengundurkan sidang CGI VIII di Paris hingga telah ditetapkannya partai pemenang pemilu. Namun Bank Dunia menegaskan bahwa bantuan akan tetap dilakukan tanpa melihat siapa yang terpilih<sup>165</sup>. Pada sidang CGI mendatang Indonesia merencanakan akan mengajukan pinjaman sebesar US\$ 5,5 Miliar<sup>166</sup>. Ada tiga substansi utama yang akan dipersiapkan yaitu: pembiayaan luar negeri, penjadwalan kembali utang, dan prioritas pembangunan<sup>167</sup>. Seperti biasa pemerintah menegaskan bahwa mereka tidak akan meminta pengampunan utang. Alasannya Indonesia masih mampu dan bukan termasuk negara miskin yang memiliki utang besar (*highly indebted poor country*), sehingga tidak pantas meminta *debt relief* (penghapusan utang).

---

<sup>163</sup> "*Indonesia Harus Lebih Berani Implementasikan Reformasi*", (Suara Karya, 26 Januari 1999)

<sup>164</sup> "*Dokter Itu Salah Resep*", (Republika, 1 Februari 1999)

<sup>165</sup> "*Bank Dunia Puji Prestasi Ekonomi*", (29 Juni 1999)

<sup>166</sup> "*Indonesia Butuh US\$ 6 Miliar dari CGI*", (Media Indonesia, 19 Juli 1999)

<sup>167</sup> "*Percepatan Reformasi Fokus Bahasan CGI Paris*", (Kompas, 30 Juni 1999)



Sementara itu dikalangan LSM dalam negeri, seperti: INFID, Walhi, Jari JPS, Econit, IDEA, YLKI, LP Maarif, dan YBKP, masalah *debt relief* ini semakin gencar disuarakan<sup>168</sup>. Guna mengakomodir aspirasi domestik ini pemerintah terlebih dahulu mengajak bicara LSM dan sekaligus lima partai pemenang pemilu<sup>169</sup>. Partai Golkar, PDI-P, PPP, dan PKB kemudian menerima ajuan utang baru ke CGI tersebut, sedangkan PAN menolaknya.

Sebelum ke Paris pemerintah, diwakili oleh Ginanjar Kartasasmita dan Widjojo Nitisastro, melakukan upaya untuk melobi pemerintah Jepang. Jepang tidak pernah menyetujui rencana penjadwalan utang namun biasanya ia mengkompensasinya dengan menaikkan jumlah pinjaman pengganti cicilan tersebut<sup>170</sup>. Lobi ini sangat penting mengingat cicilan utang pemerintah Indonesia kepada Jepang paling besar. Di samping itu pemerintah juga mengharapkan adanya pinjaman bilateral murah dari Jepang.

CGI akhirnya melaksanakan sidang VIII pada tanggal 27 Juli 1999. Sidang sempat diwarnai aksi protes kalangan organisasi HAM anti korupsi Prancis dan LSM pendukung kemerdekaan Timor-timur<sup>171</sup>. Secara umum para donor menanggapi positif langkah pemerintah dan masyarakat Indonesia dalam memulihkan ekonomi sekaligus penerapan demokrasi. Bank Dunia menilai angka inflasi dan nilai tukar telah dapat dikendalikan secara baik oleh pemerintah. Lembaga ini juga mengapresiasi sikap kritis kalangan politisi dan aktifis terhadap bantuan CGI. Bantuan CGI, menurut Bank Dunia, adalah bagian dari proses pembangunan yang dapat diperdebatkan pada sidang berikutnya<sup>172</sup>.

Pihak kreditor CGI banyak yang menanyakan masalah jajak pendapat Timor Timur, masalah otonomi daerah, reformasi kehutanan dan penanganan korupsi. Indonesia, menurut para donor juga dapat mengharapkan berlanjutnya dukungan finansial dari mereka selama serius memberantas

---

<sup>168</sup> “*Indonesia Tak Akan Minta Pengurangan Utang*”, (Republika, 3 Juli 1999)

<sup>169</sup> “*Sebelum ke CGI Pemerintah Minta Masukan Lima Partai Besar*”, (Republika, 10 Juli 1999)

<sup>170</sup> “*Ginandjar & Widjojo ke Tokyo Bahas CGP*”, (Bisnis Indonesia, 15 Juli 1999)

<sup>171</sup> Delegasi Indonesia dipimpin oleh Ginandjar Kartasasmita (Menko Ekonomi), Budiono (Kepala Bappenas), Bambang Subianto (Menteri Keuangan), Miranda Goeltom (Deputi Bank Indonesia), Widjojo Nitisastro (Penasehat Pemerintah), Jusuf Anwar (Ketua Bapepam), dan Dadang Sukandar (Dubes RI untuk Prancis). Lihat: dokumen-dokumen sidang CGI VII, (Departemen Luar Negeri, 1999)

<sup>172</sup> “*CGI Sidang Lagi Pada Pemerintahan Baru*”, (Republika, 28 Juli 1999)

korupsi, melakukan perombakan terhadap sistem perbankan dan korporasi, mewujudkan demokrasi dan *good governance*<sup>173</sup>.

Sidang ditutup dengan komitmen baru pinjaman sebesar 5,9 miliar dan beberapa rekomendasi, yaitu: percepat reformasi perbankan, pemerintahan, ekonomi; perkokoh program Jaring Pengaman Sosial; manajemen fiskal yang lebih baik; perkokoh kelembagaan dan hukum serta memerangi korupsi; manajemen sumber daya alam; kehutanan; dan penanganan kasus Timor Timur<sup>174</sup>. Selain itu para anggota CGI juga bersepakat untuk segera bersidang lagi begitu pemerintahan baru terpilih.

Pertemuan CGI VIII (27-28 Juli 1999), Paris<sup>175</sup>:

Agenda:

- Pembangunan jangka panjang menengah dan jangka panjang (dalam kerangka mengatasi krisis ekonomi)
- Good governance dan pemberantasan korupsi

Isu-isu lain:

- Kehutanan
- Timor-timur
- Penguatan kelembagaan
- Demokratisasi
- Perlindungan penduduk miskin

Pasca sidang direktur IMF Asia Pasifik, Hubert Neiss, menyampaikan bahwa sebenarnya Indonesia berhak untuk meminta pengurangan utang. Karena sesungguhnya krisis ekonomi yang menimpa Indonesia adalah tanggung jawab kreditor juga. Untuk itu Indonesia harus mampu secara rasional meyakinkan semua donor. Indonesia tidak bisa secara sepihak menghapuskan utangnya<sup>176</sup>.

Namun rupanya pemerintahan Habibie tidak mau memilih jalan tersebut meskipun berada dipuncak krisis. Pemerintah, sebagaimana

---

<sup>173</sup> “*Laporan Sidang Kedelapan CGI*”, (Menteri Negara Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan dan Industri RI)

<sup>174</sup> *ibid.*

<sup>175</sup> “*Keberadaan dan Peran CGI: Kajian dan Rekomendasi Kebijakan*”, (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003), hlm. 58

<sup>176</sup> “*Utang baru 5,9 miliar*”, (Kompas, 29 Juli 1999)

ditegaskan oleh Ginandjar Kartasasmita, akan secara bertahap mengurangi ketergantungan utang luar negerinya. Oleh sebab itu diproyeksikan bahwa tahun-tahun mendatang pinjaman CGI akan semakin berkurang<sup>177</sup>. Upaya penjadwalan kembali pembayaran utang luar negeri juga tetap dilakukan melalui Paris Club.

Secara keseluruhan diplomasi utang melalui CGI pada masa Habibie memperlihatkan hubungan kreditor-debitor yang cukup baik. Hal ini tidak terlepas kemauan pemerintahan Habibie untuk mengkompromikan pandangan-pandangan ekonomi politiknya dengan keinginan para kreditor dan ekonomi *mainstream* (pasar)<sup>178</sup>. Tidak terdapat friksi yang cukup berarti dalam periode ini. Pemerintahan Habibie cukup realistis mengakui bahwa Indonesia tetap membutuhkan utang luar negeri untuk mengatasi krisis. Sedangkan para kreditor dari sejak awal memang telah memperlihatkan dukungannya.

Sayangnya hubungan baik ini terganggu oleh adanya kasus Bank Bali di penghujung kepemimpinan Habibie (Agustus 1999). IMF dan Bank Dunia mendesak penyelesaian segera kasus ini. Bahkan mereka kemudian sempat membekukan pinjaman yang dijanjikan. Tidak hanya itu mereka juga mengatakan bahwa dunia bisnis internasional dan domestik menghendaki agar presiden Habibie segera diganti<sup>179</sup>. Habibie sendiri tidak mencalonkan diri kembali pada sidang MPR Oktober 1999.

## **B. Diplomasi Utang di Masa Abdurrahman Wahid (23 Oktober 1999– 23 Juli 2001)**

Ketika Abdurrahman Wahid naik menjadi presiden ada harapan yang tinggi bagi terciptanya iklim sosial dan politik guna mempercepat pembenahan ekonomi. Sebagaimana pemerintahan sebelumnya, pemerintahan baru Abdurrahman Wahid juga mewarisi kebutuhan pendanaan anggaran yang sangat besar yang harus ditutup dengan utang luar negeri.

---

<sup>177</sup> *CGI Akan Terus Kurangi Utang*, (Bisnis Indonesia, 29 Juli 1999)

<sup>178</sup> A. W. Pratiknya, *Pandangan dan Langkah Reformasi B.J. Habibie*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1999), hlm. 25

<sup>179</sup> Kasus Bank Bali, yang saat itu sebagian sahamnya dibeli Standard Chartered Bank, melibatkan Habibie dan beberapa anggota partai Golkar. Bank Bali mentransfer dana US\$ 78 juta kepada perusahaan milik Setya Novanto, anggota Golkar. Transfer ini dinilai ilegal dan digunakan untuk dana kampanye Habibie. Lihat: [http://www.businessweek.com/1999/99\\_37/b3646216.htm](http://www.businessweek.com/1999/99_37/b3646216.htm), diakses 23 Februari 2007 jam 23"

Oleh sebab itu kelangsungan implementasi dari program-program IMF yang telah dan akan disepakati berikutnya merupakan sebuah keharusan. Namun pada era Abdurrahman Wahid, implementasi program IMF terlihat tidak cukup memuaskan. Hal ini segera menimbulkan dampak buruk bagi hubungan pemerintah dengan CGI yang sangat mensyaratkan pelaksanaan program-program IMF.

Paling tidak ada tiga hal yang menjadi penyebabnya pelaksanaan program IMF tidak berjalan mulus di era Abdurrahman Wahid<sup>180</sup>: (1) Kerja tim dan *chemistry* diantara para menteri bidang ekonomi telah hilang dari sejak awal. Hal ini diikuti dengan merenggangnya hubungan pemerintah dengan Bank Indonesia, (2) birokrasi berada dalam kondisi kebingungan terhadap arah reformasi, (3) hubungan antara pemerintah dan parlemen juga memburuk. Ditambah lagi dengan masalah politik keamanan, khususnya yang berhubungan dengan kerusuhan di Atambua, Timor Leste.

Sesuai janjinya, pihak donor CGI bersepakat untuk segera bersidang begitu pemerintahan baru terpilih. Kabinet baru Abdurrahman Wahid pada waktu itu mempersiapkanajuan utang baru sebesar US\$ 4,5 miliar kepada CGI<sup>181</sup>. Menko Ekonomi baru, Kwik Kian Gie, mengatakan bahwa pemerintah sebenarnya telah berusaha membatasi ajuan pinjaman kepada CGI mengingat utang yang telah sangat besar.

Bank Dunia sebelum sidang CGI IX menilai positif penandatanganan *Letter of Intent* terbaru dengan IMF yang merupakan bagian dari reformasi dibidang ekonomi. Kesepakatan *letter of intent* itu sendiri dirumuskan di tengah tudingan ketidakkompakan menteri-menteri ekonomi kabinet Abdurrahman Wahid. Selanjutnya pihak kreditor akan menunggu implementasinya dari pemerintah Indonesia. Untuk itu Bank Dunia menyarankan berbagai kebijakan fiskal di antaranya stabilitas makro ekonomi dan politik, penjualan aset, mencari keringanan utang namun tidak *hair cut*, dan peningkatan penerimaan domestik<sup>182</sup>. Bank Dunia juga memutuskan untuk mencairkan pinjaman senilai US\$ 300 juta dari US\$ 600 juta bantuan Jaring Pengaman Sosial yang dijanjikan tahun 1999 namun sempat

---

<sup>180</sup> Budiono, op. cit., hlm. 278

<sup>181</sup> “*Pemerintah Akan Ajukan Utang Baru US\$ 4,5 Miliar ke CGI*”, (Bisnis Indonesia, 5 Januari 2000)

<sup>182</sup> “*Bank Dunia: Konsep Sudah Cukup*”, (Bisnis Indonesia, 29 Januari 2000)

dibekukan karena kasus Bank Bali. Mereka menilai pemerintah Indonesia telah cukup sungguh-sungguh menangani kasus ini<sup>183</sup>.

Sempat timbul keresahan dikalangan pemerintah ketika Bank Dunia menetapkan tambahan *pre-payment fee* sebesar satu persen. Pinjaman-pinjaman sebelumnya hanya dibebani oleh *commitment fee* (0,25-0,75 persen), *commitment charge*, dan bunga. Penetapan *pre-payment fee* ini sempat diprotes karena dianggap akan semakin membebani pemerintah. Namun akhirnya dapat diterima sebagai kebijakan yang positif karena merupakan disinsentif terhadap peningkatan jumlah pinjaman baru<sup>184</sup>.

Saat pelaksanaan Sidang CGI IX tanggal 1-2 Februari 2000, pihak kreditor CGI menyepakati komitmen pinjaman baru sebesar US\$ 4,7 milyar. Para kreditor memiliki optimisme yang tinggi terhadap pemerintah yang baru terpilih secara demokratis. Meskipun komitmen pinjaman ini dianggap sebagai sebuah bentuk kepercayaan terhadap pemerintahan Abdurrahman Wahid, namun di dalamnya diiringi berbagai persyaratan yang dinilai sarat dengan pesan politik. Di antaranya tuntutan penyelesaian kasus Soeharto, Timor Timur, Bank Bali, pemberantasan korupsi, masalah kehutanan, pemulihan ekonomi dan terutama pelaksanaan agenda-agenda *letter of intent* dengan IMF<sup>185</sup>.

Hal yang istimewa dari sidang CGI kali ini adalah untuk pertama kalinya dilaksanakan di Indonesia, untuk pertama kalinya pemerintah Indonesia perlu melaporkan hasil sidang kepada DPR, dan untuk pertama kalinya pula publik Indonesia dapat memberikan tekanan langsung kepada CGI. Sidang yang dilaksanakan di gedung Bank Indonesia ini memang diwarnai oleh aksi demonstrasi ribuan massa<sup>186</sup>. Bank Dunia melihat hal seperti ini sebagai bagian dari kompleksitas reformasi yang dihadapi pemerintah Indonesia<sup>187</sup>.

---

<sup>183</sup> “*Utang 2,2 Miliar Dijadwalkan Ulang*”, (Kompas, 29 Januari 2000)

<sup>184</sup> “*Komitmen CGI, Dukungan Bersyarat Untuk Gus Dur*”, (Kompas, 3 Februari 2000)

<sup>185</sup> Lihat: Pidato-pidato Sidang CGI IX

<sup>186</sup> Sidang ini dihadiri delegasi Indonesia di antaranya: Kwik Kian Gie (Menteri Ekonomi), Bambang Sudibyo (Menteri Keuangan), Djunaedi Hadisumarto (Kepala Bappenas), Syahril Sabirin (Gubernur BI), Marzuki Darusman (Jaksa Agung), dan Erna Witoelar (Menteri Pemukiman dan Pengembangan Wilayah). Lihat: “*Utang Baru Di Tengah Tekanan Publik*”, (Suara Pembaruan, 3 Februari 2000)

<sup>187</sup> Pidato-pidato Sidang CGI IX

Pertemuan CGI IX (1-2 Februari 2000), Jakarta<sup>188</sup>:

Agenda:

- Prioritas-prioritas pembangunan dan kondisi perekonomian
- Good governance
- Kehutanan
- Pengelolaan utang pemerintah

Pasca sidang CGI, pemerintahan Abdurrahman Wahid berusaha melakukan penjadwalan kembali utang luar negerinya melalui Paris Club yang kedua tanggal 13 April 2000. Paris Club II ini sukses menjadwalkan kembali pembayaran utang sebesar US\$ 5,7 miliar selama 20 tahun. Dalam pertemuan ini Perancis, Belanda, dan IMF dirasakan sangat membantu Indonesia. Meskipun positif, para donor banyak yang menanyakan perkembangan kasus-kasus kontroversial yang ada di Indonesia, seperti kasus Bank Bali<sup>189</sup>.

Perkembangan reformasi Indonesia memang terus mendapatkan tekanan dari para kreditor. Bank Dunia melalui Jemal-ud-din Kassum, wakil presiden Bank Dunia untuk Asia Timur dan Pasifik, mengatakan jika Indonesia gagal melaksanakan agenda reformasi maka akan berdampak terhadap dukungan pembiayaan dari donor internasional atas APBN. Kinerja pemerintah yang akan disorot adalah penanganan korupsi, reformasi struktural, desentralisasi, dan pengentasan kemiskinan<sup>190</sup>.

Tekanan para kreditor ini bertambah kuat dengan adanya insiden Atambua. Insiden penyerangan kantor Komisi Tinggi Urusan Pengungsi PBB (UNHCR) di Atambua, Nusa Tenggara Timur ini dapat menyulitkan posisi Indonesia dalam sidang CGI X pada bulan Oktober 2000. IMF menegaskan hal tersebut melalui Kepala Perwakilannya di Jakarta, John Dodsworth<sup>191</sup>. Mengikuti pernyataan IMF ini pasar langsung bereaksi hingga indeks harga saham gabungan turun ke posisi 450-an, yang sering dianggap sebagai level psikologis yang gawat. Sementara rupiah terus melemah melewati posisi Rp

---

<sup>188</sup> “*Keberadaan dan Peran CGI: Kajian dan Rekomendasi Kebijakan*”, (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003), hlm. 58

<sup>189</sup> “*Utang 5,7 milyar Dollar AS Dijadwalkan kembali*”, (Kompas, 14 April 2000)

<sup>190</sup> “*CGI Akan Soroti Kinerja Pemerintah*”, (Bisnis Indonesia, 16 Juni 200)

<sup>191</sup> “*Insiden Atambua Sulitkan Posisi Indonesia di CGI*”, (Suara Pembaruan, 9 September 2000)

8,500 perdolar AS<sup>192</sup>. Bahkan Bank Indonesia diberitakan sempat melakukan intervensi pasar untuk mempertahankan nilai rupiah<sup>193</sup>.

Bank Dunia, dikabarkan oleh *Washington Post*, telah memperingatkan Presiden Abdurrahman Wahid melakukan hal yang terbaik dalam menyelesaikan kasus di Atambua. Bank Dunia mengkhawatirkan insiden tersebut akan berdampak negatif terhadap sentimen internasional kepada Indonesia. Namun Bank Dunia membantah telah mengancam akan memutuskan bantuan sebagaimana diberitakan oleh beberapa media di Indonesia<sup>194</sup>. Dalam pertemuan tahunan Bank Dunia dan IMF, Presiden Bank Dunia James Wolfensohn kembali menegaskan ancaman ketidاكلancaran bantuan CGI bila Indonesia tidak mampu menghentikan kekerasan di Timor Barat dan mengusut kasus Atambua<sup>195</sup>. Tekanan serupa datang dari Amerika Serikat dan Inggris dalam acara Debat Dewan Keamanan PBB.<sup>196</sup>

Insiden Atambua juga dipertanyakan dalam sidang pra-CGI. Selain kasus ini para donor juga mengkhawatirkan pelaksanaan desentralisasi fiskal, terutama penerbitan obligasi pemerintah daerah<sup>197</sup>. Namun Menko Ekonomi Rizal Ramli setelah pertemuan tersebut menegaskan komitmen lembaga-lembaga asing untuk tetap mendukung program pemulihan ekonomi pemerintah. Pemerintah Indonesia menargetkan pinjaman dari sidang CGI X akan berjumlah US\$ 4,8 Miliar<sup>198</sup>.

Menjelang sidang CGI, pemerintah seperti biasa mengeluarkan pernyataan tidak akan meminta penghapusan utang. Sebaliknya akan mengupayakan memperoleh utang dari *Internasional Development Assistance* (IDA) yang berjangka 30 tahun dan bunga 0 persen<sup>199</sup>. Sikap pemerintah tersebut mengecewakan wakil lembaga swadaya masyarakat yang hadir pada sidang CGI X tanggal 17-18 Oktober 2000 di Tokyo. Sidang CGI kali ini menghadirkan lima LSM, yakni: Koalisi Perempuan, Wahana Lingkungan

---

<sup>192</sup> “*Atasi Ganjalan CGI Dengan Lobi Intensif*”, (Suara Karya, 13 September 2000)

<sup>193</sup> “*Posisi Indonesia Di Ujung Tanduk*”, (Business News, 15 September 2000)

<sup>194</sup> “*Bank Dunia Bantah Akan Stop Bantuan Pada Indonesia*”, (Suara Karya, 13 September 2000)

<sup>195</sup> “*Kekhawatiran Atas CGP*”, (Bisnis Indonesia, 26 September 2000)

<sup>196</sup> “*Indonesia Hadapi Resiko kehilangan Bantuan CGP*”, (Kompas, 2 Oktober 2000)

<sup>197</sup> “*CGI Khawatirkan Rencana Desentralisasi Fiskal*”, (Suara Karya, 16 September 2000)

<sup>198</sup> “*Target CGI 4,8 milyar dollar AS*”, (Kompas, 15 September 2000)

<sup>199</sup> “*RI tak Minta Penghapusan Utang*”, (Media Indonesia, 14 Oktober 2000)

Hidup Indonesia, Telapak, dan JANNI.<sup>200</sup> Sedangkan delegasi pemerintah Indonesia tidak lagi melibatkan ekonom senior seperti Widjojo Nitisastro<sup>201</sup>.

Dalam pertemuan tersebut, Bank Dunia mendesak pemerintahan Abdurrahman Wahid lebih meningkatkan perhatian terhadap masalah politik. Sebab ketidakcermatan dalam menangani sejumlah konflik internal dapat memperburuk sentimen pasar. Isu yang mendapat perhatian adalah: proses demokratisasi, penundaan pelaksanaan divestasi saham pemerintah di Bank Central Asia (BCA) dan Bank Niaga, lambannya proses privatisasi BUMN, penegakan hukum, usaha kecil menengah, pemerintahan yang baik, desentralisasi, kehutanan, serta reformasi struktural sektor ekonomi dan kasus Atambua. Secara umum sidang kali ini membahas tiga isu utama: (1) reformasi struktural sesuai dengan *Letter of Intent*, (2) kemiskinan, dan (3) *Good Governance*<sup>202</sup>.

Komitmen pinjaman yang dihasilkan adalah US\$ 5,3 milyar, terdiri dari US\$ 4,836 milyar untuk alokasi APBN, sedangkan sisanya US\$ 530 juta untuk hibah, bantuan teknis, dan LSM<sup>203</sup>. Mengenai penggunaan pinjaman ini, pemerintah Indonesia diberi keleluasaan untuk mengatur sendiri desain program dan aplikasinya. Memang sejak krisis pemerintah Indonesia atau Bappenas tidak lagi membuat *blue book* yang berisi daftar pembiayaan proyek, sebab lebih banyak ditujukan kepada dana tunai untuk pembiayaan program-program mengatasi kemiskinan<sup>204</sup>.

Pertemuan CGI X, (17-18 Oktober 2000), Tokyo<sup>205</sup>:

Agenda:

- Prioritas-prioritas pembangunan
- Manajemen keuangan negara dan utang (pemerintah)
- Reformasi perbankan
- Desentralisasi

---

<sup>200</sup> “*LSM Kecewa, CGI Tak Bahas Pengurangan Utang*”, (Suara Pembaruan, 19 Oktober 2000)

<sup>201</sup> Delegasi Indonesia dipimpin oleh Rizal Ramli (Menko Ekonomi), Prijadi Praptosuhardjo (Menkeu), Soerjadi Soedirja (Mendagri), Erna Witoelar (Menkimbangwil), Anwar Nasution (Deputi BI), dan Marzuki Darusman (Jaksa Agung), lihat: Dokumen-Dokumen Sidang CGI X

<sup>202</sup> Pidato-Pidato Sidang CGI X

<sup>203</sup> “*Laporan Sidang CGI X*”, (Menko EKUIN, 2000)

<sup>204</sup> “*CGI Setujui Pinjaman 5,3 Miliar Dollar AS*”, (Kompas, 19 Oktober 2000)

<sup>205</sup> “*Keberadaan dan Peran CGI: Kajian dan Rekomendasi Kebijakan*”, (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003), hlm. 58



- Good governance, reformasi hukum, dan peradilan
- Kemiskinan
- Kehutanan
- Pengembangan usaha kecil menengah
- Penangan pengungsi Timor Timur dan insiden Atambua (Resolusi DK PBB no. 1319)

Namun kemudian tidak semua komitmen pinjaman dicairkan oleh para donor. Penyebabnya, menurut Menteri Keuangan Prijadi, karena sejumlah persyaratan kreditor belum dipenuhi, diantaranya keterlambatan pemerintah dalam melakukan reformasi. Hubungan dengan IMF memburuk. Kasus-kasus yang menjadi sorotan yaitu keterlambatan divestasi Bank BCA dan Bank Niaga, serta restrukturisasi utang perusahaan swasta. Pemerintah sampai harus meyakinkan lembaga ini bahwa mereka telah mengambil lima langkah penyesuaian fiskal yakni: perluasan pajak, mengurangi subsidi minyak dan listrik, efisiensi dalam desentralisasi fiskal, perampingan pengeluaran pembangunan, dan penghematan<sup>206</sup>.

Review terhadap hal-hal tersebut dilakukan pada sidang pra-CGI di bulan April 2001<sup>207</sup>. Pemerintah Indonesia memanfaatkan pertemuan ini untuk meminta dukungan CGI untuk membantu mengatasi defisit APBN 2001 yang mencapai Rp 53,8 triliun. Pada prinsipnya para kreditor tetap pada komitmen mendukung Indonesia pada CGI XI. Namun CGI kembali menyoroti kasus tewasnya personel PBB di Atambua, kasus pemberantasan korupsi di Mahkamah Agung, kasus Manulife yang dinilai telah merugikan investor asing di Indonesia, dan kelambanan reformasi ekonomi. Sementara IMF menekan pemerintah untuk menyetujui revisi APBN sesuai dengan keinginan lembaga ini.<sup>208</sup>

Pra sidang ini banyak mendapatkan kritikan, terutama dari kalangan LSM. Beberapa LSM, seperti INFID, yang menuntut penghentian pembayaran utang guna memberi kesempatan kepada pemerintah untuk

---

<sup>206</sup> “Pemerintah Minta Dukungan CGI Untuk Atasi Defisit Anggaran”, (Koran Tempo, 24 April 2001)

<sup>207</sup> Bertempat di Jakarta, sidang dihadiri oleh Rizal Ramli (Menko Ekonomi), Prijadi Praptosuhardjo (Menkeu), Marzuki Darusman (Jaksa Agung), Erni Witoelar (Menkimpraswil), dan wakil Bank Dunia, IMF, serta para duta besar anggota CGI

<sup>208</sup> “Berbagai Isu Dipersoalkan”, (Kompas, 25 April 2001)

berbenah. Beberapa LSM lain seperti *Indonesian Corruption Watch* (ICW), menuntut CGI dibubarkan karena hanya akan menyuburkan korupsi<sup>209</sup>. Sementara Walhi memprotes CGI telah mendorong penggundulan hutan dengan mendukung bantuan kepada industri bubur kertas<sup>210</sup>.

Interim Meeting (23-24 April 2001), Jakarta<sup>211</sup>:

- Perkembangan ekonomi (termasuk APBN)
- Penegentasan kemiskinan
- Pengembangan usaha kecil menengah
- Good governance
- Desentralisasi
- Kebijakan kehutanan
- Efektifitas penggunaan bantuan

Namun sidang CGI XI tidak dilaksanakan pada periode Presiden Abdurrahman Wahid. Pada 23 Juli 2001 Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melakukan *impeachment* terhadap dirinya akibat krisis politik yang berlarut-larut, di samping memburuknya kondisi ekonomi. Banyak pihak sebelumnya telah memprediksikan bahwa cepat atau lambat hal ini pasti akan terjadi. Salah satu faktor penyebabnya adalah kepribadian Presiden Wahid yang tidak bisa diprediksi dan sulit untuk diajak bekerja sama<sup>212</sup>.

Karakter ini kemudian berdampak pada buruknya kinerja dan kesolidan tim ekonomi Presiden Wahid. Salah satu akibatnya adalah memburuknya hubungan Indonesia dengan IMF dan pihak-pihak kreditor. IMF sampai meminta pemerintah agar merevisi APBN karena dinilai tidak sesuai dengan keinginan lembaga tersebut. Memburuknya hubungan dengan IMF ini juga sempat mengakibatkan para kreditor di Paris Club menunda negosiasi dan menuntut Indonesia membayar utang jatuh temponya sebesar US\$ 2,8 miliar pada bulan Maret 2001. CGI sendiri memberikan pesan yang tegas bahwa

---

<sup>209</sup> “Tuduh Jerumuskan Indonesia, 12 Ornop Tuntut CGI Dibubarkan”, (Suara Karya, 23 April 2001)

<sup>210</sup> “CGI Pun Berperan Pada Pembalakan Hutan Indonesia”, (Kompas, 21 juni 2001)

<sup>211</sup> “*Keberadaan dan Peran CGI: Kajian dan Rekomendasi Kebijakan*”, (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003), hlm. 58

<sup>212</sup> M. Djadjiono, “*The Impeachment of President Wahid and The Emergence of Mega-Hamzah Leadership*”, (CSIS: The Indonesian Quarterly, vol. XXIX no. 2, 2001), hlm. 119

pinjaman-pinjaman mereka akan sangat terkait dengan perkembangan hubungan Indonesia dan IMF<sup>213</sup>.

Presiden Wahid sebenarnya termasuk sosok yang bersahabat dengan pasar (*market friendly*) dan tidak bersikap anti terhadap kepentingan-kepentingan asing<sup>214</sup>. Namun ia dinilai oleh banyak kalangan tidak terlalu tertarik dengan masalah-masalah ekonomi<sup>215</sup>. Akibatnya, pemerintahannya tidak memiliki cukup kapasitas untuk melaksanakan dan melanjutkan berbagai agenda dan kondisionalitas IMF.

### C. Diplomasi Utang di Masa Megawati (23 Juli 2001 – 19 Oktober 2004)

Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri naik menjadi presiden Republik Indonesia menggantikan posisi Abdurrahman Wahid di tengah kekisruhan politik yang luar biasa. Pada tanggal 9 Agustus ia menetapkan susunan kabinet baru yang disebut Kabinet Gotong Royong. Formasi tim ekonomi baru dalam kabinet ini segera mendapatkan sorotan secara luas karena beratnya beban pemulihan ekonomi yang akan dihadapi. Tim ekonomi ini memiliki susunan yang unik. Di samping terdiri dari ekonom-ekonom *mainstream* dan pragmatis, seperti Dorodjatun Kuntoro Djati (Menko EKUIN) dan Budiono (Menteri Keuangan), tim ekonomi ini juga memasukan ekonom yang kritis seperti Kwik Kian Gie (Kepala Badan Pembangunan Nasional).

Dari sisi diplomasi utang luar negeri, formasi seperti ini memungkinkan pemerintahan Megawati melanjutkan kerja sama secara baik dengan para kreditor namun tetap bersikap kritis. Mengenai utang luar negeri Presiden Megawati mengatakan bahwa salah satu pelajaran terpenting dan mungkin terpahit bagi Indonesia adalah jangan mudah percaya kepada nasehat pihak lain<sup>216</sup>. Suatu sikap yang nantinya akan terbukti di tahun 2003 ketika Indonesia menghentikan kerja sama dengan IMF.

Gebrakan pertama pemerintahan Megawati, melalui Deputy Menko Ekonomi Syafruddin Arsyad Tumenggung, adalah mengatakan akan

---

<sup>213</sup> “*Indonesian Economy at Stake: Up or Down*”, *ibid.*, hlm. 117

<sup>214</sup> Ross H. McLeod, “*Gus Dur and Indonesian Economy*”, (*Buletin of Indonesian Economic Studies*: vol 37 no. 2, 2001), hlm. 259

<sup>215</sup> Greg Barton, “*Gus Dur: The Authorized Biography of Abdurrahman Wahid*”, (Jakarta: Equinox Publishing, 2002), hlm. 298

<sup>216</sup> “*Megawati Membangun Negeri*”, (Jakarta: Komunitas Peduli Komunikasi, 2004), hlm. 3

mengajukan agenda *debt management* kepada CGI XI. Hal yang tidak biasa karena pemerintah mengeluarkan pernyataan akan mempertimbangkan pemotongan sisa utang luar negeri Indonesia (*hair cut*) guna meringankan beban. Pernyataan ini menindaklanjuti pernyataan Bank Dunia dan Australia yang mengambil inisiatif untuk mengkaji struktur utang luar negeri Indonesia guna membuka jalan bagi pemerintahan Megawati dalam penyelesaian utang. Opsi lain dari *debt management* adalah penjadwalan kembali utang lama<sup>217</sup>. Namun opsi *hair cut* ini hanya menjadi wacana dan pemerintah Indonesia lebih memilih penjadwalan utang seperti biasa.

Menjelang sidang CGI, Bank Dunia memberikan *shock therapy* dengan mengkritik proses reformasi yang dijalankan pemerintahan Megawati. Reformasi ekonomi di bawah paket IMF tersebut dinilai mengecewakan. Ekonom Bank Dunia Vikram Nehru mengatakan bahwa dalam 100 hari pemerintahan baru, tidak banyak kemajuan dalam reformasi struktural dan pemerintahan. Pemulihan ekonomi dan iklim investasi di Indonesia juga diperburuk oleh melemahnya ekonomi global. Di samping itu, ketidakstabilan politik telah meningkatkan ketegangan sosial dan memperlambat reformasi sehingga investor khawatir. Restrukturisasi perbankan melambat, utang perusahaan bermasalah umumnya tetap tak terselesaikan, serta korupsi kian subur<sup>218</sup>.

Laporan itu mencantumkan agenda kebijakan yang mesti dilakukan pemerintahan Megawati. Diantaranya adalah mempertahankan kebijakan uang ketat guna menurunkan angka inflasi; mempercepat privatisasi BCA, Bank Niaga, dan Semen Gresik; memberlakukan undang-undang anti pencucian uang secara efektif; penjualan aset oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN); restrukturisasi perbankan, industri gula dan PLN; serta kebijakan perberasan<sup>219</sup>. Agenda tersebut mengundang protes dari banyak kalangan. Bahkan Bank Indonesia sendiri mempertanyakan maksud dari rekomendasi uang ketat karena dikhawatirkan akan menambah kontraksi ekonomi Indonesia. Sementara itu, privatisasi Semen Gresik untuk dijual ke perusahaan Meksiko Cemex mengundang reaksi dari pemerintah

---

<sup>217</sup> “*Pemerintah Akan Minta Hair Cut Kepada CGI*”, (Suara Karya, 9 Agustus 2001)

<sup>218</sup> “*Reducing Economic Vulnerability in Indonesia: The Imperative for Reform*”, (Bank Dunia, 2001)

<sup>219</sup> “*Bank Dunia: Tak Banyak Kemajuan Berarti*”, (Kompas, 6 November 2001)

daerah Sumatera Barat yang tidak menyetujuinya dan berupaya mengambil alih Semen Padang sebagai anak perusahaan Semen Gresik. Bank Dunia mengatakan bahwa tindakan tersebut akan merugikan investasi di Indonesia<sup>220</sup>.

Beratnya rekomendasi kebijakan oleh Bank Dunia tersebut juga ditambah dengan kekhawatiran akan berkurangnya pinjaman dari Jepang dikarenakan negeri tersebut juga sedang kesulitan ekonomi. Mengurangi tekanan yang akan dihadapi dalam sidang CGI nanti, pemerintah mengambil langkah antisipatif yaitu mempercepat proses pengadilan para pelanggar HAM Timor Timur<sup>221</sup>. Pemerintah mengharapkan defisit APBN sebesar Rp 42,134 triliun sebagian akan dapat ditutupi dari ajuan pinjaman pemerintah kepada CGI sebesar Rp 35,4 triliun atau US\$ 3,7 miliar<sup>222</sup>.

Namun pelaksanaan sidang CGI XI pada tanggal 7-8 November 2001 di Jakarta berjalan lancar, meskipun sempat dihadang demonstrasi dari kalangan LSM, buruh, dan petani. Berbeda dengan pernyataan sebelumnya, IMF dan Bank Dunia pada sidang ini justru menyatakan dukungannya terhadap pemerintah Indonesia, walaupun sempat mengeluhkan lambannya proses reformasi struktural dan agenda pembangunan. IMF mengatakan bahwa APBN 2002 yang telah disusun pemerintah cukup solid. Sedangkan Bank Dunia mengatakan bahwa kinerja pemerintahan Megawati secara umum cukup baik. Kedua lembaga tersebut merekomendasikan CGI terus memberikan dukungannya terhadap Indonesia, namun syaratnya pemerintah Megawati harus sungguh-sungguh menjalankan program ekonomi dan reformasi struktural yang telah direkomendasikan CGI<sup>223</sup>.

Para kreditor menyadari bahwa Indonesia sedang mengalami masa-masa kritis berkaitan dengan kondisi domestik dan kondisi eksternal pasca peristiwa 11 September 2001. Isu domestik yang mengemuka adalah kasus BCA, Semen Gresik, Papua, kehutanan, dan kemiskinan. Di depan peserta sidang, Kepala Bappenas Kwik Kian Gie mengatakan bahwa pemerintah Indonesia tidak dapat menjamin bahwa dana bantuan tidak akan dikorupsi sebagaimana sebelumnya. Sementara itu pasca sidang Menko Ekuin

---

<sup>220</sup> “*Bank Dunia: Kasus SG Sulitkan Indonesia*”, (Bisnis Indonesia, 6 Februari 2001)

<sup>221</sup> “*Pengadilan HAM Untuk Hadapi CGI*”, (Koran Tempo, 7 November 2001)

<sup>222</sup> “*IMF dan Bank Dunia Minta CGI Dukung RP*”, (Kompas, 7 November 2001)

<sup>223</sup> lihat: Pidato-Pidato Sidang CGI XI dan “*Laporan Sidang CGI XI*”, (Menko Ekuin, 2001)

Dorodjatun Kuntoro Djati menyampaikan mengenai sisa komitmen pinjaman CGI yang belum dicairkan sejak 1998 sebesar US\$ 9,3 miliar karena kelemahan penyerapan di pihak Indonesia. ADB mengatakan belum cairnya pinjaman ini juga disebabkan karena belum diselesaikannya tiga rancangan undang-undang, yaitu: RUU Pencucian Uang, Ketenagalistrikan, dan Penanaman Modal. Namun pada akhir sidang, CGI menyetujui pinjaman baru sebesar US\$ 3,14 milyar<sup>224</sup>.

Pertemuan CGI XI (7-8 November 2001), Jakarta<sup>225</sup>:

- Keberlanjutan fiskal (fiscal sustainability)
- Reformasi hukum dan peradilan
- Kebijakan pengelolaan hutan
- Desentralisasi
- Pendidikan dasar
- Pengurangan kemiskinan
- Efektifitas penggunaan bantuan

Beberapa bulan setelah itu, tanggal 21 Februari 2002, pemerintah mengadakan pertemuan kuartalan dengan para wakil CGI di Jakarta. Pemerintah menyampaikan tiga strategi untuk mengurangi beban utang pemerintah, yakni memperketat anggaran pengeluaran, memperkuat pajak, dan privatisasi serta penjualan aset BPPN. Menko Ekonomi Dorodjatun juga mengatakan bahwa strategi fiskal pemerintah adalah menurunkan utang pemerintah dari tahun ke tahun. Untuk itu subsidi dikurangi dan BBM harus disesuaikan dengan harga pasar. IMF menegaskan bahwa kebijakan pemerintah yang sudah digariskan dalam *Letter of Intent* merupakan kunci dalam keberhasilan pemulihan ekonomi<sup>226</sup>.

Pelaksanaan Lol ini pulalah yang membuat para kreditur kemudian merasa yakin akan kesungguh-sungguhan Indonesia mengatasi kondisi ekonominya. Keyakinan itu terealisasi dalam penjadwalan kembali pembayaran cicilan utang Indonesia dalam Paris Club III, 12 April 2002.

---

<sup>224</sup> *ibid.*

<sup>225</sup> “*Keberadaan dan Peran CGI: Kajian dan Rekomendasi Kebijakan*”, (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003), hlm. 58

<sup>226</sup> “RI Bahas Strategi Fiskal Dengan CGI”, (Bisnis Indonesia, 21 Februari 2002)

Pertemuan tersebut sukses *me-rescheduling* utang Indonesia sebesar US\$ 5,4 miliar selama 18 tahun untuk utang komersial dan 20 tahun untuk ODA, di samping membicarakan berbagai kemungkinan *swap*<sup>227</sup>.

Namun Kwik Kian Gie sebaliknya justru mengatakan bahwa kondisionalitas IMF-lah yang telah memperlambat proses pemulihan ekonomi Indonesia. Ia bahkan melontarkan ide untuk mengakhiri kerja sama dengan IMF pada bulan November 2002. Ide ini segera diralat oleh pemerintah Indonesia dalam *mid-term review* CGI Juni 2002. Menko Ekonomi Dorojatun mengatakan bahwa hubungan kerja sama dengan IMF tetap hingga akhir 2003 sesuai dengan kontraknya<sup>228</sup>. Namun justru dalam sidang tersebut Kwik Kian Gie kembali mengulangi keluhannya bahwa bantuan luar negeri tidak ada gunanya selama masih digeroti oleh korupsi. Sementara itu Bank Dunia menegaskan bahwa para donor tetap akan membantu Indonesia dengan harapan pemerintah Indonesia dapat membuat kemajuan pada iklim investasi, serta reformasi bidang pemerintahan, hukum, dan ekonomi<sup>229</sup>.

Mid-term Review (12 Juni 2002), Jakarta<sup>230</sup>:

- Keberlanjutan fiskal (fiscal sustainability)
- Pengembangan usaha kecil menengah
- Reformasi hukum dan peradilan
- Kebijakan pengelolaan hutan
- Desentralisasi
- Pendidikan dasar
- Pengurangan kemiskinan
- Efektifitas penggunaan bantuan

Selaku kepala Bappenas Kwik Kian Gie memang telah berkali-kali mempermasalahkan hubungan dengan IMF yang ia nilai telah sangat mengintervensi kebijakan pemerintah. Bahkan Kwik kemudian mengatakan bahwa BI memiliki cadangan devisa sebesar US\$ 30,29 milyar. Dimana dari

---

<sup>227</sup> “Utang Indonesia Dijadwal Ulang”, (Kompas, 14 April 2002)

<sup>228</sup> “CGI Juga ada Uneg-Unegnya sendiri”, (Bisnis News, 19 Juni 2002)

<sup>229</sup> “*Joint Press Release Menko EKUIN dan Bank Dunia*”, (Menko EKUIN, 2002)

<sup>230</sup> “*Keberadaan dan Peran CGI: Kajian dan Rekomendasi Kebijakan*”, (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003), hlm. 59

cadangan tersebut pinjaman IMF adalah sebesar US\$ 11-12 milyar, sedangkan US\$ 18 milyar adalah milik BI. Angka devisa sebesar itu, berdasarkan pengalaman, cukup untuk mengamankan kondisi moneter. Kerja sama dengan IMF menurutnya justru dipandanginya sangat memberatkan karena tidak bisa digunakan sedangkan bunganya tetap dibayar. IMF, ADB, dan CGI disebut oleh Kwik kemudian sebagai mafia keuangan dunia<sup>231</sup>.

Namun Kwik menilai bahwa kerja sama dengan CGI masih dibutuhkan untuk mengamankan posisi keuangan negara yang berada pada posisi defisit anggaran Rp 26,1 triliun atau US\$ 3 milyar<sup>232</sup>. Pemerintah merencanakan akan membicarakan mekanisme konversi utang (*debt swap*) untuk meringankan beban utang luar negeri Indonesia, di samping komitmen konvensional seperti pinjaman dan hibah. Mekanisme yang akan dibicarakan ada tiga yakni *debt to equity swap*, *debt to nature wap*, dan *debt to poverty swap*<sup>233</sup>. Di samping itu jumlah *pledge* CGI akan terus dikurangi untuk memperkecil ketergantungan terhadap donor multilateral tersebut. Hal ini menurut menko ekonomi sangat memungkinkan mengingat defisit anggaran yang terus berkurang. Pinjaman akan diupayakan di bawah US\$ 3 milyar<sup>234</sup>. Namun pertemuan di Yogyakarta tersebut gagal karena ada peristiwa Bom Bali (12 Oktober 2002).

Peristiwa tersebut dikhawatirkan menimbulkan dampak hilangnya sejumlah asumsi pemasukan devisa oleh pemerintah. Akibatnya defisit APBN 2003 akan menjadi lebih besar. Dengan alasan itu Bank Dunia justru merencanakan menaikkan pinjaman CGI di atas angka US\$ 3,1 miliar dan seluruh anggota CGI telah memiliki komitmen untuk itu. Hal ini diungkapkan oleh Bank Dunia dalam pertemuan informal CGI pada 1 November di Jakarta<sup>235</sup>. Dorodjatun mengatakan bahwa peningkatan *pledge* CGI ini juga dikaitkan dengan kesungguh-sungguhan pemerintah Indonesia dalam memerangi terorisme<sup>236</sup>.

---

<sup>231</sup> “Indonesia Terbelenggu oleh Mafia Keuangan Dunia”, (Republika, 27 September 2002)

<sup>232</sup> “CGI Amankan Anggaran”, (Bisnis Indonesia, 6 September 2002)

<sup>233</sup> “Pemerintah Ajukan Tiga Komitmen Ke CGI”, (Republika, 27 September 2002)

<sup>234</sup> “Pemerintah akan Kurangi Komitmen Utang CGI”, (Koran Tempo, 27 September 2002)

<sup>235</sup> Dokumen Laporan Informal Interim Meeting CGI

<sup>236</sup> “CGI Setuju Beri Utang Lebih Besar”, (Koran Tempo, 2 November 2002)



Informal Interim Meeting (1 November 2002), Jakarta<sup>237</sup>:

- Dampak peristiwa Bom Bali dan upaya mengatasinya
- Keberlanjutan fiskal (fiscal sustainability)
- Pengembangan usaha kecil menengah
- Reformasi hukum dan peradilan
- Kebijakan pengelolaan hutan
- Desentralisasi
- Pendidikan dasar
- Pengurangan kemiskinan
- Efektifitas penggunaan bantuan

Kwik Kian Gie menanggapi curiga rencana peningkatan bantuan CGI ini. Ia mengaku tidak diajak membicarakan perubahan asumsi APBN 2003 tersebut. Menurutnya tim IMF telah datang khusus untuk membicarakan mengenai hal itu. Ia curiga CGI sebenarnya ingin utang Indonesia bertambah. Sedangkan Menteri Pertanian Bungaran Saragih juga ikut mengkritik kebijakan IMF dalam bidang pertanian. Ia mengatakan bahwa kebijakan-kebijakan liberalisasi pertanian IMF telah merugikan petani Indonesia dengan kebijakan impor beras, penghapusan subsidi pupuk, dan pencabutan monopoli impor beras oleh Bulog<sup>238</sup>. Kritik terhadap IMF juga datang dari Ketua MPR Amin Rais. Ia menilai IMF tidak mampu menyelesaikan masalah ekonomi Indonesia dan mengusulkan agar pembayaran utang luar negeri dihentikan untuk sementara waktu. Amin Rais juga mengkritik rasa percaya diri pada bangsa Indonesia yang telah hilang untuk mampu hidup tanpa utang<sup>239</sup>.

Sikap kritis terhadap bantuan luar negeri semakin mengeras di kubu Bappenas. Setelah Kwik Kian Gie selaku kepala Bappenas mengusulkan pemutusan hubungan dengan IMF, berikutnya adalah usulan pembatalan proyek-proyek CGI yang tidak berjalan. Menurut Bappenas, penggunaan dana pinjaman CGI tidak sampai 70 persen. Padahal pemerintah harus membayar *commitment fee* sebesar 1 persen setahun. Bappenas juga

---

<sup>237</sup> “*Keberadaan dan Peran CGI: Kajian dan Rekomendasi Kebijakan*”, (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003), hlm. 59

<sup>238</sup> “*Utang Dari CGI Sengsarakan Indonesia*”, (Suara Pembaruan, 8 November 2002)

<sup>239</sup> “*Amin Stop Utang Luar Negeri*”, (Republika, 25 November 2002)

memperkirakan bahwa dana pinjaman luar negeri yang bocor mencapai 20 persen. Kebocoran tersebut akibat korupsi dan penggelembungan biaya (*mark up*) dan banyak terjadi di departemen yang berhubungan dengan pembangunan infrastruktur<sup>240</sup>. Namun anehnya ketika wacana pembatalan proyek-proyek ini ini dilontarkan, CGI justru berencana menambah komitmen pinjaman mereka<sup>241</sup>.

Sikap keras dari berbagai kalangan di Indonesia rupanya melunakkan sikap para kreditor. Bank Dunia mengeluarkan laporan yang lebih moderat bahwa reformasi struktural Indonesia telah berada pada jalur yang tepat. Lembaga ini menyambut baik dikeluarkannya Undang-Undang Anti Korupsi, Undang-Undang Anti Pencucian Uang, keberhasilan penjualan BCA dan Bank Niaga, serta penjualan aset BPPN. Pada intinya Bank Dunia menilai sudah banyak kemajuan di bidang reformasi finansial yang dibuat oleh pemerintah<sup>242</sup>. Menghadapi sidang CGI XII di Bali, pemerintah mengatakan bahwa akan ada tiga sidang khusus bilateral, yaitu: bantuan perdamaian di Aceh, pemulihan ekonomi pasca Bom Bali, dan peningkatan kualitas sarana dan prasarana<sup>243</sup>.

Pada saat sidang CGI XII, IMF menilai pemerintah telah membuat berbagai kemajuan meskipun pertumbuhan ekonominya relatif masih rendah. Untuk itu IMF masih menekankan kepada kebijakan makro ekonomi yang stabil. Sementara para donor lain lebih banyak menyoroti masalah non-ekonomi seperti penegakan hukum, pemberantasan korupsi, tata pemerintahan, dan pelestarian hutan. Para kreditor juga mendukung kebijakan pemerintah Indonesia untuk menggeser fokus dari ekonomi makro kepada isu-isu mikro, seperti: investasi, ekspor, ketenagakerjaan, mengurangi utang, dan meningkatkan infrastruktur. Sidang ditutup dengan kesepakatan para kreditor untuk memberikan *pledge* sebesar US\$ 3,14 Milyar, pinjaman tersebut di atas permintaan pemerintah<sup>244</sup>.

---

<sup>240</sup> “*Perkiraan Bappenas: Dana Pinjaman Bocor 20 Persen*”, (Kompas, 24 Januari 2003)

<sup>241</sup> “*Penggunaan Dana CGI Tidak Sampai 70 %*”, (Media Indonesia, 8 Januari 2003)

<sup>242</sup> “*Kini Saatnya Menindak Perusak Sistem Perbankan*”, (Bisnis Indonesia, 20 Januari 2003)

<sup>243</sup> “*Pemerintah Siapkan Tiga Agenda di CGI*”, (Kompas, 15 Januari 2003)

<sup>244</sup> Pidato-Pidato Pada Sidang CGI XI

Pertemuan CGI XII (21-22 Januari 2003), Bali<sup>245</sup>:

- Pertumbuhan yang berpihak kepada penduduk miskin dan investasi
- Upaya penanggulangan dampak peristiwa Bom Bali dan masalah Aceh setelah penghentian permusuhan
- Governance
- Strategi pengurangan kemiskinan
- Efektifitas penggunaan bantuan

Kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat, terutama dari International *NGO Forum for Development* (INFID) menyatakan kecewa dalam sidang tersebut karena pemerintah dinilai sangat lemah dalam negosiasi sidang CGI XII dan hanya bisa menerima desakan dan permintaan kreditor<sup>246</sup>. Namun yang cukup mengejutkan setelah sidang Dorodjatun menjelaskan bahwa pemerintah akan melakukan kajian menyangkut CGI pasca keluar dari program IMF di akhir tahun 2003<sup>247</sup>. Hasil dari pertemuan CGI XII ini kemudian ditindaklanjuti pada Mid Term Review.

Mid-term Review, 2 Juni 2003, Jakarta<sup>248</sup>:

- peningkatan iklim investasi, governance, reformasi hukum dan perundangan, dan pengembangan prasarana
- peran kelompok kerja CGI
- masalah politik dan keamanan secara umum.

Mid term review ini sekaligus mempersiapkan sidang CGI XIII tanggal 10-11 Desember 2003 di Jakarta. Pemerintah juga menegaskan setelah itu bahwa tidak akan melakukan pembatasan pembayaran cicilan utang luar negeri meskipun hal ini dirasakan sudah sangat membebani negara. Tindakan tersebut menurut Menteri Keuangan Budiono merupakan tindakan unilateral dan sama dengan *ngemplang* yang akan mengakibatkan kerugian

---

<sup>245</sup> “*Keberadaan dan Peran CGI: Kajian dan Rekomendasi Kebijakan*”, (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003), hlm. 59

<sup>246</sup> “*RI Lemah, Kreditor Dominasi Sidang CGI*”, (Media Indonesia, 24 Januari 2003)

<sup>247</sup> “*CGI Setuju Pinjaman 3,14 Milyar Dollar AS*”, (Kompas, 23 Januari 2003)

<sup>248</sup> “*Keberadaan dan Peran CGI: Kajian dan Rekomendasi Kebijakan*”, (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003), hlm. 59

bagi Indonesia sendiri<sup>249</sup>. Hal yang sama juga ditegaskan oleh Bank Dunia, bahwa Indonesia tidak akan mendapatkan *hair cut* karena kondisi ekonominya sudah dipandang membaik<sup>250</sup>.

Pemerintah berencana mengajukan pinjaman kepada CGI sebesar US\$ 2,4 milyar untuk menutup defisit APBN 2004<sup>251</sup>. Di samping itu pemerintah juga berencana menggantikan *Letter of Intent* yang selama ini dibuat bersama IMF. Karena *Letter of Intent* pada tahun 2004 sudah tidak ada lagi seiring dengan akan diakhirinya kerja sama IMF, maka pemerintah akan menjadikan Buku Putih (*White Paper*) jadi acuan pinjaman CGI. Buku Putih ini adalah Paket Kebijakan Ekonomi yang dituangkan pemerintah dalam Inpers no. 5/2003<sup>252</sup>.

Bank Dunia menyambut baik penerbitan Buku Putih sebagai kunci untuk mempertahankan kepercayaan pasca IMF. Bank Dunia juga memperkirakan bahwa komitmen utang dari donor akan tetap tinggi tahun ini guna membantu kondisi ekonomi pasca Bom Bali. Namun setelah tahun depan diperkirakan pinjaman akan menurun sebab kondisi ekonomi Indonesia semakin membaik. Prestasi pemerintah dalam memulihkan ekonomi dinilai cukup baik, ditunjukkan dengan tetap tenangnya pasar meskipun pemerintah tidak melanjutkan kerja sama dengan IMF. Adanya Bom Bali, wabah SARS, dan Perang Irak tidak terlalu mempengaruhi perekonomian Indonesia, ini menunjukkan bahwa kerentanan Indonesia telah berkurang<sup>253</sup>.

Sementara itu Bappenas mengeluarkan rekomendasi kebijakan yang menyarankan Indonesia untuk memimpin pertemuan-pertemuan CGI atau dari *donor-driven aid coordination* menjadi *country-driven aid coordination*<sup>254</sup>. Bappenas juga berpendapat bahwa peran CGI masih dibutuhkan hingga tahun 2007, mengingat IMF akan segera mengakhiri kerja samanya dengan Indonesia<sup>255</sup>. Realisasi dari rekomendasi kebijakan Bappenas inilah yang kemudian menjadi dasar pembubaran CGI di tahun 2007.

---

<sup>249</sup> “*Budiono: Pembatasan Pembayaran Utang Luar Negeri Sama Dengan “Ngemplang”*”, (Kompas, 23 Agustus 2003)

<sup>250</sup> “*Tidak Ada Lagi Hair Cut Utang*”, (Media Indonesia, 3 Desember 2003)

<sup>251</sup> “*US\$2,4 Miliar Target utang RI dari CGI*”, (Media Indonesia, 5 Desember 2003)

<sup>252</sup> “*White Papper Jadi Acuan Pinjaman CGI*”, (Republika, 6 Desember 2003)

<sup>253</sup> “*CGI Siap Kucurkan Pinjaman US\$ 2,5 Miliar*”, (Koran Tempo, 9 Desember 2003)

<sup>254</sup> “*Bappenas Sarankan Indonesia Yang Atur CGI*”, (Kompas, 18 November 2003)

<sup>255</sup> “*Utang CGI Dibutuhkan Hingga 2007*”, (Koran Tempo, 18 November 2003)

Pada saat sidang CGI XIII, negara-negara dan lembaga donor memuji perkembangan perekonomian Indonesia, terutama di sektor makro. Sidang juga membahas kebijakan-kebijakan pemerintah di dalam Buku Putih. Menurut para kreditor beberapa isi Buku Putih tersebut cukup ambisius karena waktu yang dimiliki pemerintah terbatas. Beberapa isi Buku Putih juga dikritik karena memiliki kecenderungan untuk membangkitkan kembali proteksi perdagangan yang menurut mereka kontraproduktif, terutama pada sektor pertanian. Namun para kreditor juga menyadari bahwa Indonesia sendiri menghadapi cukup banyak proteksi perdagangan yang tidak adil dari negara-negara maju. Di samping itu para kreditor memberikan perhatian kepada masalah konflik di Aceh, masalah keamanan, kehutanan, dan reformasi hukum. Pihak kreditor kemudian menyepakati komitmen pinjaman sebesar US\$ 3,4 milyar<sup>256</sup>. Dorodjatun menjelaskan angka pinjaman ini naik dari yang diperkirakan sebab pemerintah membutuhkan dana lebih besar untuk pembayaran utang setelah tidak ada lagi penjadwalan di Paris Club pasca IMF<sup>257</sup>.

Di sela-sela sidang pemerintah juga menandatangani *Letter of Intent* yang terakhir dengan IMF, yaitu Lol XII. Lol terakhir ini memuat empat aspek, yaitu: penyehatan perbankan, privatisasi BUMN, disiplin fiskal, dan stabilitas moneter. Dengan penandatanganan ini, jumlah pinjaman IMF kepada Indonesia adalah US\$ 13 Milyar, namun sekitar US\$ 4 Milyar telah dikembalikan sehingga sisanya adalah US\$ 9 Milyar. Seluruhnya harus lunas hingga tahun 2007. Meskipun IMF tidak lagi memiliki kaitan program dengan pemerintah, namun ia masih tetap melakukan pengawasan dengan adanya *post program monitoring*. Dorodjatun mengatakan Indonesia bisa saja mempercepat pembayaran bila kondisi ekonomi semakin membaik<sup>258</sup>. Hal ini benar-benar menjadi kenyataan ketika Bank Indonesia memutuskan mempercepat pelunasan utang IMF pada 2006.

Dalam sidang CGI kali ini Kepala Bappenas Kwik Kian Gie tidak diminta untuk berpidato lagi di hadapan para donor dalam sidang paripurna.

---

<sup>256</sup> Pidato-Pidato Dalam Sidang CGI XIII

<sup>257</sup> “CGI Siapkan Pinjaman 3,4 Miliar Dollar AS”, (Kompas, 121 Desember 2003)

<sup>258</sup> Dalam penandatanganan ini, IMF diwakili oleh David Nellor (Kepala Perwakilan IMF di Jakarta), dan Indonesia diwakili oleh Dorodjatun Kuntro Djakti (Menko Ekonomi) serta Burhanuddin Abdullah (Gubernur Bank Indonesia), lihat: Dokumen LoI IMF XII

Ia hanya diminta berpidato dalam sidang pre-CGI yang memiliki kapasitas terbatas. Diduga hal ini disebabkan karena pidato-pidatonya yang pedas mengenai utang selama tiga tahun sidang CGI. Namun Kwik kembali mengeluhkan sikap pemerintah yang tahun ini kembali harus menambah jumlah pinjaman di CGI. Ia mengatakan bahwa CGI bersama Bank Dunia adalah kartel<sup>259</sup>.

Pada 2 Juni 2004, CGI kembali mengadakan *mid-term review*. Dalam pertemuan ini ada sejumlah kasus yang menjadi pertanyaan dari pihak donor. Di antara kasus tersebut adalah pemailitan perusahaan asuransi Prudential oleh Pengadilan Niaga Jakarta. Karena ini adalah perusahaan Inggris maka delegasi Inggris langsung menanyakan hal tersebut. Sementara delegasi Amerika Serikat menanyakan mengenai pengusiran aktifis LSM AS, Sidney Jones, dari Indonesia. Kasus lain yang dipertanyakan adalah penutupan sebuah perusahaan penanaman modal asing di Medan<sup>260</sup>. Secara umum CGI juga mempermasalahkan iklim investasi Indonesia yang masih kurang kondusif, terutama dengan sejumlah keputusan pengadilan yang kontroversial tersebut. Namun mereka tetap menyambut baik sejumlah kemajuan yang telah dihasilkan pemerintah dalam pemulihan ekonomi<sup>261</sup>.

Sikap beberapa donor yang terkesan mengintervensi urusan dalam negeri ini semakin menambah kritik terhadap para kreditor CGI. Bahkan Presiden Megawati sendiri pun bersikap kritis terhadap mereka. Pada pertengahan 2004 ia mengeluarkan pernyataan mengenai perlunya IMF memprakarsai *remedial actions* bagi Indonesia sebagai kompensasi atas kekeliruannya memberikan nasehat di masa lalu. Sejumlah kalangan dalam negeri merespons ucapan ini dan meminta pemerintah mengajukan moratorium atau penundaan atas pembayaran utang sebagai ganti penjadwalan (*rescheduling*) selama ini. Namun Menteri Keuangan Budiono seperti biasa menolak usul moratorium tersebut dan mengatakan bahwa hal

---

<sup>259</sup> “*CGI Ditambah Bank Dunia Adalah Kartel*”, (Kontan, 15 Desember 2003)

<sup>260</sup> “*Negara CGI Tanya Kasus Prudentia*”, (Kompas, 4 Juni 2004)

<sup>261</sup> Hadir sebagai wakil pemerintah adalah Dorodjatun Kuntjoro Djakti (Menko Ekonomi), Budiono (Menteri Keuangan), Malik Fajar (Menteri Koordinator Kesejahteraan Masyarakat ad interim) “*CGI Nilai Positif Kinerja Perekonomian Indonesia*”, (Koran Tempo, 4 Juni 2004)

tersebut dapat merugikan Indonesia. Pemerintah lebih cenderung menegosiasikan penghapusan melalui mekanisme *debt swap*<sup>262</sup>.

Di era Megawati, pemerintah Indonesia semakin memperlihatkan ketegasan sikap terhadap masalah utang luar negeri dan hubungannya dengan para kreditor. Hal ini diindikasikan dengan penghentian kerja sama dengan IMF serta dikeluarkannya kajian Bappenas mengenai perlunya Indonesia mengambil alih kepemimpinan sidang-sidang CGI. Pledge utang CGI juga relatif semakin kecil. Ini bukan dikarenakan kepercayaan kreditor yang semakin berkurang, melainkan karena komitmen pemerintah Indonesia untuk semakin melepaskan diri dari ketergantungan utang. Sikap Megawati dan beberapa menteri seperti Kwik Kian Gie memang seringkali sangat kritis terhadap masalah utang dan para kreditor, namun secara keseluruhan hubungan Indonesia dengan kreditornya relatif baik. Para menteri bidang ekonomi yang pragmatis seperti Dorodjatun dan Budiono memegang peranan penting dalam mempertahankan hubungan baik tersebut.

#### **D. Diplomasi Utang di Masa Susilo Bambang Yudhoyono (19 Oktober 2004 - )**

Megawati kalah dalam Pemilu 2004 dan rakyat Indonesia memilih Susilo Bambang Yudhoyono sebagai presiden baru RI. Salah satu isu yang selalu dijadikan pertanyaan kepada setiap kandidat presiden adalah masalah utang luar negeri. Juga ketika Susilo Bambang Yudhoyono menjadi presiden, timbul pertanyaan tentang sikapnya terhadap utang luar negeri. Apabila merujuk kepada tulisan-tulisannya sebelum menjadi presiden maka akan jelas bahwa presiden baru ini tidaklah anti akan utang luar negeri. Kemandirian fiskal, menurut Yudhoyono, tidak berarti anti terhadap bantuan asing, namun merupakan upaya untuk mengoptimalkan penggunaan sumber-sumber domestik. Adapun pembiayaan luar negeri tetap dibutuhkan bila upaya domestik ini belum optimal. Mengenai peran negara dan pasar dalam menciptakan kesejahteraan kolektif, ia mengatakan bahwa keduanya harus diupayakan agar dapat berfungsi efektif<sup>263</sup>.

---

<sup>262</sup> “*Menkeu Tolak Moratorium*”, (Bisnis Indonesia, 31 Agustus 2004)

<sup>263</sup> Susilo Bambang Yudhoyono, “*Kebijakan Fiskal Indonesia: Dinamika, Permasalahan, dan Pilihan*”, (Bogor: Brighten Press, 2003), hlm. 52-53

Dengan kata lain presiden baru ini sebenarnya adalah seorang yang moderat dan pragmatis. Namun sejak awal kabinet ini telah mendapatkan tuduhan sebagai pemerintahan yang sangat pro-pasar dan terlalu tunduk kepada tuntutan kepentingan kreditor asing. Ketika Yudhoyono baru terpilih namun belum dilantik, CGI melalui Bank Dunia, Amerika Serikat, dan Jepang, menemuinya secara pribadi dan menyatakan dukungannya mereka atas upaya memulihkan ekonomi. Pertemuan tersebut juga membahas kebijakan ekonomi dalam program 100 hari SBY. Banyak pihak mengintepretasikan bahwa pertemuan ini tidak wajar, terutama dari kalangan LSM yang mengharapkan pemerintah serius dengan janji kampanye meminta keringanan utang. Ketika juru bicara tim SBY ditanya mengenai komitmen tersebut, ia hanya mengatakan bahwa terlalu dini untuk berbicara mengenai hal tersebut<sup>264</sup>.

Pemerintahan Yudhoyono justru berkonsentrasi pada pertemuan CGI XIV. Untuk itu Bappenas mengeluarkan laporan terbaru mengenai penyerapan pinjaman CGI. Menurut Bappenas dana pinjaman CGI yang terserap selama ini hanya 44 persen. Hal ini selain karena kelemahan negosiasi pencairan, juga dikarenakan buruknya manajemen proyek tersebut<sup>265</sup>. Namun pemerintahan SBY tetap melakukan upaya mencari dukungan anggota-anggota CGI untuk komitmen utang baru pada pertemuan G20 di Berlin. Burhanudin Abdullah (Gubernur Bank Indonesia) dan Jusuf Anwar (Menteri Keuangan) melobi secara bilateral Jerman, Australia, Jepang, dan IMF

Rencana selanjutnya pemerintah adalah menyiapkan strategi baru terhadap CGI. Rencana ini adalah menindaklanjuti hasil kajian Bappenas tahun 2003 yang merujuk kepada Bank Dunia mengenai *country assistant strategy*. Dalam strategi tersebut ditetapkan bahwa Indonesia-lah yang akan memimpin sidang-sidang CGI (*country-lead*) dan bukan lagi Bank Dunia (*donor-lead*). Dengan demikian posisi Indonesia dalam negosiasi menjadi lebih kuat<sup>266</sup>.

---

<sup>264</sup> “CGI Janjikan Dukungan”, (Bisnis Indonesia, 14 Oktober 2004)

<sup>265</sup> “Pinjaman CGI Hanya Terserap 44 persen”, (Bisnis Indonesia, 9 November 2004)

<sup>266</sup> “Pemerintah Siapkan Strategi Baru Hadapi Hadapi Kreditor CGI”, (Koran Tempo, 27 November 2004)



Rencana ini akan direalisasikan oleh CGI pada pertemuan XIV. Presiden Yudhoyono menyatakan bahwa seluruh kebutuhan utang akan disampaikan oleh pemerintah Indonesia dan bukan oleh kreditor. Jadi CGI memberikan dukungan berdasarkan rencana-rencana Indonesia dan bukan sebaliknya. Ia juga memerintahkan delegasi Indonesia agar berupaya mengurangi *pledge* utang dalam pertemuan. Kepala Bappenas Sri Mulyani mengatakan bahwa perundingan-perundingan selanjutnya akan mengemukakan strategi yang lebih meng-Indonesia dan lebih efektif serta taktis<sup>267</sup>.

Namun tidak berbeda dari pemerintahan-pemerintahan sebelumnya, pemerintahan Yudhoyono juga menolak upaya moratorium (menunda) pembayaran utang luar negerinya. Belakangan tuntutan moratorium ini gencar diajukan kalangan DPR karena upaya penjadwalan kembali utang melalui Paris Club tidak lagi dimungkinkan pasca IMF. Menteri Keuangan Yusuf Anwar mengatakan bahwa upaya moratorium pembayaran utang luar negeri hanya akan membawa kepada kondisi kontraproduktif yaitu Indonesia dikucilkan masyarakat internasional. Sebagaimana pemerintahan Megawati, pemerintah kali ini juga lebih cenderung kepada upaya *debt swap*. Namun kali ini pemerintah akan melakukan upaya *swap* dengan menukar utang dalam mata uang asing menjadi mata uang rupiah. Dengan demikian, resiko valuta asing Indonesia menjadi hilang. Upaya ini sudah dilakukan pada utang pemerintah Prancis dan Jerman dalam pengadaan bus Damri dan perumahan di Jakarta<sup>268</sup>.

IMF, dalam kapasitas *post programme monitoring*, mengatakan bahwa mereka optimis bahwa kabinet pemerintahan Yudhoyono akan membawa perbaikan dalam 100 hari<sup>269</sup>. Namun optimisme tersebut terganggu ketika pada bulan Januari 2005 Indonesia ditimpa oleh bencana dahsyat, yaitu Tsunami Aceh dan Nias. Pemerintah membutuhkan dana yang lebih besar untuk rekonstruksi. Diperkirakan biaya yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membangun daerah Tsunami adalah sebesar US\$ 4,5 milyar. Sebagian dari pembiayaan ini membutuhkan pendanaan luar negeri. Selain itu

---

<sup>267</sup> “*Presiden Perintahkan Kurangi Utang*”, (Bisnis Indonesia, 29 November 2004)

<sup>268</sup> “*Indonesia Hindari Moratorium Utang*”, (Kompas, 30 November 2004)

<sup>269</sup> “*IMF: RI Membaik Dalam 100 Hari*”, (Bisnis Indonesia, 7 Desember 2004)

pemerintah juga berupaya mendapatkan US\$ 3,4 milyar untuk pendanaan defisit APBN<sup>270</sup>. Dipastikan bahwa pembicaraan mengenai bantuan Tsunami akan mendominasi sidang CGI.

Meskipun demikian laporan Bank Dunia mengenai kondisi ekonomi Indonesia menjelang sidang CGI sangat positif. Dalam laporan yang berjudul *Indonesia New Direction* tersebut, dikatakan bahwa kondisi pertumbuhan ekonomi Indonesia sebesar lima persen dan pertumbuhan investasi sebesar 13 persen. Sedangkan pada laju inflasi berhasil ditekan ke angka enam persen dengan harga Indeks Harga Saham Gabungan menembus angka Rp1000. Angka Kemiskinan menurun dari 16 persen menjadi 15 persen. Penilaian peringkat utang meningkat dari B menjadi B+. Sedangkan rasio utang pemerintah berkurang dari 70 persen menjadi 50 persen<sup>271</sup>.

Pertemuan CGI XIV yang dilaksanakan pada tanggal 19-20 Januari 2005 di Jakarta dibuka secara langsung oleh Presiden Yudhoyono. Ia meminta agar pertemuan ini memfokuskan pembahasan pada sektor-sektor yang memacu produktifitas, seperti pembangunan infrastruktur. Pertemuan CGI kali ini diharapkan dapat membantu pemerintah mencapai tiga sasaran strategis, yakni: menurunkan tingkat pengangguran (dari 9,5% menjadi 5,1%), menurunkan angka kemiskinan (dari 16,65% menjadi 8,2%), dan pencapaian pertumbuhan ekonomi (6,6% pertahun)<sup>272</sup>.

Menko Ekonomi, Abu Rizal Bakri, menekankan agar forum CGI memiliki arah yang jelas, karena selama ini dirasakan kurang fokus. Pemerintah berusaha meningkatkan negosiasinya dengan memasukkan masalah Tsunami ke dalam agenda pembicaraan. Namun CGI juga mensyaratkan keseriusan pemerintahan Yudhoyono untuk memberantas korupsi, mengurangi kemiskinan, pengangguran, dan perbaikan tata kelola pemerintahan<sup>273</sup>. Menanggapi permintaan CGI ini, kepala Bappenas Sri Mulyani mengatakan bahwa semua sebenarnya telah ada dalam rencana pembangunan jangka menengah pemerintah. Sehingga pemerintah tidak terlalu menganggapnya sebagai syarat<sup>274</sup>.

---

<sup>270</sup> “*Pemerintah Yakin Dapat 3,4 Milyar Dollar Dari CGP*”, (Kompas, 20 Januari 2005)

<sup>271</sup> “*Laporan Bank Dunia Tentang Indonesia*”, (Koran Tempo, 19 Januari 2005)

<sup>272</sup> “*Pemerintah Yakin Dapat 3,4 Milyar Dollar Dari CGP*”, (Kompas, 20 Januari 2005)

<sup>273</sup> Pidato-Pidato Sidang CGI XIV

<sup>274</sup> “*CGI Persyaratkan RI Serius Berantas Korupsi*”, (Republika, 22 Januari 2005)

Pada akhir sidang disepakati total komitmen pinjaman sebesar total US\$5,1 miliar, terdiri dari US\$3,4 miliar pinjaman reguler dan US\$1,7 miliar bantuan khusus untuk Tsunami. Bantuan khusus ini sifatnya sangat lunak dan bunganya hampir nol persen dengan waktu pembayaran 25-30 tahun. Pemerintah menilai bahwa bantuan ini tidak akan memberatkan<sup>275</sup>. Pertemuan kali ini adalah merupakan pertemuan yang bersejarah karena untuk pertama kalinya Indonesia memimpin sendiri sidang CGI, sehingga lebih leluasa menetapkan strategi dan tujuan yang ingin dicapai.<sup>276</sup>

Komitmen pinjaman baru ini menimbulkan protes keras dari kalangan DPR dan LSM dalam negeri. Mereka menilai pemerintah telah ingkar terhadap janjinya untuk mengurangi utang dari CGI. Bahkan tidak hanya itu, Presiden Yudhoyono pun dianggap telah melanggar janji yang diucapkan dalam kampanye presidennya. Selain itu pemerintah juga dikritik karena melepaskan kesempatan untuk mendapatkan pemotongan utang atau juga moratorium berkaitan dengan bencana Tsunami<sup>277</sup>. DPR juga mendesak segera diadakannya pembahasan mengenai Rencana Undang-Undang Pinjaman Luar Negeri, sehingga diwaktu mendatang pemerintah tidak lagi dapat semaunya menetapkan pinjaman<sup>278</sup>.

Merespons berbagai kritik ini, pada pertengahan tahun 2005 pemerintah dalam rapat kerja dengan DPR mengatakan bahwa mereka berencana menolak segala bentuk pinjaman atau hibah yang disertai kepentingan politik tertentu dengan mendikte arah kebijakan nasional. Bahkan menteri keuangan Yusef Anwar memastikan sejumlah negara tidak akan dilibatkan lagi di dalam CGI oleh pemerintah karena ditengarai punya kepentingan politik tertentu. Kepala Bappenas Sri Mulyani menambahkan negara-negara tersebut umumnya memberi pinjaman dalam jumlah kecil, tidak lebih dari US\$200-300 juta pertahun, namun "cerewetnya minta ampun". Negara-negara tersebut tidak akan punya hak suara lagi dan mekanisme hubungan dengan mereka akan diatur kembali. Namun pemerintah tidak mau

---

<sup>275</sup> "Komitmen Pinjaman Baru 3,4 Miliar Dollar AS", (Kompas, 22 Januari 2005)

<sup>276</sup> Delegasi Indonesia diwakili oleh 13 orang menteri dan sejumlah pejabat tinggi. Sementara kreditor diwakili oleh delegasi dari 22 negara dan 11 lembaga multilateral. Hadir pula wakil dari 13 LSM dan sejumlah pengusaha manca negara "Pinjaman Baru dengan Sejarah Baru", (Republika, 22 Januari 2005)

<sup>277</sup> "Pemerintah Ingkar Janji", (Bisnis Indonesia, 24 Januari 2005)

<sup>278</sup> "Mendesak, UU Utang", (Bisnis Indonesia, 24 Januari 2005)

menyebutkan secara transparan siapa negara-negara yang dimaksud tersebut.

Pemerintah akan fokus kepada kreditor besar seperti Jepang, Bank Dunia, bank Pembangunan Asia, dan Bank Pembangunan Islam. Selain itu pemerintah akan membatalkan sejumlah komitmen pinjaman luar negeri yang tidak terpakai serta mengkaji kembali proyek-proyek yang dibiayai utang luar negeri. Pemerintah menargetkan stok utang luar negeri akan ditekan hingga tersisa 30 persen PDB pada tahun 2009<sup>279</sup>.

Ketika pada tanggal 3 Oktober 2005 CGI mengadakan pertemuan tengah tahunan (*mid term review*), pihak kreditor mendukung kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) yang baru dilakukan pemerintah. Dukungan yang sama juga diberikan oleh IMF. Bank Dunia dan donor-donor lainnya juga mendukung kebijakan subsidi langsung tunai yang dilaksanakan oleh pemerintah. Mereka yakin hasilnya akan positif. Namun para donor juga mengingatkan pentingnya transparansi dalam menjalankan kebijakan tersebut karena sangat rawan penyimpangan<sup>280</sup>. Lagi-lagi pemerintahan Yudhoyono dicurigai telah mengakomodir neoliberalisme dan kepentingan-kepentingan tertentu yang dibawa oleh para kreditor, dalam kaitan pencabutan subsidi BBM ini.

Pihak kreditor sendiri sebenarnya kian khawatir karena maraknya tuntutan pemotongan utang (*debt cut*) dari sejumlah kalangan, terutama DPR dan LSM. IMF sampai merasa perlu untuk mengingatkan Indonesia akan hal ini. Menurut IMF, Indonesia perlu berhati-hati jika hendak melakukan pemotongan utang sebab kepercayaan pasar yang telah membaik akan menjadi taruhannya. Di samping itu persetujuan pemotongan utang tersebut adalah tergantung dari negara-negara kreditor<sup>281</sup>

Pemerintah memastikan akan menolak kebijakan moratorium yang dituntut oleh sejumlah kalangan dari dalam negeri ini. Menteri keuangan Sri Mulyani menganggap pemerintah tidak memiliki alasan yang kuat untuk melakukan hal tersebut. Menurutnya, meskipun pada saat ini ada kecenderungan di dunia internasional untuk melakukan penghapusan utang

---

<sup>279</sup> “*Pemerintah Tolak Sejumlah Negara CGI*”, (Koran Tempo, 20 September 2005)

<sup>280</sup> “*Negara Donor Persoalkan Transparansi Subsidi*”, (Koran Tempo, 4 Oktober 2005)

<sup>281</sup> “*IMF Ingatkan Resiko Debt Cut*”, (Bisnis Indonesia, 10 Desember 2005)

negara-negara berpenghasilan rendah, namun Indonesia sama sekali tidak termasuk di dalamnya. Pemerintah kini sedang mengkaji strategi *swap* dengan cara *debt to millenium development goal's countries* atau metode penghapusan utang dengan program pengentasan rakyat miskin<sup>282</sup>.

Pemerintah, melalui Menko Ekonomi Budiono, juga menegaskan bahwa mereka tetap akan mengandalkan proses pinjaman luar negeri melalui CGI. Langkah itu diambil karena pinjaman multilateral dianggap lebih aman dari pada pinjaman bilateral. Dengan forum CGI pemerintah dapat melindungi diri dari tuntutan syarat-syarat kreditor yang berlebihan<sup>283</sup>. Sementara itu beberapa kalangan LSM dan DPR tetap menuntut pemerintah mengkaji ulang hubungannya dengan CGI yang dinilai tidak banyak bermanfaat<sup>284</sup>.

Yang sedikit mengejutkan adalah pernyataan dari kepala Bappenas yang baru yaitu Paskah Suzetta. Ia mengatakan bahwa pertemuan CGI sebaiknya ditunda hingga batas waktu yang tidak ditentukan. Pertemuan CGI dinilainya hanya akan menambah jumlah utang baru Indonesia. Sidang CGI sebaiknya hanya diadakan apabila benar-benar dibutuhkan. Utang, menurut Paskah, adalah kanker ekonomi bagi Indonesia oleh sebab itu harus diselesaikan terlebih dahulu. Penyelesaian utang Indonesia diusulkan melalui tiga alternatif, yaitu: meningkat investasi langsung, menegosiasikan penukaran utang (*debt swap*), dan meminta potongan bunga. Sedangkan penyelesaian utang dengan Jepang optimis dapat dicapai mengingat Jepang memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap kekayaan alam Indonesia, terutama gas<sup>285</sup>. Pernyataan Paskah mengenai potongan bunga ini segera menimbulkan keresahan di pihak kreditor. Sehingga buru-buru diralat kemudian oleh Menko Ekonomi Budiono dan Menteri Keuangan Sri Mulyani.

Pada saat sidang CGI XV tanggal 14 Juni 2006 di Jakarta komitmen CGI secara total justru meningkat dibandingkan sidang sebelumnya. *Pledge* kali ini sebesar US\$5,4 miliar, terdiri dari komitmen pinjaman sebesar US\$3,9 miliar dan hibah US\$1,5 miliar (untuk hibah akan didonasikan langsung kepada masyarakat). Sikap para kreditor dalam sidang kali ini terlihat moderat dan fokus. Bank Dunia sendiri menyarankan agar sidang CGI lebih

---

<sup>282</sup> “*Pemerintah Tolak Moratorium*”, (Koran Tempo, 4 Januari 2006)

<sup>283</sup> “*Indonesia Lanjutkan Hubungan Dengan CGI*”, (Kompas, 5 Januari 2006)

<sup>284</sup> “*Pemerintah Harus Kaji Manfaat CGI*”, (Suara Pembaruan, 13 Januari 2006)

<sup>285</sup> “*Sidang CGI Diusulkan Ditunda*”, (Koran Tempo, 25 Januari 2006)

berfokus kepada masalah kebijakan dan iklim investasi. Para kreditor menyambut baik perkembangan makro ekonomi dan menyoroti upaya pemerintah untuk memperbaiki iklim investasi, menurunkan kemiskinan, pengangguran, masalah keamanan nasional, serta rehabilitasi pasca gempa bumi Jogjakarta dan sekitarnya<sup>286</sup>.

Komitmen baru dari CGI segera mendapatkan reaksi keras dari dalam negeri. DPR menilai pemerintah telah ingkar dari janjinya untuk tidak menambah utang baru. DPR tidak menginginkan adanya penambahan utang baru yang dinilai akan semakin memberatkan beban pemerintah di masa mendatang<sup>287</sup>. Sedangkan Wakil Presiden Yusuf Kalla membela keputusan pemerintah dengan mengatakan bahwa belum ada cara untuk mendapatkan dana pembangunan selain mengutang. Budiono mengungkapkan bahwa utang CGI tidak akan menambah beban pembiayaan pemerintah secara keseluruhan sebab cadangan devisa semakin menguat<sup>288</sup>.

Sementara itu Bank Indonesia ternyata mempunyai rencana lain yang mengejutkan ditahun 2006 ini, yaitu melunasi semua utangnya terhadap IMF. Keputusan BI ini didasari pertimbangan matang akan kondisi cadangan devisa, biaya utang, sentimen pasar, serta faktor-faktor eksternal seperti suku bunga internasional, harga minyak dunia, dan kemungkinan arus balik jangka pendek. Di samping itu tidak kalah pentingnya adalah faktor-faktor politis guna mengakhiri ketergantungan Indonesia terhadap IMF<sup>289</sup>. Pada awalnya pemerintah mengkhawatirkan bahwa tindakan BI ini akan membuat *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC) menuntut pemerintah melunasi utangnya pula. Sedangkan pemerintah Indonesia tidak memiliki anggaran untuk itu<sup>290</sup>. Namun akhirnya rencana ini benar-benar direalisasikan pada 5 Oktober 2006, ketika BI melunasi sisa utangnya kepada IMF sebesar US\$ 3,2 miliar<sup>291</sup>.

---

<sup>286</sup> Pidato-pidato dalam Sidang CGI XV

<sup>287</sup> “*Perlu Skenario Keluar Dari Utang*”, (Media Indonesia, 16 Juni 2006)

<sup>288</sup> “*Kalla: Utang Masih Jadi Pilihan*”, (Koran Tempo: 17 Juni 2006)

<sup>289</sup> Iwan Setiawan, “*Indonesia Percepat Lunasi Utang IMF, Mengapa Tidak? Pelaksanaannya Perlu Momentum Yang Tepat*”, (Bank Indonesia, 2006)

<sup>290</sup> Sesuai perjanjian, pemerintah harus melunasi utangnya terhadap JBIC sebesar US\$ 700 juta bila utang IMF dilunasi. Lihat: “*Tentang Pembayaran Utang IMF*”, (Kompas, 19 Juni 2006)

<sup>291</sup> “*Seluruh Utang Dilunasi IMF Tak Bisa Intervensi*”, (Kompas, 6 Oktober 2006)

Dengan pelunasan seluruh utang terhadap IMF maka lembaga ini secara total tidak dapat lagi mengintervensi kebijakan ekonomi politik Indonesia. Satu beban pemerintah telah terangkat. Namun keberadaan forum-forum utang CGI masih menjadikan pemerintah sebagai sasaran kritik dari berbagai kalangan di dalam negeri. Hal ini menjadi biaya politik yang mahal bagi pemerintahan Yudhoyono yang sejak sejak awal berusaha untuk populis. Tudingan pemerintahan neo-liberal yang pro-kreditor dianggap merupakan hal yang sangat mengganggu kredibilitas pemerintahan Yudhoyono. Untuk itulah langkah strategis terhadap masalah utang luar negeri harus dilakukan dan langkah tersebut adalah pembubaran forum CGI.

Setelah melalui pembahasan cukup panjang dan mendengar masukan-masukan dari tim ekonomi, Presiden S.B. Yudhoyono akhirnya memutuskan untuk membubarkan CGI. Ia mengatakan, "Saya memandang perlu untuk mengakhiri format yang kita sebut dengan CGI. Tahun 2007 ini saya nyatakan tidak perlu lagi ada forum CGI seperti dulu"<sup>292</sup>. Pernyataan resmi pemerintah mengenai hal ini mengambil momentum pada saat kunjungan Direktur Pelaksana IMF, Rodrigo de Rato, ke Jakarta tanggal 25 Januari 2007.

Dalam pernyataannya Menteri keuangan Sri Mulyani mengungkapkan bahwa pembubaran CGI tersebut murni keputusan pemerintah Indonesia. Alasan utama pembubaran CGI adalah karena forum tersebut yang semula hanya merupakan forum konsultasi antara Pemerintah Indonesia dengan negara-negara kreditor kini menjadi forum politis bagi negara-negara kreditor, sehingga hal ini dirasa sudah kontra produktif. Disamping itu besarnya ongkos yang harus dikeluarkan Pemerintah Indonesia untuk meng-*organized* kerjasama dengan CGI terlalu besar dan tidak sebanding dengan manfaat yang diperoleh Bangsa Indonesia juga menjadi faktor pendorong dilakukannya pembubaran CGI<sup>293</sup>.

Sikap pemerintah ini segera saja menimbulkan tanda tanya di kalangan para kreditor, sebab bertolak belakang dengan pernyataan Yudhoyono sebelumnya yang mengharapkan CGI tetap menjadi partner

---

<sup>292</sup> "Presiden Bubarkan CGI", (Bisnis Indonesia, 25 Januari 2007)

<sup>293</sup> <http://www.hukmas.depkeu.go.id/HukmasNews/BeritaMenkeuCGI.htm>, diakses tanggal 27 Januari 2001, jam 22"

Indonesia dimasa datang<sup>294</sup>. Para wakil Bank Dunia, ADB, dan Jepang segera menemui menko perekonomian untuk menanyakan keputusan tersebut<sup>295</sup>. Sedangkan berbagai kalangan domestik memuji langkah pemerintah ini. Namun pemerintah Indonesia tampaknya tidak ingin terjebak dalam perdebatan ideologis mengenai utang. Bagaimanapun keputusan pemerintah Yudhoyono didasari oleh pertimbangan rasional dan strategis, sebab ia tidak sama sekali menutup kemungkinan alternatif pembiayaan dari pinjaman luar negeri. Pemerintah tetap mengandalkan pinjaman luar negeri namun tidak lagi menggunakan forum multilateral. Fokus peminjaman akan dilakukan kepada tiga kreditor terbesar Indonesia yaitu Bank Dunia, ADB, dan Bank Dunia, bahkan kepada kreditor baru seperti Cina namun secara bilateral. Para kreditor besar seperti Bank Dunia pada akhirnya dapat memahami keputusan yang diambil Indonesia ini.

Direktur Bank Dunia untuk Indonesia, Andrew Steer, mengatakan bahwa Indonesia kini telah membangun ekonomi yang kuat dan tidak lagi tergantung kepada dana dari donor. Model CGI lama, di mana pemerintah menampilkan kesenjangan pembangan dan donor menjajikan dana untuk menutupnya, tidak lagi sesuai untuk negara kuat seperti Indonesia. Sudah selayaknya bila Indonesia lulus dari proses CGI<sup>296</sup>.

#### **E. Diplomasi Dalam Consultative Group on Indonesia: Sebuah Evaluasi**

Interaksi yang berjalan sejak tahun 1992 dan memuncak pada krisis 1998 tidak memuluskan konstruksi dialog antara kreditor CGI dengan Indonesia. Sebaliknya sebagian publik Indonesia semakin mengintepretasikan negatif proses diplomasi utang ini. Meskipun demikian pemerintah Indonesia selalu berusaha bertindak rasional untuk tidak meresahkan para kreditornya. Namun tekanan publik yang semakin meninggi, terutama dari kalangan LSM dan DPR, serta kerja sama yang dipandang tidak lagi strategis membuat pemerintah pada akhirnya juga bersikap kritis dan memilih untuk membubarkan CGI. Keseluruhan interaksi ini dapat dilihat pada tabel III.1 di bawah.

---

<sup>294</sup> Pidato presiden Yudhoyono pada sidang CGI XIV. Lihat: Susilo Bambang Yudhoyono, “*Transforming Indonesia*”, (Jakarta: Gramedia, 2005), hlm. 160

<sup>295</sup> “*Bubar tapi Pintu Terbuka*”, (Majalah Tempo, 4 Februari 2007)

<sup>296</sup> “Message From Andrew Steer on CGI”, (World Bank, 28 Januari 2007)



**TABEL III.1**  
**HUBUNGAN INDONESIA DAN KREDITOR CGI (1998-2007)**

PERIODE	ISU DALAM CGI	SIKAP KREDITOR CGI TERHADAP INDONESIA	SIKAP INDONESIA TERHADAP KREDITOR	HUBUNGAN INDONESIA-KREDITOR
Habibie (1998-1999) -CGI VII (1998) -CGIVIII (1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Makro ekonomi, fiskal, moneter, perbankan pembangunan.</li> <li>✓ Jaring Pengaman Sosial</li> <li>✓ Penggunaan bantuan</li> <li>✓ Good Governance</li> <li>✓ Demokratisasi dan Hak Asasi Manusia</li> <li>✓ Korupsi</li> <li>✓ Kehutanan</li> <li>✓ Timor-Timur</li> <li>✓ Perlindungan etnis</li> </ul>	Mendukung upaya Indonesia dalam pembenahan di masa krisis. Syaratnya adalah pelaksanaan LoI IMF. Selain memberikan pinjaman kreditor juga memberikan penjadwalan kembali utang lama. Di akhir kepemimpinan Habibie, kreditor menekan Indonesia soal Bank Bali	Pemerintah Habibie sangat kompromis terhadap segala persyaratan kreditor. Habibie mengakui bahwa utang adalah kunci dari pembenahan ekonomi. Pemerintah menolak <i>default</i> utang meskipun ada tuntutan dari DPR dan LSM.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Pledge CGI adalah yang tertinggi dari sejak dibentuknya forum ini</li> <li>✓ Opsi hair cut ditolak pemerintah</li> <li>✓ Penjadwalan utang</li> <li>✓ Hubungan awalnya baik, namun rusak oleh kasus Bank Bali. Kreditor membekukan pinjaman.</li> </ul>
Abdurrahman Wahid (1999-2001) -CGI IX (2000) -CGI X (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ekonomi dan Pembangunan</li> <li>✓ Good Governance</li> <li>✓ Pengelolaan utang</li> <li>✓ Perbankan</li> <li>✓ Desentralisasi</li> <li>✓ Kemiskinan</li> <li>✓ Kehutanan</li> <li>✓ Usaha kecil menengah</li> <li>✓ Kasus Atambua</li> <li>✓ Pelaksanaan LoI IMF</li> </ul>	Mengkaitkan pinjaman dengan kasus Atambua dan pelaksanaan LoI IMF. Sempat menunda pencairan pinjaman karena menuduh Indonesia tidak serius dalam LoI. Mulai berhati-hati dalam memberi pinjaman.	Meskipun berusaha kompromis dengan kreditor namun, lemahnya kinerja tim ekonomi dan krisis politik dengan DPR membuat pelaksanaan LoI terhambat. Publik menuntut pembubaran CGI.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Hubungan Indonesia dan kreditor memburuk</li> <li>✓ Kreditor menunda pencairan pinjaman dan mengancam pemutusan pinjaman</li> <li>✓ Opsi hair cut ditolak pemerintah</li> <li>✓ Penjadwalan utang</li> </ul>
Megawati (2001-2004) -CGI XI (2001) -CGI XII (2003) -CGI XIII (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fiskal, Investasi, UKM</li> <li>✓ Reformasi hukum</li> <li>✓ Kehutanan</li> <li>✓ Desentralisasi</li> <li>✓ Pendidikan, kemiskinan</li> <li>✓ Penggunaan bantuan</li> <li>✓ Bom Bali dan keamanan</li> <li>✓ Kelompok Kerja CGI</li> <li>✓ Debt Swap</li> <li>✓ Pelaksanaan LoI</li> </ul>	Pada awalnya sempat memberikan tekanan, namun kemudian semakin mengapresiasi kinerja pemerintah	Bersikap kritis terhadap kreditor, menghentikan kerja sama IMF, dan mengeluarkan rekomendasi untuk memimpin CGI. Namun tetap menjaga hubungan baik dengan kreditor. Publik menekan agar utang dihentikan, CGI dibubarkan, dan hair cut.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Hubungan Indonesia - kreditor baik.</li> <li>✓ Kontrak dengan IMF diakhiri</li> <li>✓ Opsi hair cut ditolak pemerintah</li> <li>✓ Penjadwalan utang</li> </ul>
SB Yudhoyono (2004-..) -CGI XIV (2005) -CGI XV (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ekonomi, pembangunan</li> <li>✓ Tsunami, gempa Jogja</li> <li>✓ Kemiskinan</li> <li>✓ Pengangguran</li> <li>✓ Good Governance</li> <li>✓ Investasi</li> <li>✓ Subsidi BBM</li> <li>✓ Korupsi</li> </ul>	Dukungan terhadap Indonesia dari sejak awal sangat kuat.	Memimpin sidang CGI. Berusaha memelihara hubungan dengan kreditor, namun tidak ingin didikte. Tekanan publik yang semakin kuat mendorong langkah pembubaran CGI	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Hubungan Indonesia-kreditor sangat baik</li> <li>✓ Opsi hair cut kembali ditolak</li> <li>✓ Utang IMF dilunasi</li> <li>✓ Kerja sama CGI diakhiri</li> </ul>

Sumber: olahan sendiri

Dari uraian di atas maka dapat dilihat bahwa pola yang berulang dalam setiap pelaksanaan sidang CGI pasca 1998 adalah:

1. Adanya ajuan kebutuhan pinjaman dari pemerintah. Biasanya untuk menutupi defisit anggaran.
2. Pemerintah mengeluarkan pernyataan tidak akan melakukan *default* atau *hair cut*. Opsi yang dipilih adalah penjadwalan pembayaran (Paris Club) atau *debt swap*.

3. Bank Dunia menerbitkan laporan berkala menjelang sidang CGI, kadang bernada menekan atau berisi puji-pujian atas kemajuan Indonesia. Menjelang sidang para kreditor yang lain juga sering memberikan kritik hingga ancaman mengenai berbagai kasus kepada Indonesia. Indonesia harus merespon berbagai kritik ini.
4. Bank Dunia bersama pemerintah Indonesia merupakan penentu agenda pertemuan CGI. Hal ini sesuai dengan kapasitas Bank Dunia sebagai ketua forum ini dan kompetensinya sebagai sebuah *knowledge bank*<sup>297</sup>. Hal ini diperlihatkan dari rutusnya Bank Dunia menerbitkan terbitan berkala mengenai kondisi Indonesia dan rekomendasi kebijakan terhadap pemerintah menjelang sidang CGI. Meskipun tentu saja pemerintah Indonesia sebagai penyelenggara sidang juga memiliki peran untuk menentukan agenda persidangan, namun biasanya tetap mengacu kepada rekomendasi Bank Dunia yang sangat komprehensif. Situasinya agak lebih kompleks sejak adanya Kelompok Kerja (tahun 2000) yang memiliki agenda sendiri-sendiri. Perubahan lain terjadi ketika kepemimpinan sidang CGI diambil oleh pemerintah Indonesia (sidang XIV), dimana Indonesia-lah yang kemudian menentukan agenda persidangan. Namun laporan Bank Dunia tetap menjadi rujukan utama.
5. Harus dicatat peran IMF yang sangat signifikan untuk turut serta menentukan rekomendasi kebijakan sejak tahun 1998 hingga 2003. Rekomendasi IMF menjadi rujukan penting bagi para kreditor CGI dan bahkan dalam Paris Club ia merupakan syarat mutlak.
6. Sidang dibuka oleh pidato pembuka yang lazimnya dilakukan oleh perwakilan Bank Dunia dan pemerintah Indonesia, dalam banyak kesempatan adalah Menteri Koordinator Perekonomian sebagai ketua delegasi sidang. Kalimat pembuka dari delegasi Indonesia biasanya mencakup isu-isu yang akan dibahas dalam persidangan. Dalam beberapa kesempatan Presiden atau Wakil juga juga memberikan kata sambutan namun tidak mengikuti persidangan. Setelah itu pembahasan dilakukan sesuai dengan tema yang telah ditentukan. Para kreditor dan

---

<sup>297</sup> Bank Dunia sejak tahun 1970-an, karena pengalaman dan keahliannya, memiliki fungsi untuk menyebarluaskan pengetahuan tentang pembangunan, di samping memberikan bantuan tentang pembangunan. Lihat: Pincus dan Winter, *op.cit.*, hlm. 14

Indonesia akan secara bergantian menyampaikan opini dan laporan mereka. Sesi berikutnya biasanya adalah *pledge* pinjaman yang disampaikan oleh masing-masing kreditor. Sidang diakhiri dengan adanya pidato penutup yang disimpulkan oleh Bank Dunia dan delegasi Indonesia.

7. Pada saat sidang sikap para kreditor biasanya sangat formal. Bahkan mereka mengeluarkan pernyataan yang lebih lunak dan sangat berbeda dengan sebelum sidang. Sedangkan Indonesia harus melaporkan berbagai kebijakan dan kemajuan yang telah diraihinya. Pledge yang dihasilkan pun selalu berada di atas ajuan Indonesia. Namun tidak seluruh pledge kemudian dicairkan, karena berbagai sebab.
8. Hasil sidang ditindaklanjuti dalam pertemuan pra-CGI atau *midterm review*. Pada kesempatan ini Indonesia harus melaporkan perkembangan atas syarat-syarat yang diajukan para kreditor sebelumnya dan juga mengajukan pinjaman baru untuk sidang berikutnya.
9. Sering kali terjadi bila sikap Indonesia mengeras terhadap para kreditor, maka sebaliknya para kreditor justru melunak dan bahkan meningkatkan komitmen bantuan.

## **BAB IV**

### **ANALISIS KEGAGALAN KONSTRUKSI DIPLOMASI UTANG MELALUI CGI**

Pembubaran CGI merupakan sinyal yang jelas kegagalan konstruksi diplomasi utang luar negeri melalui forum ini. CGI seharusnya menjadi sebuah forum yang sangat ideal bagi kerja sama dan distribusi kesejahteraan antara negara-negara maju dan negara berkembang seperti Indonesia. Di mana secara simultan pihak kreditor, dipimpin oleh Bank Dunia, dapat memberikan bantuan kepada Indonesia dan sekaligus mengawasi penggunaan dana bantuan tersebut agar digunakan secara layak. Sebaliknya, Indonesia akan mendapatkan bantuan lunak dan non komersial yang sangat dibutuhkannya sesuai dengan proposal pembangunan yang telah diajukan.

Secara konseptual sesungguhnya ini adalah sebuah proses yang cukup adil. Namun pada pelaksanaannya hal ini tidak terjadi. CGI diinterpretasikan sebagai sebuah forum penekan kepentingan kreditor terhadap Indonesia. Sebaliknya di mata kreditor, Indonesia dianggap kurang berhasil memanfaatkan dana bantuan secara efisien dan efektif. Doktrin baru berdasarkan dogma ekonomi neo-klasikal diterapkan. Doktrin ini seharusnya menjadi bahasa yang memuluskan kerja sama tersebut. Namun, justru menimbulkan berbagai friksi dan kritik karena dianggap telah gagal menciptakan kondisi yang lebih baik.

Bab ini, yang merupakan pembahasan akan variabel bebas tesis, berusaha menganalisis sebab-sebab kegagalan tersebut. Di dalamnya akan dibahas berdasarkan analisis konstruktifisme mengenai kompromi distributif dan proses mengkonstruksikan kesepakatan bersama dalam diplomasi CGI. Pembahasan kompromi distributif akan membahas tujuan strategis kreditor-debitor. Sedangkan konstruksi kesepakatan bersama akan menguraikan kesepakatan mengenai fakta, norma, dan ketulusan. Pada bagian akhir akan dibahas evaluasi CGI dalam persepsi konstruktifisme secara keseluruhan.

### **A. Kompromi Distributif Dalam Dipomasi CGI: Kegagalan Mempertemukan Tujuan Strategis Kreditor-Debitor**

Upaya pencapaian kompromi distributif adalah bagian dari tindakan strategis. Tindakan strategis merupakan upaya untuk mencapai tujuan, dimana tujuan tersebut berkaitan dengan subjek lain yang juga sama-sama bertindak. Tindakan strategis ini berkaitan dengan realisasi kepentingan diri dengan cara mempengaruhi objek dengan batasannya adalah kepentingan dari pihak lain. Tujuan di sini dapat didefinisikan sebagai sebuah situasi dan bentuk hubungan tertentu yang ingin dicapai dimasa mendatang<sup>298</sup>. Untuk itu pembahasan konstruktifisme dalam masalah diplomasi utang luar negeri haruslah melihat secara berimbang sisi kreditor maupun debitor. Sebab konstruktifisme selalu melihat bahwa orang, masyarakat, atau negara sebagai subjek bersifat saling membentuk dan mengkonstruksikan pemahaman dengan subjek lainnya. Konstruksi pemahaman antar subjek kreditor dan debitor ini terbentuk oleh suatu pola interaksi yang bermotif tujuan. Inilah yang terjadi pada kasus CGI.

CGI pada awalnya dibentuk sebagai *aid-consortium* yang akan memfasilitasi masalah pinjam meminjam antara Indonesia dengan para kreditornya. Ada titik temu tujuan strategis di antara kedua belah pihak di dalam forum ini. Tujuan strategis tersebut merupakan sebab bagi dilakukannya proses pinjam meminjam dalam diplomasi utang di dalam forum-forum CGI. Pada akhirnya proses dialog CGI akan berlanjut bila kedua belah pihak merasakan adanya sebuah kompromi distributif yang cukup adil. Tanpa adanya manfaat bagi kepentingan bersama, kerja sama multilateral ini tidak akan dilakukan atau diteruskan<sup>299</sup>.

Dalam diplomasi utang CGI ada dua motif tujuan strategis kreditor dan debitor yang dapat disoroti, yaitu: (1) motif tujuan ekonomi, dan (2) motif tujuan non ekonomi. Motif tujuan ekonomi mewakili kepentingan ekonomi dari kreditor dan debitor. Namun masalah utang luar negeri adalah masalah yang tidak dapat dilihat dalam konteks ekonomi semata. Di dalamnya jelas

---

<sup>298</sup> Howard E. Lentner, "*Foreign Policy Analysis*", (Ohio: Bell&Howell, 1974), hlm. 151

<sup>299</sup> Lloyd Gruber, "*Rulling The World: Power Politics and The Rise of Supranational Institution*", (New Jersey: Princeton Univ. Press, 2000), hlm. 27

terkandung nuansa politik sangat kental. Dalam konteks diplomasi, utang luar negeri merupakan alat dalam kebijakan luar negeri suatu negara baik secara persuasif maupun koersif<sup>300</sup>. Motif ini adalah motif non ekonomi dari tujuan strategis.

Sejarah telah menjadi saksi bahwa tujuan strategis negara-negara pengutang dan pemberi pinjaman senantiasa mengalami perubahan. Babak kemurahan hati pinjaman luar negeri negara-negara kreditor terutama terjadi pada masa Perang Dingin. Di era ini negara-negara blok Barat dan Timur berlomba menyediakan bantuan luar negeri kepada negara-negara berkembang sebagai bagian dari perang pengaruh. Pinjaman luar negeri melonjak pesat demi memenangkan perlombaan pengaruh geopolitik dan kesetiaan ideologis<sup>301</sup>. Ini adalah salah satu motif utama pembentukan IGGI.

Dapat dilihat dimasa ini Amerika Serikat menjadi kontributor komitmen pinjaman terbesar IGGI hingga tahun 1973 (lihat lampiran II). Namun komitmen ini menurun sejak era lonjakan harga minyak dunia pertama tahun 1974. Peran ini segera diambil alih oleh kontributor-kontributor dominan IGGI ke depan yaitu Bank Dunia, Jepang, dan ADB. Selanjutnya Bank Dunia menjadi kontributor terbesar dari keseluruhan komitmen IGGI. Posisi Indonesia saat itu sangat istimewa sampai-sampai Bank Dunia pernah menjuluki Indonesia sebagai “permata operasional yang terpasang pada mahkota operasional Bank Dunia”<sup>302</sup>.

Di masa Perang Dingin, Bank Dunia merupakan salah satu alat utama Amerika Serikat dan Blok Barat untuk menghadang laju ekspansi komunisme di negara berkembang seperti Indonesia<sup>303</sup>. Sehingga di masa itu tujuan politik strategis menjadi lebih penting dari pada tata kelola dana pinjaman oleh pihak debitor. Indonesia berulang kali memperoleh dukungan tetap dari Bank Dunia meskipun tidak memenuhi syarat-syarat peminjaman dan korupsi merajalela<sup>304</sup>. Sama seperti Bank Dunia, keterlibatan Jepang dalam IGGI

---

<sup>300</sup> Abdul Azis Said dan Charles O. Lerche, “ *Concepts of International Politics in Global Perspectives*”, (New Jersey: Prentice Hall, 1995), hlm. 73

<sup>301</sup> Hertz, op. cit., hlm. 28

<sup>302</sup> Jeffrey Winters, “*Utang Kriminal*”, dalam: Jonathan R. Pincus dan Jeffrey A. Winters, “*Membongkar Bank Dunia*”, (Jakarta: Djambatan, 2004), hlm. 172

<sup>303</sup> *ibid.*, hlm. 151

<sup>304</sup> Jonathan R. Pincus dan Jeffrey A. Winters, “*Merancang Ulang Bank Dunia*”, dalam: *ibid.*, hlm.8

juga tidak dapat dilepaskan dari Perang Dingin, di samping itu ada beberapa kepentingan lainnya seperti: mengamankan suplai energi dan bahan mentah, membuka pasar, dan mengamankan Selat Malaka<sup>305</sup>. Bagi ADB keterlibatan mereka adalah sesuai dengan misi awalnya yaitu pembangunan di Asia. Sedangkan bagi kebanyakan negara-negara Eropa kepentingan mereka dalam memberikan bantuan luar negeri terutama dimotivasi oleh tanggung jawab moral seiring dengan menguatnya perekonomian mereka pada era 1960-an dan 1970-an<sup>306</sup>.

Namun kepentingan Amerika Serikat dan sekutunya dalam era Perang Dingin tidak hanya menyangkut masalah politik dan keamanan saja. Kepentingan lain yang tidak kalah pentingnya adalah dalam masalah ekonomi global. Perhatian negara-negara Barat terhadap kepentingan ekonomi global memuncak pada saat resesi ekonomi dunia di era 1970-an dan 1980-an. Efek berantai dari resesi ini mengancam kepentingan kapitalisme global Amerika Serikat dan negara-negara maju, terutama yang tergabung dalam blok OECD dan G8<sup>307</sup>. Untuk itu Amerika Serikat bersama Bank Dunia dan IMF mengambil peran yang lebih besar dalam mendorong dilakukannya penyesuaian struktural (*structural adjustment*) di negara-negara lain. Di Indonesia penerapannya mulai diberlakukan secara hati-hati oleh Bank Dunia sejak era awal 1980-an.

Karena posisi leverage Indonesia pada masa itu relatif kuat, ia tetap dapat mempertahankan kepentingan nasionalnya, baik yang bersifat ekonomi maupun politik, dari intervensi kebijakan yang datang bersama dengan persyaratan bantuan asing. Hal ini sejalan dengan sejumlah syarat yang tercantum dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara bahwa bantuan luar negeri<sup>308</sup>: (1) tidak boleh dikaitkan dengan ikatan politik atau ikatan apapun; (2) syarat pembayaran harus dalam batas kemampuan untuk membayar; (3) penggunaannya haruslah untuk pembiayaan proyek-proyek yang bermanfaat.

---

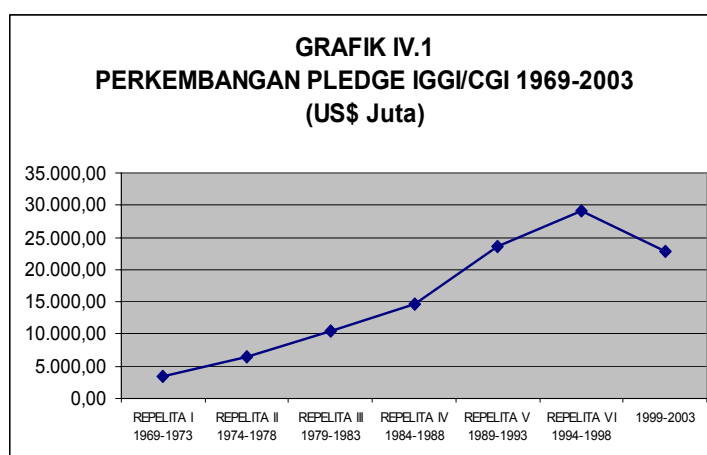
<sup>305</sup> Syamsul Hadi, "*Strategi Pembangunan Mahathir dan Soeharto*", (Jakarta: Pelangi Cendekia, 2005), hlm. 188

<sup>306</sup> *ibid.*, hlm. 170

<sup>307</sup> lihat: Paul M. Krugman dan Maurice Obstfeld, "*International Economics: Theory and Practice*", (Boston: Addison-Wesley, 2003), hlm. 665

<sup>308</sup> Zulkarnain Djamin, "*Sumber Luar Negeri Bagi Pembangunan Indonesia: Sejak IGGI Hingga CGI Serta Permasalahannya*", (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 3

Di awal era 1990-an, setelah Perang Dingin berakhir, ternyata komitmen pinjaman CGI justru meningkat (lihat grafik IV.1). Tampaknya para kreditor Indonesia cukup merasa terkesan akan pertumbuhan ekonomi Indonesia yang sempat dijuluki salah satu macan Asia oleh Bank Dunia. Meski demikian Indonesia mulai merasakan adanya perubahan sikap dari para kreditornya yang semakin mengetatkan syarat kondisionalitas peminjaman. Isu-isu non ekonomi, seperti hak asasi manusia, demokratisasi, Timor-Timur, dan lain sebagainya, mulai dilibatkan di sini.



Sumber data: Zulkarnain Djamin, "**Sumber Luar Negeri bagi Pembangunan Indonesia: Sejak IGGI Hingga CGI serta Permasalahannya**", (Jakarta: UI Press, 1995)

Momentum pelaksanaan penyesuaian struktural secara total muncul ketika Indonesia memasuki masa krisis 1998. Melemahnya *leverage* Indonesia memungkinkan Bank Dunia dan para kreditor CGI untuk melakukan transformasi secara drastis dalam sistem ekonomi dan politik Indonesia. Transformasi ini dipandang sangat mendesak mengingat Indonesia pada waktu itu dibayang-bayangi bahaya kebangkrutan secara total. Bila hal ini terjadi maka akan menyeret utang-utang kepada para kreditor asing baik pemerintah maupun swasta. *Default* atau kegagalan dalam pembayaran utang menjadi kata yang sangat menakutkan bagi para kreditor.

Untuk itulah CGI sangat mendukung ketika Indonesia mengundang IMF untuk turut membantu mengatasi krisis ini. Peran IMF bukan semata diperlukan untuk memperkuat cadangan devisa Indonesia, namun lebih dari pada itu adalah untuk menimbulkan rasa saling percaya antara Indonesia dan para kreditornya. IMF dianggap memiliki kapasitas untuk melakukan pengawasan dan rekomendasi kebijakan terhadap negara-negara yang



ditimpa krisis seperti Indonesia. Tentu saja berdasarkan resep-resep pro-pasar. Bagi IMF krisis Indonesia adalah *blessing in disguise* yang menciptakan kesempatan untuk menyapu bersih semua hambatan yang tidak tersentuh pada saat ekonomi masih dalam kondisi baik<sup>309</sup>.

Setelah ini forum-forum CGI memperlihatkan posisi Indonesia yang cenderung *inferior* dibandingkan dengan para kreditornya. Posisi *inferior* ini diperlihatkan oleh bagaimana Indonesia kemudian seolah-olah tidak lagi memiliki kemampuan untuk menyusun sendiri program-program pembangunan seperti sebelumnya. Setiap program yang dari pemerintah Indonesia haruslah mendapatkan persetujuan dari para kreditornya, khususnya IMF. Sidang CGI adalah forum di mana pemerintah harus melaporkan setiap kemajuan yang telah dicapainya di samping juga menerima rekomendasi-rekomendasi baru. Hal ini cukup untuk membangkitkan sentimen nasionalisme di kalangan publik Indonesia.

Meskipun demikian pemerintah Indonesia selalu berusaha untuk bertindak serasional mungkin. Sejak zaman Habibie hingga S. B. Yudhoyono tidak sekalipun muncul kebijakan anti utang atau anti CGI. Dalam beberapa kali kesempatan isu tersebut memang sempat mengemuka, namun pemerintah tetap bertindak hati-hati untuk tidak membuat kekusaran pada pasar dan para kreditornya. Pemerintah Indonesia dari waktu ke waktu nampaknya punya kepentingan untuk mempertahankan kredibilitas *good boy* yang selama ini disandangnya. Dalam kondisi seberat apa pun Indonesia tetap berusaha mempertahankan pembayaran cicilan utang tanpa default, meskipun beberapa kali melakukan penjadwalan kembali melalui Paris Club.

Tidak dapat dipungkiri memang, pemerintahan masa reformasi tetap membutuhkan utang luar negeri sebagai salah satu sumber penutup defisit. Sebenarnya ada beberapa pilihan pinjaman untuk menutup kesenjangan fiskal ini, yaitu pinjaman non komersial, pinjaman komersial, dan pinjaman domestik. Namun pada awal krisis, pinjaman non komersial melalui forum CGI menjadi pilihan utama pemerintah Indonesia sebab memiliki biaya

---

<sup>309</sup> Richard Robinson dan Andrew Rosser, "*Surviving The Meltdown: Liberal Reform and Political Oligarchy in Indonesia*", dalam: Richard Robinson, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya, Hyuk Rae Kim, "*Politics and Markets in The Wake of The Asian Crisis*", (London: Routeledge, 2000), hlm. 172

ekonomi yang paling murah. Konsekuensi dari pilihan ini adalah biaya politik berupa syarat-syarat kondisionalitas yang harus ditanggung pemerintah.

Syarat-syarat kondisionalitas ini sebenarnya wajar mengingat para kreditor CGI harus dapat mempertanggungjawabkan masalah peminjaman tersebut kepada publik pembayar pajak dan konstituen mereka. Untuk itu kasus gagal bayar merupakan sesuatu yang buruk secara akuntabilitas terhadap publik mereka. Itulah sebabnya pihak kreditor selalu berusaha untuk memastikan efektifitas dan efisiensi penggunaan pinjaman mereka. Opsi pengurangan dan penghapusan utang bukan merupakan isu yang populer di mata kreditor.

Hal lain yang menjadi kepedulian para kreditor adalah masalah demokratisasi, hak asasi manusia dan lingkungan. Pemerintah negara kreditor telah mengevaluasi kebijakan-kebijakan lama mereka di masa Perang Dingin. Di kala itu bantuan luar negeri dituduh seringkali digunakan untuk mendukung rezim-rezim represif dan korup guna mendapatkan dukungan ideologis mereka<sup>310</sup>. Untuk itu kini bantuan luar negeri diberikan dengan maksud mendukung terjadinya perubahan struktural dan kultural pemerintahan di Indonesia. Sedangkan isu lingkungan terutama masalah kehutanan menjadi isu CGI karena ini juga menyangkut isu global.

Tidak jarang peminjaman ini juga mewakili kepentingan kelompok-kelompok tertentu di dalam negara kreditor, baik dalam isu ekonomi, politik, maupun yang lainnya. Pemerintah negara-negara kreditor harus memperhatikan kepentingan perusahaan-perusahaan multinasional dan organisasi-organisasi tertentu yang memiliki hubungan dengan Indonesia. Kepentingan kelompok-kelompok ini dianggap merepresentasikan kepentingan nasional negara-negara kreditor karena mereka memiliki kemampuan untuk melobi dan mempengaruhi kebijakan pemerintahnya<sup>311</sup>.

Namun dalam banyak kasus kepentingan-kepentingan kreditor tersebut tidak selalu selaras bahkan cenderung kontradiksi dengan kepentingan pemerintah dan publik Indonesia. Sebut saja kasus penutupan dan *bail-out* bank-bank bermasalah sebagai hasil dari *letter of intent* dengan IMF yang telah membebani keuangan negara. Kasus pencabutan proteksi

---

<sup>310</sup> Hertz, op. cit., hlm. 56

<sup>311</sup> lihat: Alan Rugman, “*The End of Globalization*”, (London: Random House, 2000), hlm. 7

impor dan subsidi sektor pertanian yang justru mengancam kemandirian pangan Indonesia<sup>312</sup>. Pencabutan subsidi bahan bakar tanpa perencanaan matang yang sempat memicu memanasnya situasi sosial. Kasus divestasi Bank BCA dan Bank Niaga serta privatisasi berbagai BUMN yang cukup menimbulkan kontroversi panjang di dalam negeri. Rekomendasi pengetatan fiskal yang membuat ekonomi Indonesia sulit tumbuh. Tekanan untuk kasus HAM di Timor Timur. Dukungan CGI pada industri yang terkait dengan penggundulan hutan. Intervensi hukum atas kasus perusahaan asuransi Prudential. Atau campur tangan atas masalah yang menyangkut keamanan domestik seperti Aceh, Timor Timur, Ambon, pengusiran aktifis LSM asing, terorisme, dan lain sebagainya.

Kontradiksi kepentingan ini seringkali menyulitkan posisi pemerintah Indonesia di antara publik domestik dan tekanan internasional. Rasionalitas pemerintah seringkali memaksa mereka pada akhirnya lebih mendahulukan kepentingan dan tuntutan kreditor asing ketimbang kepentingan domestik. Pemerintah Indonesia benar-benar menerapkan prinsip dalam pepatah lama “jangan pernah menggigit tangan yang memberimu makan”. Akibatnya citra pemerintah terpuruk di mata publik domestik yang selalu menganggap pemerintah sebagai bagian dari agen kepentingan asing yang jarang berpihak kepada kepentingan rakyat sendiri. Citra ini senantiasa melekat meskipun setelah berulang kali terjadi pergantian pemerintah.

Di masa krisis isu-isu non-ekonomi menjadi sama pentingnya dengan isu ekonomi. Kreditor CGI menginginkan perubahan secara komprehensif, bukan hanya perubahan dalam struktur ekonomi saja. Beberapa isu yang selalu menjadi agenda dalam pertemuan CGI pasca 1998 adalah: (1) Isu-isu struktural adjustment yang tercakup di dalam letter of intent IMF: pengetatan fiskal; liberalisasi perdagangan, keuangan, investasi, perbankan; privatisasi; pencabutan berbagai subsidi; (2) Good governance dan hukum; (3) Kemiskinan; (4) Demokratisasi dan Hak Asasi Manusia; (5) Korupsi; (6) Lingkungan, terutama kehutanan; (7) keamanan, seperti: disintegrasi, kerusuhan, serta yang paling terakhir adalah terorisme.

---

<sup>312</sup> lihat: Bustanul Arifin, “*Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*”, (Jakarta: Kompas, 2004), hlm. 103

Untuk membahas isu-isu yang sangat luas ini, pada tahun 2000 CGI membagi diri menjadi beberapa kelompok kerja dengan koordinator dari pihak Indonesia dan kreditornya. Kelompok kerja tersebut adalah:

1. Kelompok desentralisasi. Koordinator kreditor: Jerman
2. Kelompok kemiskinan. Koordinator: Inggris dan ADB
3. Kelompok kehutanan. Koordinator: Uni Eropa
4. Reformasi hukum dan pemerintahan. Koordinator: Belanda dan UNDP
5. Pengembangan usaha kecil dan menengah. Koordinator: ADB dan Jepang
6. Kesenambungan fiskal. Koordinator: IMF
7. Efektifitas penggunaan bantuan. Koordiantor: Bank Dunia dan UNDP
8. Kelompok kerja sektor keamanan
9. kelompok kerja bagi iklim investasi

Namun meluasnya materi sidang ini membuat pertemuan CGI menjadi tidak efektif. Hasil kajian Bappenas memperlihatkan bahwa tidak semua kelompok kerja meraih hasil yang diinginkan karena rumitnya persoalan yang dihadapi dan kekurangsiapan pemerintah Indonesia. Di samping itu isu kesetaraan kreditor dan debitor juga menjadi masalah, selama ini agenda pertemuan lebih banyak diatur oleh pihak kreditor. Dalam kebanyakan kasus isu yang menjadi agenda pertemuan lebih banyak mencerminkan kepentingan pihak kreditor<sup>313</sup>.

Dalam setiap pertemuan, seluruh peserta memiliki hak yang dan kesempatan yang sama dalam mengutarakan pendapat, menyampaikan penilaian, dan bahkan melontarkan kritiknya terhadap kinerja dan kebijakan pemerintah tanpa memandang besarnya kontribusi pinjaman. Selama ini tidak ada pedoman mengenai apa yang tidak boleh disampaikan di dalam sidang. Semuanya didasarkan semata-mata kepada pemahaman masing-masing anggota dan kesantunan diplomasi. Sehingga pembahasan sidang kadang kala melebar dari isu pokok pertemuan. Masalah yang muncul adalah bagaimana mengkorelasikan isu-isu yang dibahas ini dengan pledge para kreditor.

---

<sup>313</sup> “*Keberadaan dan Peran CGI: Kajian dan Rekomendasi Kebijakan*”, (Bappenas, 2003)

Dampak lainnya adalah energi yang dikeluarkan pemerintah Indonesia untuk menanggapi menjadi bertambah. Materi yang harus dipersiapkan untuk menghadapi sidang dan jumlah delegasi yang harus dibawa membengkak. Bila sebelumnya delegasi Indonesia pada pertemuan CGI hanya terbatas menteri-menteri bidang ekonomi, Bappenas, Bank Indonesia, Departemen Keuangan, dan Departemen Luar Negeri, maka sejak tahun 1998 juga melibatkan kementerian bidang hukum, kehutanan, usaha kecil menengah, kesejahteraan rakyat, desentralisasi, pendidikan, dan kesehatan<sup>314</sup>.

*Pledge* atau komitmen pinjaman yang dihasilkan dalam sidang CGI dalam realisasinya bercampur dengan fasilitas kredit ekspor yang persyaratannya lebih mahal. Pinjaman ini juga merupakan *tied loan* yang berarti hanya berlaku untuk pengadaan barang/jasa produk dari negara pemberi pinjaman. Dengan demikian pilihan dan harganya menjadi terbatas. Di samping itu tidak seluruh komitmen pinjaman dapat dicairkan dalam tahun anggaran berjalan atau anggaran berikutnya<sup>315</sup>. Kadang kala tidak cairnya pinjaman ini disebabkan karena faktor teknis kesiapan pemerintah Indonesia untuk menyerap pinjaman, namun tidak jarang pula disebabkan karena faktor politis. Hal inilah yang pernah dikeluhkan oleh kepala Bappenas Kwik Kian Gie. Sementara dana belum dicairkan, Indonesia tetap harus membayar *Commitment Fee* dari *pledge* CGI tersebut sebesar 1% setahun. Rata-rata *pledge* CGI yang dicairkan (*disbursement*) tidak lebih dari 70% setiap tahunnya. Sebagai contoh pada tahun 2000 hanya 57% yang dicairkan, tahun 2001 hanya 69,4%, sedangkan tahun 2002 hanya 69,3%<sup>316</sup>. Dana yang belum tercairkan ini menjadi tumpukan *undisbursed loan*.

Sejak krisis pemerintah Indonesia dalam pengelolaan utang luar negerinya memiliki tujuan untuk mencapai apa yang disebut sebagai kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*). Kesinambungan fiskal adalah keadaan fiskal yang sehat yang ditunjukkan dengan semakin berkurangnya posisi utang pemerintah, baik utang dalam negeri maupun utang luar negeri. Indikator yang digunakan untuk menunjukkan daya tahan fiskal berkelanjutan

---

<sup>314</sup> *ibid.*, hlm. 60

<sup>315</sup> Hal seperti ini berkaitan dengan kurangnya kapasitas untuk menyerap pinjaman akibatnya kurang layaknya proyek-proyek pembangunan, lihat: Charles P. Kindleberger, "*International Economics*", (Illinois: Richard D. Irwin Inc., 1963), hlm. 394

<sup>316</sup> *ibid.*, hlm. 88

adalah<sup>317</sup>: (1) rasio pembayaran pokok dan bunga utang pemerintah terhadap penerimaan APBN dalam negeri; (2) rasio utang pemerintah terhadap produk domestik bruto (PDB). Tujuan ini kemudian membuat pemerintah harus semakin memperkecil peminjaman dari luar negeri.

Hal ini tentu saja menjadi bertentangan dengan esensi keberadaan CGI yang justru bertujuan memfasilitasi kebutuhan pendanaan eksternal pemerintah Indonesia. Lihat saja dalam beberapa rekomendasi kebijakannya, para kreditor cenderung menyarankan pinjaman yang lebih besar dari kebutuhan pemerintah dengan berbagai alasan. Sementara itu pledge yang dihasilkan setelah sidang juga cenderung lebih besar dari ajuan pemerintah. Sehingga yang seharusnya dikhawatirkan pemerintah Indonesia bukanlah berkurangnya pinjaman, namun justru kecenderungan “kemurahan hati” dari para kreditornya (Tabel IV.1).

**Tabel IV.1**  
**AJUAN PINJAMAN DAN PLEDGE CGI**  
**(1998-2006)**

CGI ke-	TAHUN	AJUAN PINJAMAN	PLEDGE
VII	1998	5.300	7.894
VIII	1999	5.500	5.900
IX	2000	4.500	4.700
X	2001	4.800	5.300
XI	2002	2.600	3.140
XII	2003	3.000	3.140
XIII	2004	2.400	3.400
XIV	2005	3300 (+4500 Tsunami)	3400 (+1700 Tsunami)
XV	2006	3.540	3900 (+hibah 1700)

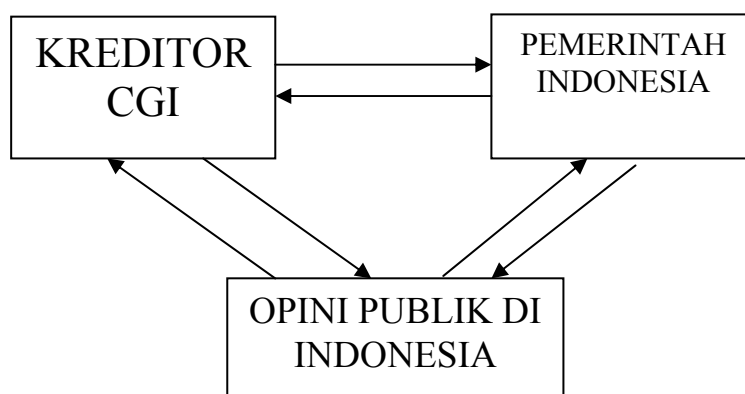
Dari berbagai sumber

Semua ini memperlihatkan bahwa tujuan sidang-sidang CGI semakin lama semakin tidak sinkron dengan tujuan pemerintah Indonesia. Kesadaran pemerintah Indonesia terhadap beban utang ini pun, baik secara ekonomi maupun politik, semakin lama semakin tinggi. Kondisi perekonomian yang relatif semakin stabil pada akhirnya sedikit demi sedikit mengembalikan kepercayaan pemerintah Indonesia untuk menata kembali pola hubungannya dengan para kreditor. Langkah untuk mengakhiri kerja sama dengan IMF di

<sup>317</sup> “Bunga Rampai Kebijakan Fiskal”, (Badan Analisa Fiskal Depkeu, 2002), hlm. 45

tahun 2003, pelunasan seluruh utang kepada IMF di tahun 2006, memimpin sidang CGI di tahun 2005, dan mencoret negara-negara anggota CGI yang memberikan kontribusi kecil namun “cerewet” dapat dinilai sebagai langkah yang berani secara ekonomi dan politik. Faktor opini publik tidak dapat dipungkiri menjadi faktor pendorong langkah-langkah ini. Iklim keterbukaan demokrasi menjadikan penting pencitraan pemerintah di hadapan publik. (Gambar IV.1)

**Gambar IV.1**  
**Interaksi Hubungan Kreditor CGI-Pemerintah-dan Opini Publik**



Sumber: olahan sendiri

Di sisi lain, para kreditor tetap merasa sangat berkepentingan dengan keberadaan forum CGI. Mereka melihat forum ini cukup efektif untuk mengkoordinasikan pinjaman berikut proses penyelesaian utang. Namun langkah-langkah para kreditor untuk memperbaiki citra dengan mengakomodir tuntutan Indonesia memimpin sidang CGI nampaknya tidak cukup efektif untuk mengambil hati publik. Sikap murah hati dalam memberikan pinjaman namun tidak pernah mau memberikan penghapusan atau pengurangan utang menimbulkan kecurigaan publik bahwa para kreditor sebenarnya hanya ingin menambah ketergantungan Indonesia kepada mereka. Sementara penambahan utang baru dinilai tidak memberikan nilai tambah dalam perekonomian<sup>318</sup>.

---

<sup>318</sup> Indonesia telah terjebak ke dalam apa yang disebut sebagai *Fisher Paradox*. Yaitu sebuah kondisi dimana cicilan utang pokok ditambah bunga secara substansial dibiayai oleh utang baru. Kondisi ini ditandai dengan jumlah cicilan utang pokok ditambah bunga adalah lebih besar dari utang

Langkah pemerintah S. B. Yudhoyono menaikkan harga bahan bakar ditahun 2006 yang diikuti dengan memburuknya perekonomian, semakin mengkristalkan pandangan publik bahwa pemerintah lebih peduli dengan kepentingan kreditor ketimbang rakyat sendiri. Publik melihat bahwa pemerintah lebih memilih pencabutan subsidi namun tidak melakukan langkah apapun untuk mengurangi beban cicilan utang. Ditambah lagi dengan kecenderungan peningkatan pledge CGI. Cap agen neoliberalisme semakin melekat pada pemerintah. Namun keputusan S.B. Yudhoyono membubarkan CGI tahun 2007 seolah-olah ingin mematahkan semua tudingan tersebut.

Langkah pembubaran CGI sebenarnya sangat rasional. Secara perhitungan keberadaan CGI sebagai konsorsium multilateral memang dianggap tidak lagi terlalu menguntungkan bagi tujuan strategis Indonesia, meskipun bagi para kreditor keberadaannya masih cukup relevan. Untuk mendapatkan pinjaman, Indonesia cukup berkonsentrasi kepada beberapa kreditor signifikan saja. Ini sesuai dengan tujuan pemerintah untuk memperkecil pinjaman dari luar negeri. Pinjaman bilateral kepada kreditor-kreditor langganan Indonesia dianggap akan memperkecil kemungkinan benturan kepentingan dan lebih dapat disesuaikan dengan tujuan peminjaman. Sebab posisi Indonesia akan relatif sejajar dengan kreditornya. Hal ini bertolak belakang dan memperlihatkan terjadinya pergeseran strategi diplomasi utang pemerintah yang sebelumnya menganggap konsorsium multilateral lebih aman dan setara dibandingkan bilateral.

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa CGI telah gagal mempertemukan tujuan strategis Indonesia dengan para kreditornya (lihat tabel IV.2). Meskipun tujuan awal pembentukan CGI adalah murni bermotif ekonomi, namun setelah krisis para kreditor memandang sangat perlu untuk juga memasuki ranah politik kebijakan di Indonesia. Sebab para kreditor memandang bahwa tanpa melakukan intervensi politik, reformasi struktural di bidang ekonomi akan sulit dicapai. Dampaknya ternyata pertemuan CGI menjadi tidak efektif. Dalam banyak hal malah bertolak belakang dengan tujuan Indonesia yang murni bermotif ekonomi, yaitu semata-mata

---

baru. Akibatnya justru terjadi net transfer negatif dari sumber-sumber keuangan Indonesia kepada pihak kreditor asing. Lihat: Sri Edi Swasono dan Sritua Arief, "*Pembangunan Tanpa Utang : Utang Luar Negeri dan Ekonomi Indonesia*", (Republika 15 Desember 1999)



mendapatkan pinjaman murah. CGI kemudian menjadi keluar dari konteks tujuan strategis Indonesia. Perlahan-lahan ia justru malah menjadi problem tambahan yang justru merepotkan.

**TABEL IV.2**  
**Tujuan Strategis Kreditor CGI dan Indonesia**

	TUJUAN STRATEGIS		CONTOH KASUS
	KREDITOR	INDONESIA	
1	Tujuan CGI untuk memudahkan koordinasi peminjaman	Posisi Indonesia menjadi tidak simetris dihadapan para kreditor sehingga justru sulit menerapkan tujuan-tujuan strategis Indonesia	Pada setiap sidang Indonesia hanya bisa menerima syarat-syarat kreditor. Hingga akhirnya Indonesia berusaha mengambil alih kepemimpinan sidang CGI
2	Kreditor melalui CGI memiliki kepentingan untuk menerapkan kebijakan pro-pasar yang relatif relevan dengan tujuan strategis mereka	Dalam beberapa kasus penerapan prinsip-prinsip pro-pasar tidak sesuai dengan tujuan strategis Indonesia	Penutupan bank bermasalah, pengetatan fiskal, penjualan aset negara
2	Bagi kreditor isu-isu non ekonomi menjadi penting dikaitkan dengan pinjaman dalam forum CGI, untuk mencapai tujuan reformasi	Penerapan isu-isu non ekonomi merupakan masalah sensitif	demokratisasi, hak asasi manusia, keamanan, hukum
3	Sidang-sidang CGI bertujuan membahas isu-isu yang lebih komprehensif	Terlalu meluasnya pembahasan membuat sidang menjadi tidak sejalan dengan tujuan Indonesia, yang ingin sidang lebih efektif dan efisien	Pembentukan sembilan kelompok kerja CGI
4	Meskipun secara keseluruhan pledge makin kecil, para kreditor cenderung ingin mengikat Indonesia dengan pinjaman yang lebih besar	Ini tidak sesuai dengan tujuan kesinambungan fiskal Indonesia yang justru ingin mengurangi pinjaman	kecenderungan pledge kreditor yang selalu lebih tinggi dari ajuan pinjaman Indonesia
5	Rutinitas sidang membuat para kreditor terus memberikan pledge	Indonesia belum terlalu siap untuk menerima pinjaman baru	Tumpukan undisbursement loan (pinjaman belum dicairkan), akibatnya Indonesia harus membayar biaya komitmen

Sumber: olahan sendiri

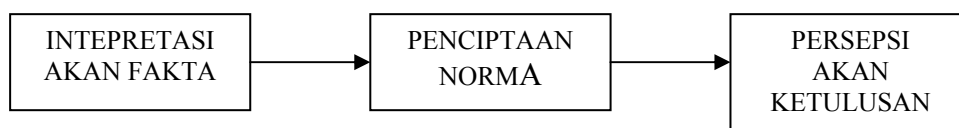
## **B. Kegagalan Mengkonstruksikan Kesepahaman Bersama Dalam Diplomasi CGI**

Proses mengkonstruksikan kesepahaman bersama adalah bagian dari tindakan komunikasi yang memiliki sifat berbeda dengan tindakan strategis. Tindakan ini menekankan kepada upaya pencapaian pemahaman dan persetujuan di antara para aktor melalui argumentasi timbal balik dalam

media bahasa. Untuk itu ada tiga validitas yang harus dipenuhi, yaitu: fakta, penciptaan norma, dan ketulusan<sup>319</sup>.

Dalam pembahasan CGI setelah tahun 1998, fakta pertama yang harus dipahami adalah mengenai krisis itu sendiri. Intepretasi terhadap krisis menyebabkan para aktor-aktor CGI, baik Indonesia maupun para kreditornya, berkepentingan untuk menciptakan norma-norma baru yang sebagian besar dilandasi oleh prinsip-prinsip ekonomi neo-klasik atau yang lazim disebut sebagai neoliberalisme. Di mana penerapan norma baru ini lebih merupakan transformasi ideologis bagi Indonesia sebagai debitor. Pada akhirnya muncul persepsi mengenai ketulusan masing-masing pihak dalam diplomasi CGI yang akan menentukan keputusan untuk mempertahankan atau membubarkan CGI. (Gambar IV.2)

**Gambar IV.2**  
**Tindakan Komunikasi**



### **B.1. Kegagalan Intepretasi Fakta Krisis**

Krisis ekonomi tahun 1998 telah menimbulkan banyak sekali intepretasi yang berbeda-beda. Sebagian melihat krisis ini sebagai sesuatu yang biasa di dalam siklus perekonomian. Stiglitz misalnya mengatakan bahwa setiap kemerosotan ekonomi pasti ada akhirnya. Fluktuasi ekonomi memang telah menjadi ciri dari kapitalisme sejak awal mulanya. Setiap lonjakan akan disusul peluruhan, dan setiap resesi disusul dengan pemulihan. Adapun kebijakan ekonomi hanya akan membuat terobosan apakah kemerosotan itu akan menjadi lebih sebentar atau lebih lama, lebih landai atau lebih menukik<sup>320</sup>. Dengan demikian apapun kebijakan yang diambil, pemulihan pasti akan terjadi.

<sup>319</sup> Muller, op. cit., hlm. 162

<sup>320</sup> Joseph Stiglitz, "*Dekade Keserakahan*", (Jakarta: Marjin Kiri, 2006), hlm. 55

Sebagian lagi melihat krisis ini sebagai akibat dari faktor kepanikan. Sistem keuangan dan pasar-pasar modal Asia memang telah lama disoroti karena relatif ketinggalan zaman dan lemah. Ekspansi kredit bank besar-besaran hanya pada bagian atas siklus bisnis, misalokasi permodalan, dan lemahnya kontrol kredit mengiringi *boom* (lonjakan) ekonomi Asia pada era 1990-an. Ketika terjadi insiden devaluasi baht Thailand 2 Juli 1997, panik menyebar di antara kreditor dan investor domestik dan luar negeri. Bukannya menyadari bahwa yang diperlukan adalah beberapa reformasi yang moderat pada sistem finansial, mereka justru menganggap bahwa keajaiban Asia telah berakhir. Mereka berlomba-lomba untuk keluar pada waktu yang sama dan membawa kehancuran nilai mata uang dan pasar modal<sup>321</sup>. Sebagai akibatnya kemudian proses peluruhan (*burst*) yang terjadi menjadi begitu cepat, berantai, dan tak terkendali.

Namun pandangan yang kemudian akan mendominasi persepektif tentang krisis tahun 1998 adalah yang dibawa oleh kelompok Washington Consensus (IMF, Bank Dunia, dan Departemen Keuangan Amerika Serikat). Kelompok ini, atau yang lazimnya disebut sebagai neoliberal, berpandangan bahwa krisis adalah kehancuran fungsi ekonomi yang tidak dapat dicegah sebagai akibat dari pemerintah yang berusaha untuk menolak rasionalitas pasar. Maka biaya akibat penolakan ini menjadi sangat tinggi, direfleksikan oleh aset-aset yang *over-valued*, kebijakan investasi yang salah, dan penumpukan utang. Untuk itu tugas utama yang harus dilakukan adalah meminimalkan pengaruh kekuasaan negara sebagai institusi predator. Neoliberal melihat krisis ini sebagai pembuka peluang untuk melucuti rezim proteksi perdagangan dan keuangan, kebijakan industri, dan struktur kapitalisme kroni<sup>322</sup>.

Bagi negara seperti Indonesia tuntutan neoliberalisme ini tidak dapat ditolak. Sebagai negara krisis yang membutuhkan utang baru, penjadwalan utang lama, dan kredibilitas investasi, pilihan yang ada pada waktu itu sangatlah terbatas. Namun sebenarnya bukan tidak ada sama sekali. Presiden Soeharto di tahun 1997 memiliki pilihan untuk itu. Ia bukan tidak

---

<sup>321</sup> Philippe F. Delhaise, "*Asia in Crisis: The Implosion of the Banking and Finance Systems*", (Singapura: John Wiley & Sons, 1998), hlm. 1

<sup>322</sup> Mark Beeson dan Richard Robinson, "*Introduction: Interpreting the Crisis*", dalam Robinson, op. cit., hlm. 19

menyadari bahwa resep-resep IMF akan dapat membawa konsekuensi buruk. Struktur ekonomi Indonesia yang selama ini sangat terkendali belum siap untuk dilepaskan terlalu cepat. Di samping bahwa beberapa paket IMF ini akan mengancam kepentingan bisnis keluarga dan kroninya. Pada awalnya Soeharto mengundang IMF hanya sebagai tindakan preventif dan untuk membangkitkan kembali kepercayaan terhadap rupiah<sup>323</sup>. Namun para kreditor CGI, terutama kreditor besar seperti Bank Dunia, ADB, Jepang, Amerika Serikat, sangat mengkaitkan bantuan mereka di masa krisis ini dengan penandatanganan *letter of intent* IMF.

Beberapa kali Soeharto menyatakan keberatannya untuk melaksanakan kondisionalitas IMF. Namun tekanan kreditor CGI untuk melaksanakan Lol semakin keras. Presiden Amerika Serikat Bill Clinton, Kaselir Jerman Helmut Kohl, dan Perdana Menteri Jepang Hashimoto pernah menghubungi Soeharto secara langsung untuk memastikan komitmennya dalam melaksanakan paket reformasi IMF<sup>324</sup>. Sementara itu Soeharto juga mendapatkan dorongan dari dalam tubuh pemerintahannya sendiri untuk mengikuti langkah-langkah IMF tersebut<sup>325</sup>. Ironisnya paket-paket IMF inilah yang justru pada akhirnya dituduh memiliki andil dalam proses kejatuhan Soeharto dan semakin mendorong Indonesia tenggelam ke dalam krisis.

Banyak pihak yang menilai bahwa IMF memang telah salah dalam menganalisis krisis ekonomi Asia Timur. Hill mengatakan bahwa paket reformasi IMF terlalu ambisius dan komprehensif. Negara-negara maju saja belum tentu mau menandatangani paket serupa itu, apalagi negara-negara miskin pada masa krisis. Bukannya memfokuskan pada variabel-variabel kunci yang diperlukan untuk mengembalikan kepercayaan pasar, mereka malah mengambil pendekatan membabi buta. IMF benar-benar melihat krisis ini sebagai kesempatan untuk mendorong paket reformasinya di Indonesia. Sementara yang mereka hadapi adalah pemerintah yang telah kelebihan

---

<sup>323</sup> Paul Blunstein, "*The Chastening: Inside the Crisis That Rocked the Global Financial System and Humbled the IMF*", (New York: Public Affairs, 2001), hlm. 100

<sup>324</sup> Zon, op. cit., hlm. 54

<sup>325</sup> Para pendukung IMF di kalangan pemerintahan pada waktu itu adalah Penasehat Ekonomi Widjojo Nitisastro, dan Gubernur Bank Sentral Soedrajad Djiwandono. Lihat: Zon, op. cit., hlm. 54

beban, lemah, dan mengalami demoralisasi untuk dapat melaksanakan paket-paket tersebut<sup>326</sup>.

Pada sisi lain Baghwati melihat bahwa tudingan IMF dan Bank Dunia terhadap krisis sebagai akibat dari kapitalisme kroni adalah tidak tepat. Ia mengatakan bahwa kapitalisme kroni adalah gejala yang terjadi dimana-mana bahkan di negara-negara maju sekalipun. Baghwati justru melihat krisis adalah akibat kesalahan dari kebijakan Washington yang memaksakan liberalisasi finansial internasional tanpa menyediakan pengamanan yang memadai<sup>327</sup>.

Sementara itu Krugman beranggapan bahwa ada dua kesalahan IMF yang fatal dalam menangani krisis, yaitu: (1) kebijakan moneter dan fiskal ketat, dan (2) perubahan struktural ekonomi, seperti penghapusan monopoli dan penutupan bank. Kebijakan seperti ini dipertanyakan relevansinya dalam mengatasi krisis. Adalah salah jika IMF beranggapan bahwa hal ini akan dapat mengembalikan kepercayaan pasar. Defisit anggaran dan memerangi kronisme bukanlah perhatian pasar pada saat krisis. Luasnya permintaan IMF ini justru meningkatkan kecurigaan bahwa Amerika Serikat sedang menggunakan krisis untuk menerapkan ideologinya di Asia. Di samping itu juga menambah perselisihan di antara negara-negara krisis dengan penolongnya. Dengan demikian krisis kepercayaan justru semakin memburuk<sup>328</sup>.

Bahkan IMF sendiri sejak tahun 1999 mengakui bahwa mereka telah melakukan kesalahan dalam membaca dan mengeluarkan rekomendasi dalam menghadapi krisis. IMF tidak menduga bahwa resesi yang dihadapi negara-negara yang terkena ternyata akan sangat parah dan berkepanjangan. Kesalahan analisis ini membuat IMF mengeluarkan rekomendasi kebijakan moneter dan fiskal ketat. Akibatnya, alih-alih dapat keluar dari resesi, negara-negara tadi justru terjebak ke dalam lingkaran krisis yang lebih parah.

Intepretasi pemerintah Indonesia terhadap fakta krisis ini sebagian memang dibentuk dalam interaksinya dengan IMF dan para kreditor CGI. Di

---

<sup>326</sup> Hill, op. cit., hlm. 78

<sup>327</sup> Jaghdis Bhagwati, "*In Defense of Globalization*", (London: Oxford Univ. Press, 204), hlm. 202

<sup>328</sup> Paul Krugman, "*Kembalinya Depresi Ekonomi*", (Bandung: Penerbit ITB, 2000), hlm . 115

masa krisis inilah terjadi perubahan peran yang sangat signifikan dari CGI. Tidak seperti sebelumnya, dimasa krisis CGI berusaha meraih peran yang lebih komprehensif dalam membantu Indonesia. Namun di sinilah kesalahannya. Peran yang dominan dari para kreditor ini justru membuat mereka semakin tidak sensitif dalam membaca fakta krisis. Para kreditor CGI cenderung menjadi berpola pikir sempit (*narrow minded*) dan memandang permasalahan hanya dari satu perspektif saja. Sementara Indonesia diliputi oleh penyakit rendah diri (*inferior complex*) yang memosisikan diri hanya sebagai penerima utang dengan segala konsekuensi yang mengikutinya. Akibatnya kedua belah pihak gagal menginterpretasikan kondisi faktual yang relevan dari krisis ini. Sehingga penetrasi neoliberalisme dalam kebijakan publik masuk semakin dalam tanpa bisa ditawar dan tanpa melihat kesesuaiannya dengan keadaan Indonesia.

## **B.2. Penciptaan Norma Bersama Atau Paksaan Tranformasi Ideologi?**

Tidak dapat dipungkiri memang peran serta CGI dalam mendorong pelaksanaan paket neoliberalisme IMF ini. Salah satu alasan mengapa kemudian Soeharto dengan terpaksa mengikuti Lol IMF adalah terutama untuk mendapatkan kepercayaan dari para kreditor utamanya di CGI. Kepercayaan ini diperlukan baik untuk mendapatkan pinjaman baru maupun untuk menjadwalkan kembali utang-utang lama, termasuk utang swasta. Tanpa desakan para kreditor CGI tidak dipungkiri Soeharto kemungkinan besar ditahun 1998 tidak akan begitu patuh atau bahkan mungkin telah mengabaikan IMF. Sementara para kreditor CGI melihat bahwa paket IMF untuk Indonesia ini penting bagi mereka sebab beberapa hal: (1) hal ini sesuai kepentingan dan ideologi pasar para kreditor; (2) paket IMF menjamin bahwa utang para kreditor akan dapat dikembalikan sebab akan ada penyesuaian dari sisi pengeluaran pemerintah Indonesia; dan (3) IMF dianggap memiliki kapasitas untuk menganalisis dan memberikan rekomendasi atas kebijakan pemerintah Indonesia.

Langkah Soeharto untuk mengadopsi neoliberalisme ini kemudian diikuti oleh para penerusnya. Secara konsisten Lol IMF selalu menjadi rujukan dalam sidang CGI di era pasca Soeharto. Meskipun beberapa rekomendasi dari hasil analisis IMF mengenai krisis telah terbukti tidak tepat

namun pemerintah Indonesia bergeming. Mereka senantiasa menjadikan penilaian IMF sebagai tolak ukur standar keberhasilan atau kegagalan kebijakan-kebijakan pemerintah pada setiap sidang-sidang CGI. Itulah sebabnya mengapa Kwik Kian Gie sewaktu menjabat sebagai kepala Bappenas di era Megawati pernah menjuluki CGI, Bank Dunia, dan IMF sebagai kartel utang bagi Indonesia.

Dengan demikian paket penyesuaian struktural ala Konsensus Washington menjadi konstruksi bahasa dan nilai bersama yang digunakan oleh para kreditor CGI dan pihak Indonesia dalam menganalisis dan mengatasi krisis tahun 1998. Ini merupakan kemenangan telak neoliberalisme setelah perjuangan panjang berusaha melakukan transformasi ideologis di Indonesia. Secara historis, menurut Chalmers, pembagian spektrum ideologi ekonomi di Indonesia dapat dibagi menjadi tiga, yaitu<sup>329</sup>: nasionalis-statis (*statist-nasionalist*), ekonomi liberal (*economic liberalism*), dan ekonomi populis (*economic populism*). Pandangan pertama, yaitu statisme, adalah ideologi yang telah diadopsi oleh pemerintah Indonesia sejak zaman Soekarno hingga pada masa Orde Baru Soeharto. Di zaman Soeharto kaum statis mempopulerkan kata pembangunan sebagai istilah ekonomi politik. Menurut perspektif ini intervensi negara sangat dibutuhkan dalam aktifitas ekonomi guna tercapainya tujuan-tujuan pembangunan nasional.

Pandangan kedua, yaitu ekonomi liberal, meskipun sebenarnya telah ada sejak era tahun 1950-an, namun keberadaannya selalu berada di bawah bayang-bayang ideologi statis-nasionalis. Bahkan ia sempat menghilang sama sekali di era Ekonomi Terpimpin Soekarno. Muncul kembali di era awal Orde Baru diusung oleh para teknokrat sebagai solusi untuk menghadapi krisis ekonomi. Namun sedikit tenggelam ketika kaum statis kembali menguat pada masa boom harga minyak. Legitimasi kaum liberal mulai bangkit dengan dukungan kreditor asing ditengah kesulitan ekonomi era pertengahan 1980-an. Puncak kemenangannya adalah dimasa krisis tahun 1998. Inti dari asumsi kaum liberal adalah peran pasar sebagai cara paling efektif untuk mengendalikan alokasi sumber daya ekonomi. Sedangkan intervensi negara hanya akan mendistorsi keefektifan pasar.

---

<sup>329</sup> Chalmer, "*Introduction*", dalam: Chalmer dan Hadiz, op. cit., hlm. 28

Pandangan ketiga yaitu ekonomi populis pada intinya adalah perbaikan kesejahteraan rakyat melalui kebijakan pembangunan akar rumput yang bersifat dari bawah ke atas guna terciptanya kekuatan nasional. Untuk itulah peran usaha kecil menengah dan koperasi sangat penting. Dalam istilah lokal pandangan ini juga terkenal sebagai ekonomi kerakyatan atau ekonomi Pancasila. Legitimasi dari pandangan ini terdapat dalam pasal 33 UUD 45. Walaupun secara implementasi aliran ini adalah yang terlemah di antara ketiganya, namun baik kaum statis maupun kaum liberal selalu berusaha mengambil popularitas terminologi kerakyatan dalam setiap kebijakan mereka.

Perdebatan di antara perspektif ideologis di Indonesia sebenarnya tidak terlepas dari apa yang terjadi pada kancah ekonomi politik internasional, terutama perdebatan antara statisme dengan liberalisme. Keynes menyebutkan bahwa perbedaan diantara kedua tipe ekonomi ini menyebabkan pula terjadinya perbedaan kebijakan-kebijakan yang ditawarkan. Pada satu sisi adalah apa yang disebutnya sebagai ekonomi klasikal yang menekankan kepada keseimbangan kesempatan kerja penuh (*full-employment equilibrium*), dimana harga dan upah yang fleksibel dapat secara mudah disesuaikan dengan perubahan pada permintaan sehingga keseimbangan kesempatan kerja penuh akan tercapai. Dalam sistem seperti ini pasar yang akan mengerjakan semuanya, sementara itu peran pemerintah sangat kecil<sup>330</sup>.

Namun di sisi lain Keynes juga menandai bahwa terdapat situasi kegagalan pasar, dimana keseimbangan tidak dapat tidak dapat diciptakan oleh kekuatan pasar sehingga pemerintah harus melakukan intervensi dengan kebijakan sisi permintaan (makro ekonomi). Keynesianisme tidak saja menciptakan rasionalisasi bagi intervensi pemerintah namun juga memberikan isyarat bahwa ekonomi klasikal belum tentu aplikabel pada setiap situasi ekonomi<sup>331</sup>.

Diera awal pasca Perang Dunia II (1945-1970), paham intervensi negara sangat mengilhami negara-negara berkembang untuk melakukan

---

<sup>330</sup> Robert Gilpin, "*Global Political Economy: Understanding The International Economic Order*", (New Jersey: Princeton Univ. Press, 2001), hlm. 310

<sup>331</sup> *ibid.*, hlm. 311



pembangunan sehingga sering disebut sebagai ekonomi pembangunan. Namun pada era 1970 hingga 1980-an ideologi ekonomi neoklasikal mulai mempengaruhi baik para akademisi maupun institusi internasional. Neoliberalisme dan doktrin penyesuaian struktural kemudian menjadi dominan pada IMF dan Bank Dunia<sup>332</sup>. Hal ini tidak terlepas dari resesi ekonomi dunia yang terjadi akibat melambungnya harga minyak di era 1970-an. Akibatnya terjadi krisis utang pada negara-negara Amerika Latin yang kemudian mengancam institusi keuangan negara-negara maju. Para ekonom neoklasikal yang berada pada institusi seperti IMF dan Bank Dunia melihat krisis ini sebagai akibat dari kebijakan fiskal pemerintah yang tidak bertanggung jawab, hiperinflasi, ketertutupan pasar. Untuk itu kebijakan yang direkomendasikan mereka kepada negara-negara krisis adalah pengetatan fiskal, privatisasi, dan liberalisasi pasar. Ketiga pilar ini menjadi inti dari Konsensus Washington<sup>333</sup>. Dimana IMF dan Bank Dunia adalah ujung tombak dari misi ini.

Di akhir tahun 1980-an dan awal 1990-an neoliberalisme mendapat tantangan dari teori negara pembangunan (*developmental state*) yang bertolak belakang dengan neoliberalisme namun sejalan dengan ide-ide ekonomi pembangunan. Menurut teori ini pemerintah negara-negara yang terlambat melakukan industrialisasi akan menjalankan fungsi pembangunan dan berupaya membimbing proses industrialisasi<sup>334</sup>. Kontroversi muncul kemudian ketika ekonom neoliberal dan negara pembangunan berusaha menginterpretasikan “Keajaiban Asia Timur” di era pertengahan 1990-an. Bank Dunia, mewakili perspektif neoliberal, mengklaim bahwa sukses tersebut adalah buah dari menguatnya peran pasar dan minimalnya peran pemerintah. Sementara para penganut negara pembangunan mengatakan bahwa ini adalah keberhasilan peran negara untuk memimpin proses industri dan pembangunan<sup>335</sup>.

Kekuatan konstruksi neoliberalisme yang utama adalah bahwa ideologi ini terinstitusionalisasi dengan begitu baik. IMF, Bank Dunia, dan WTO adalah

---

<sup>332</sup> *ibid*, hlm. 306

<sup>333</sup> Stiglitz, *op. cit.*, hlm. 23

<sup>334</sup> Chalmer Johnson, “*MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*”, (Stanford: Stanford Univ. Press., 1982), hlm. 19

<sup>335</sup> Gilpin, *op. cit.*, hlm. 306

organisasi-organisasi pengusung utama neoliberalisme. Dukungan terhadap mereka didapatkan dari pemerintah negara-negara industri maju ditambah dengan kelompok-kelompok bisnis dan keuangan internasional serta para akademisi. Hal ini tentu bukan lawan yang sepadan bagi gagasan-gagasan ekonomi politik lain yang cenderung terfragmentasi. Itulah sebabnya ketika krisis 1998 neoliberalisme benar-benar merajalela sementara yang lainnya seolah-olah tenggelam.

Masuknya pengaruh internasional terhadap kebijakan ekonomi Indonesia terjadi karena adanya paling tidak tiga faktor yang saling mempengaruhi, yaitu: fluktuasi pasar, keterkaitan antara kelompok domestik dan aktor internasional, serta hubungan kekuasaan antara aktor internasional dengan pemerintah negara berkembang<sup>336</sup>. Ketidakmampuan pemerintah Indonesia mengatasi kondisi pasar telah melemahkan kapabilitas dan kredibilitas pemerintah dan kebijakan yang diambilnya dalam mengatasi krisis. Desakan dari para kreditor Indonesia baik IMF maupun CGI ditambah dengan dukungan kuat dari beberapa pembuat kebijakan pemerintah yang secara ideologis sangat pro-pasar membuat transformasi ideologi ala penyesuaian struktural menjadi tidak terelakan.

Sejak krisis 1998, praktis konsep-konsep pembangunan jangka panjang dan terencana sebagaimana rencana pembangunan lima tahun (repelita) di zaman Orde baru nyaris tidak pernah terdengar lagi. Dimasa reformasi ini pemerintah Indonesia benar-benar berusaha memposisikan diri secara minimal dan membiarkan pasar yang bekerja. Bahkan untuk memilih tim ekonomi saja syarat utamanya haruslah ramah terhadap pasar<sup>337</sup>. Tidak dapat dipungkiri memang, misi IMF dan Bank Dunia memasukkan pemikiran neoliberalisme melalui forum CGI di Indonesia relatif berhasil.

Dalam telaah konstruktifisme permasalahannya kemudian bukan apakah ideologi dan kebijakan neoliberalisme itu adalah benar atau salah. Konstruktifisme lebih melihat kepada bagaimana norma-norma tersebut dikonstruksikan. Dalam banyak hal tuntutan ekonomi pasar yang dibawa

---

<sup>336</sup> Mengenai tiga faktor ini lihat: Barbara Stallings, "*International Influence on Economy Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform*", dalam: Stephan Haggard dan Robert F. Kaufman, "*The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and The State*", (New Jersey: Princeton Univ. Press, 1990), hlm. 49

<sup>337</sup> Mubyarto, "*A Development Manifesto*", (Jakarta: Kompas, 2005), hlm. 24

oleh kreditor-kreditor internasional tersebut adalah logis dan masuk akal, meskipun beberapa yang lainnya perlu dipertanyakan. Salah satu kebaikan yang masuk bersama politik pasar bebas adalah kebebasan politik dan penegakan demokrasi<sup>338</sup>. Namun problem yang muncul kemudian adalah rasa kepemilikan (*ownership*) dari program-program perubahan yang telah disepakati. Persepsi yang kemudian muncul bahwa program-program pemerintah bukanlah hasil pemikiran terbaik dari para pembuat kebijakannya, ini adalah produk dari ketergantungan pemerintah Indonesia terhadap para kreditornya di forum CGI.

Proses konstruksi ideologi pasar inilah yang dianggap bermasalah. Proses konstruksi reformasi ekonomi bukanlah sekedar masalah pembenahan manajerial atau administratif semata. Agenda IMF dan para kreditor lainnya untuk perubahan seringkali mendapatkan penentangan yang sangat bersifat politik. Alih-alih menjadi sebuah proses penyesuaian secara rasional untuk menciptakan efisiensi ekonomi, reformasi justru malah menjadi proses politik yang bercirikan konflik antar kelompok yang saling bersaing. Konflik ini terjadi antara para reformis pasar liberal dengan kelompok nasionalis dan populis<sup>339</sup>. Karena mau tidak mau penerapan ideologi pro-pasar menuntut dilakukannya intervensi pada kebijakan pemerintah dan sistem politik. Sebab kaum neoklasikal atau neoliberal sangat meyakini bahwa reformasi struktural ala ekonomi pasar menuntut pula diberlakukannya sistem demokrasi liberal secara menyeluruh. Mereka percaya bahwa demokrasi dan kemajuan ekonomi berbanding lurus<sup>340</sup>.

Di sisi lain ekonomi pasar bukan suatu tujuan ideal yang ingin dicapai oleh kebanyakan publik Indonesia. Dalam banyak kesempatan ia selalu dipertentangkan dengan ekonomi kerakyatan pasal 33 UUD 45<sup>341</sup>. Premis-premis ekonomi pasar seringkali dianggap bertolak belakang dengan cita-cita awal para *founding fathers* kemerdekaan Indonesia. Ekonomi kerakyatan atau sering disebut ekonomi Pancasila merupakan konstruksi pemikiran yang

---

<sup>338</sup>lihat: Paul A. Samuelson dan William D. Nordhaus, "*Ilmu Makro Ekonomi*", (Jakarta: Media Global Edukasi, 2004), hlm. 455

<sup>339</sup> *ibid.*, hlm. 173

<sup>340</sup>lihat: Robert Dahl, "*On Democracy*", (Connecticut: Yale Univ. Press, 1998), hlm. 59. Namun secara faktual premis ini kemudian harus dipertanyakan.

<sup>341</sup>Untuk itulah selalu ada upaya untuk mengamanden pasal 33 UUD 45, namun belum berhasil. Lihat: Swasono, "*Daulah Rakyat..*", *op.cit.*, hlm. 20

telah terbentuk melalui pola pendidikan di Indonesia selama beberapa generasi. Dan para kreditor, meskipun berhasil mengadopsikan pemikiran pro-pasarnya, namun gagal menginternalisasi proses adopsi tersebut. Masuknya ideologi pasar lebih dianggap sebagai proses pemaksaan secara eksternal. Akibatnya, alih-alih menangkap nilai-nilai kebaikan yang masuk bersama kondisionalitas pinjaman CGI, sebagian dari publik dan para pembuat kebijakan malah selalu mencurigai maksud di balik perilaku filantropis para kreditor.

### **B.3. Persepsi Mengenai Ketulusan**

Terkonstruksinya persepsi ketergantungan terhadap CGI muncul ketika hubungan tersebut dinilai tidak lagi simetris dan syarat-syarat yang diajukan para kreditor CGI seolah-olah bertujuan hanya untuk menguntungkan mereka saja sementara di sisi lain sangat merugikan Indonesia. Hal ini bertolak belakang dengan tujuan awal didirikannya CGI yaitu adanya hubungan yang simetris dan saling menguntungkan<sup>342</sup>. Para kreditor CGI gagal melihat sensitifitas sentimen nasionalisme dari pihak Indonesia. Sentimen nasionalisme yang telah terkonstruksi secara historis sebagai dampak imperialisme selama ratusan tahun. Dimana utang banyak dipersepsikan sebagai sebagai sebuah bentuk imperialisme baru<sup>343</sup>.

Isu utang luar negeri sendiri memang semakin tidak populer, bahkan berkonotasi negatif di kalangan publik Indonesia. Bila sebelumnya keberhasilan mendapatkan komitmen pinjaman baru dari kreditor selalu dibanggakan sebagai wujud kepercayaan luar negeri terhadap pemerintah Indonesia, maka setelah masa Habibie justru sebaliknya. Komitmen pinjaman CGI dianggap hanya akan menambah beban utang dan wujud ketergantungan pemerintah terhadap kreditor asing. Gerakan-gerakan anti utang luar negeri ini pada awalnya hanya marak di kalangan akademisi, lembaga swadaya masyarakat, dan mahasiswa. Namun gencarnya pemberitaan yang kritis dari media serta munculnya aksi demonstrasi pada

---

<sup>342</sup> Mengenai persepsi ketergantungan dan saling ketergantungan lihat: R.J. Barry Jones, *“Globalisation and Interdependence in the International Political Economy”*, (London: St. Martin’s Press, 1995), hlm. 94

<sup>343</sup> lihat: Andrew Webster, *“Introduction to the Sociology of Development”*, (London: Macmillan Education, 1984), hlm. 163

setiap sidang CGI menjadikan masalah utang luar negeri salah satu komoditas politik domestik yang cukup vital. Pada zaman Presiden S. B. Yudhoyono isu ini semakin menguat di parlemen. Dalam beberapa kesempatan DPR selalu mempertanyakan keputusan pemerintah menambah komitmen pinjaman dari CGI.

Resistensi ini disadari betul oleh para kreditor CGI. Untuk itu mereka berusaha untuk lebih mendekatkan forum ini kepada publik di Indonesia. Para kreditor menginginkan agar masyarakat Indonesia memahami bahwa forum ini menyangkut kepentingan Indonesia juga. Sejak tahun 1998 mereka mengundang wakil-wakil dari lembaga swadaya masyarakat untuk turut menyampaikan aspirasi dalam setiap kesempatan sidang CGI. Upaya lain adalah dengan memindahkan pelaksanaan sidang CGI IX tahun 2000 ke Indonesia. Dimana sebelumnya sidang-sidang CGI selalu dilaksanakan di luar negeri.

Namun upaya ini tidak banyak membuahkan hasil, opini masyarakat atas utang luar negeri tidak banyak berubah. Survei yang dilakukan koran Kompas di tahun 2003 menyimpulkan bahwa di mata masyarakat Indonesia utang luar negeri tetap bagaikan sebuah dilema. Di satu sisi penambahan utang tidak akan memberi jaminan bahwa perekonomian akan lebih baik. Namun di sisi lain, penghentian utang dikhawatirkan akan membuat perekonomian terpuruk. Masyarakat juga tidak yakin pinjaman digunakan pemerintah secara benar. Mereka khawatir utang luar negeri tidak akan pernah dapat dilunasi dan pihak-pihak asing akan semakin mendikte keputusan-keputusan yang diambil pemerintah<sup>344</sup>.

Para kreditor CGI juga gagal melihat bahwa masalah utang luar negeri bagi sebuah negara berdaulat adalah sama sekali berbeda dengan utang dalam dunia bisnis. Utang dalam dunia bisnis tidak mengenal istilah kedaulatan. Kedaulatan mereka terletak pada hukum yang secara pasti mengatur hubungan kreditor-debitor tersebut. Sedangkan pada tataran negara, kedaulatan terkonstruksi pada negara itu sendiri. Dengan demikian meskipun syarat-syarat atau kondisionalitas utang piutang bagi negara

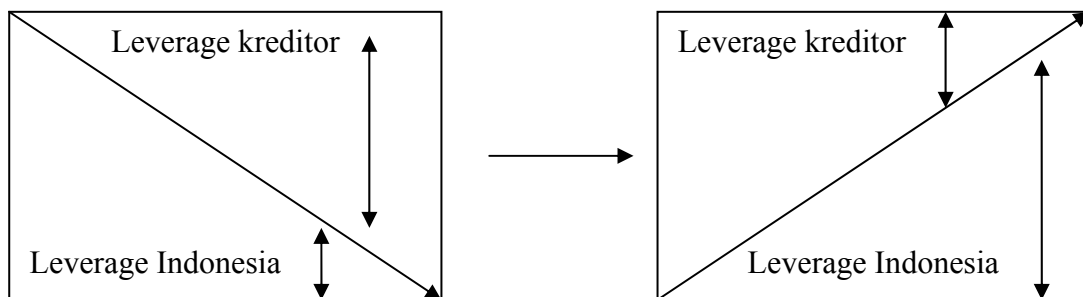
---

<sup>344</sup> Kompas, 27 Januari 2003

berdaulat sebenarnya adalah wajar namun seyogyanya tidak menginjak wilayah-wilayah sensitif kedaulatan negara.

Apa yang dilakukan oleh para kreditor CGI dimasa krisis jelas telah jauh melampaui wilayah ini. Sikap diam dan tunduk pihak Indonesia ketika pihak kreditor mengevaluasi laporan dan mencampuri pembuatan kebijakannya dianggap sebagai sebuah persetujuan secara total. Para kreditor lupa bahwa dalam kondisi krisis seperti ini pihak Indonesia memang tidak memiliki banyak pilihan untuk menyanggah apalagi menolak. Namun keadaan jelas akan berubah ketika Indonesia telah mendapatkan kembali *leverage*-nya. Model gambar IV.3 di bawah bisa menjelaskan bagaimana pergerakan alur *leverage* (pengaruh) tersebut. Ketika *leverage* Indonesia melemah karena krisis, maka *leverage* para kreditor CGI akan menguat dan mendominasi pengaruhnya terhadap Indonesia. Namun sebaliknya suatu saat *leverage* Indonesia akan kembali menguat dan dapat kembali menentukan nasibnya di hadapan para kreditor.

**Gambar IV.3**  
**Model Leverage Indonesia -Kreditor CGI**



Sumber: olahan sendiri

Bahwa ada yang salah dalam banyak aspek kebijakan ekonomi politik Indonesia memang tidak dapat dipungkiri. Namun yang seharusnya dilakukan oleh para kreditor CGI adalah mendorong dari belakang pemerintah Indonesia untuk melakukan sendiri koreksi. Bukannya malah justru menerapkan resep *one-size-fits-all* IMF tanpa memperhatikan latar belakang

permasalahan dan historis. Suatu pendekatan yang banyak mendapatkan kritik. Bukan semata pendekatan ini dinilai sebagai terlalu menyederhanakan masalah namun beberapa resep ini kadang-kadang justru bertolak belakang dengan apa yang dilakukan oleh para kreditor di rumah mereka sendiri<sup>345</sup>.

Hal yang mencolok adalah ketika para kreditor CGI memaksa dilakukannya kebijakan pasar bebas ala IMF dan Bank Dunia. Faktanya seluruh negara yang sukses melakukan industrialisasi dan peningkatan standar hidup, sebagaimana para kreditor CGI itu, tidak mendasarkan kebijakan mereka pada model pasar bebas. Negara-negara tersebut justru melakukan model intervensionis, dimana negaralah yang mengatur investasi, mengelola perdagangan, dan memberi subsidi serta proteksi pada sektor terpilih<sup>346</sup>. Inilah yang menyebabkan tersendat-sendatnya perundingan-perundingan dalam World Trade Organization hingga sekarang. Indonesia telah seringkali merasakan dampak proteksionisme perdagangan tersebut. Meskipun kini proteksionisme tersebut dijalankan dengan modus yang lebih halus.

CGI juga dinilai, sebagaimana IMF, dalam mendorong kebijakan penyesuaian struktural di Indonesia tidaklah lebih daripada dorongan kelompok-kelompok kepentingan bisnis dan keuangan di negara mereka yang menginginkan dibukanya pasar-pasar baru. Pembukaan pasar-pasar baru ini dalam beberapa sektor sangat tidak mempedulikan kerentanan para pemain lokal. Contoh yang paling mencolok adalah pukulan pada sektor pertanian.

Paradoks-paradoks seperti ini menimbulkan citra kemunafikan terhadap para kreditor penganjur ideologi penyesuaian struktural serta ideologi yang dibawanya. Ini berdampak jelas terhadap persepsi mengenai ketulusan para kreditor CGI dalam membantu Indonesia. Akibatnya pendekatan utang melalui CGI dinilai tidak lagi efektif karena terlalu sarat dengan berbagai kepentingan ekonomi dan politik. Pada akhirnya sentimen nasionalisme-lah yang bekerja. Sebagaimana Robinson mengatakan bahwa ekonomi sebenarnya berakar pada nasionalisme. Aspirasi negara berkembang sebenarnya lebih tertuju pada tercapai dan terpeliharanya

---

<sup>345</sup> Sach, op. cit., hlm. 81

<sup>346</sup> Kevin Danaher, "10 Alasan Bubarkan IMF dan Bank Dunia", (Jogjakarta: Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas, 2005), hlm. 50; lihat juga: "Garis Besar Ekonomi Amerika Serikat", (Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, 2004), hlm. 169

kemerdekaan serta harga diri bangsa daripada sekedar untuk makan. Sementara Greenfeld beranggapan bahwa nasionalisme tidaklah menghilang. Pertumbuhan berkelanjutan yang merupakan ciri suatu ekonomi maju bukanlah suatu proses yang tercapai dengan sendirinya. Pertumbuhan tersebut didorong dan ditopang oleh nasionalisme<sup>347</sup>.

Dengan demikian dunia ekonomi nyata bukanlah sesuatu yang sama sekali bebas nilai. Hubungan kreditor-debitor sangatlah sarat dengan kepentingan untuk memaksimalkan keuntungan diri, sebagaimana asumsi kaum neoliberal itu sendiri<sup>348</sup>. Sayangnya inilah yang akhirnya menonjol dari konstruksi diplomasi utang CGI. Alih-alih dianggap sebagai sebuah konsorsium yang akan menguntungkan semua pihak, CGI justru dianggap sebagai lembaga yang akan habis-habisan mengeksploitasi sumber daya Indonesia dalam sebuah pertarungan yang asimetris.

Sehingga dimasa krisis ini pulalah mencuat pemikiran untuk mengkaji keberadaan CGI sebagai diplomasi utang model konsorsium yang berujung pada pembubaran tahun 2007. Dan turut andil pada mengkrystalnya keinginan untuk pembubaran CGI tersebut adalah konstruksi pemikiran-pemikiran neoliberalisme yang dilakukan secara kasar. Pemikiran neoliberalisme telah dijadikan semacam “dogma agama” yang tidak bisa ditawar-tawar lagi<sup>349</sup>. Dalam perspektif konstruktifisme, di sinilah kesalahan utama dari transformasi ini, yaitu pada proses konstruksi yang dilakukan. Atau dalam istilah Stiglitz adalah kesalahan dalam menentukan kecepatan dan urutan (reformasi struktural) serta ketidaksensitifan kepada isu sosial<sup>350</sup>. Kesalahan itu yang menjadikan CGI, IMF, serta transformasi pemikiran dan kebijakan yang dibawakannya seolah menjadi ancaman. Mengutip yang pernah dikatakan seorang presiden Bank Dunia bahwa *structural adjustment* seolah-olah menjadi penyebab utama semua kejahatan di dunia<sup>351</sup>. Serta apa yang dikatakan Keynes “ cepat atau lambat, pemikiran-pemikiranlah, bukan

---

<sup>347</sup> Sri-Edi Swasono, “*Daulat Rakyat Versus Daulat Pasar*”, (Jogjakarta: Pustep UGM, 2005), hlm. 9; meskipun Ohmae mengatakan bahwa nasionalisme ekonomi akan hilang ketika memasuki pasar, lihat Kenichi Ohmae, “*The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*”, (New York: Harper Perrenial, 1990), hlm. 3

<sup>348</sup> lihat: Sri-Edi Swasono, “*Ekspose Ekonomika: Mewaspada Globalisme dan Pasar Bebas*”, (Jogja: Pustep UGM, 2005), hlm. 2

<sup>349</sup> lihat: Mubyarto, op. cit., hlm. 6

<sup>350</sup> Stiglitz, op. cit., hlm. 73

<sup>351</sup> hal ini dikatakan James Wolfensohn, lihat: Pincus dan Winters, op. cit., hlm. 43



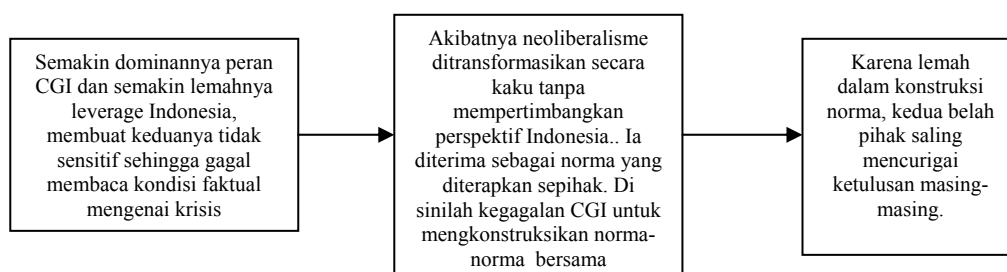
kepentingan pribadi, yang dianggap berbahaya bagi kebaikan dan kejahatan<sup>352</sup>. Tidak hanya pada tataran non pemerintah, pemerintah S. B. Yudhoyono yang sangat mementingkan citra publik pun akhirnya sampai kepada persepsi ini.

Sebenarnya ketidakpercayaan akan ketulusan lawan bukan hanya monopoli Indonesia sebagai debitor saja. Para kreditor pun dari sejak awal krisis memiliki potensi ketidakpercayaan bahwa Indonesia akan benar-benar serius melaksanakan reformasi struktural. Untuk itu mereka berulang kali menegaskan persyaratan akan pelaksanaan *letter of Intent* IMF dalam pengucuran dana pinjaman. Spektrum ketidakpercayaan para kreditor ini kadang sangat rendah, namun dapat pula sangat tinggi seperti di zaman Abdurrahman Wahid.

Logika dari potensi saling ketidakpercayaan para aktor CGI ini adalah karena norma-norma yang dikonstruksikan seolah-olah tidak memiliki akar yang kuat. Sebab norma-norma tersebut tidak dibangun secara konstruktif. CGI pada dasarnya memiliki cukup pengalaman untuk membangun norma melalui hubungan konstruktif yang setara dan dilandasi saling kepercayaan. Namun krisis telah membalikkan kesetaraan itu menjadi sebuah ketidaksetaraan dalam interaksi kreditor-debitor. Sebagai kesimpulannya, kegagalan mempersepsikan ketulusan sebagai kelanjutan dari kegagalan konstruksi norma dan intepretasi fakta dapat dilihat sebagai berikut:

**Gambar IV.4**

**Kegagalan Intepretasi Fakta, Konstruksi Nilai, dan Persepsi Mengenai Ketulusan**



Sumber: Olahan Sendiri

<sup>352</sup> Benny E. Matindas, "Apa yang Sebenarnya Atas Rupiah dan Ekonomi Indonesia?", (Jakarta: Benni E. Matindas, 1998), hlm. 273

### C. CGI dalam Perpektif Konstruktifisme

Kajian mengenai diplomasi utang CGI melalui perspektif konstruktifisme memungkinkan ditariknya kesimpulan bahwa kegagalannya tidak hanya disebabkan oleh tidak tercapainya tujuan-tujuan strategis yang dikehendaki oleh kedua belah pihak. Pada sisi lain kegagalan ini juga disebabkan oleh kesalahan dalam mengkonstruksikan hubungan di antara keduanya.

**GAMBAR IV.5**

**Hubungan Antara Konstruksi Kesepahaman dan Tujuan Strategis  
Indonesia-Kreditor CGI**



Sumber: olahan sendiri

Sesuai dengan apa yang dikatakan Habermas, *lifeworld (lebenswelt)* atau sejumlah prinsip-prinsip yang diterima sebagai latar validitas bagi para pembicara adalah sesuatu yang dibutuhkan bila ingin menginginkan sebuah proses komunikasi dapat berjalan. Untuk itulah CGI membutuhkan konstruksi kesepahaman bersama yang memungkinkan proses untuk mengkomunikasikan tujuan dapat berjalan (Gambar IV.5). Semakin berhasil proses konstruksi kesepahaman ini, maka akan semakin luas pula wilayah tujuan strategis para aktor diplomasi CGI yang akan bersinggungan. Begitu

pula sebaliknya, semakin gagal sebuah proses konstruksi kesepahaman, maka akan semakin sempit pula wilayah tujuan strategis yang dapat terakomodir.

Benih-benih kegagalan konstruksi dialogis CGI ini sebenarnya telah nampak sejak tahun 1998. Krisis telah membuat pola hubungan yang selama ini dibangun dalam model konsorsium bantuan berubah karakternya. Penekanan kepada pola kesetaraan sebagai prasyarat terselenggaranya sebuah konsorsium bantuan lambat laun bergeser menjadi pola dominasi kreditor terhadap Indonesia. Kelemahan Indonesia dipandang sebagai kesempatan untuk mendiktekan kondisionalitas-kondisionalitas yang dalam banyak hal kurang mengakomodir tujuan strategis negara debitor ini. Tentu saja patut dimengerti bahwa para kreditor pun memiliki tujuannya sendiri. Di sinilah persoalannya, konstruksi diplomasi yang dibangun gagal mempertemukan kepentingan kedua pihak.

Pada sisi lain proses konstruksi diplomasi CGI itu sendiri bermasalah. Ia gagal menciptakan norma-norma bersama yang seharusnya berangkat dari fakta krisis yang dihadapi oleh Indonesia. Alih-alih menciptakan norma bersama, CGI justru menjadi ajang transformasi ideologis yang bersifat kaku. Ideologi pasar yang dibawakan dalam prasyarat pinjaman ternyata terbukti tidak peka dan lentur dalam menyesuaikan diri dengan struktur sosial Indonesia. Akibatnya muncul berbagai prasangka terhadap itikad di balik kemurahan hati para kreditor CGI. Pada spektrum yang paling ekstrim hal ini memunculkan teori tentang adanya konspirasi internasional, sedangkan yang paling lunak adalah asumsi pemenuhan kepentingan diri (*self-interest*). Paduan dari kegagalan kedua tindakan komunikasi, yaitu: tujuan strategis dan konstruksi kesepahaman, antara Indonesia dengan para kreditor CGI-nya mengantarkan kepada sebuah kesimpulan bahwa keberadaan CGI tidak lagi diperlukan.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN**

Bab ini berusaha menyimpulkan jawaban atas pertanyaan penelitian dan sekaligus juga berusaha untuk mengkonstruksikan sebuah rekomendasi kebijakan baik terhadap model konsorsium utang seperti CGI, maupun rekomendasi kebijakan terhadap Indonesia dalam kaitan dengan masalah utang luar negerinya.

#### **A. Kesimpulan**

Kesimpulan yang didapat dari penulisan tesis ini adalah:

1. Sesuai dengan pertanyaan pertama dalam penelitian ini yaitu: **“bagaimana diplomasi utang luar negeri Indonesia di CGI tahun 1998-2006?”**, maka secara singkat dapat disimpulkan bahwa pada periode ini diplomasi utang Indonesia berada pada posisi yang tidak simetris. Lemahnya posisi leverage Indonesia dimasa krisis serta kebutuhan akan pinjaman murah, membuatnya hanya bisa menerima berbagai syarat-syarat yang diajukan oleh para kreditor CGI. Hal ini juga tidak terlepas dari penguatan peran CGI untuk membantu Indonesia keluar dari krisis. Hal ini membuat CGI secara leluasa dapat melakukan intervensi pada ranah kebijakan publik di Indonesia. Tanpa Indonesia dapat menolaknya.
2. Selanjutnya pertanyaan yang merupakan pertanyaan inti dari tesis ini, yaitu: **“mengapa tidak tercipta kesepakatan antara Indonesia dan para kreditornya untuk melanjutkan diplomasi utang melalui Consultative Group on Indonesia?”** Maka pertanyaan ini dapat dijawab sesuai dengan hipotesis:
  - a. Jika Indonesia dan donor CGI gagal mencapai kompromi distributif, maka proses diplomasi utang di CGI akan dihentikan
  - b. Jika Indonesia dan kreditor CGI gagal dalam mengkonstruksikan kesepakatan bersama, maka proses diplomasi utang di CGI akan dihentikan

Atau dengan kata lain hipotesis yang diajukan untuk menjawab pertanyaan tersebut adalah terbukti. CGI secara empiris terbukti tidak lagi mencapai kompromi distributif dalam mempertemukan tujuan-tujuan strategis Indonesia dan para kreditornya. Di samping itu CGI secara empiris juga gagal mengkonstruksikan kesepahaman bersama. Kegagalan mengkonstruksikan kesepahaman ini berangkat dari kegagalan mengintepretasikan kondisi faktual yang relevan pada saat krisis 1998. Akibatnya terjadi transformasi secara paksa ideologi neoliberalisme dalam aspek kebijakan publik di Indonesia. Hal ini merupakan indikasi kegagalan proses konstruksi norma. Dampak dari kegagalan tersebut adalah munculnya persepsi negatif mengenai ketulusan kreditor CGI dalam membantu Indonesia. Dengan ini keberadaan CGI pun menjadi dipertanyakan dan akhirnya dibubarkan.

#### **B. Rekomendasi Kebijakan: Sebuah Model Bagi Konsorsium Pinjaman**

Sebuah konsorsium pinjaman dibentuk pada awalnya dengan sebuah tujuan yang mulia, atau paling tidak itulah yang ditampilkan. Ia biasanya merupakan sebuah mekanisme yang terkoordinasi untuk mendistribusikan kesejahteraan dari negara-negara yang mempunyai kepada negara-negara yang membutuhkan. Namun yang harus diperhatikan kemudian, sesuai pengalaman pasca Perang Dunia II, utang adalah masalah yang sensitif. Ia dipersepsikan sama sekali tidak bebas nilai. Ia dianggap merepresentasikan kepentingan-kepentingan dari para aktor internasional yang memiliki tujuan tertentu.

Tidak ada yang salah dari negara atau aktor internasional yang memiliki tujuan dalam melakukan proses pinjam meminjam. Namun apapun tujuan tersebut haruslah diletakkan pada kerangka saling membantu dalam suatu ikatan komunitas internasional. Konsorsium pinjaman haruslah memiliki semangat ini. Ia harus menjadi sebuah konsorsium yang bertujuan membantu dan bukannya sebuah konsorsium penekan.

Oleh sebab itulah proses konstruksi nilai untuk membangun kerja sama ini menjadi sangat penting. Ia adalah sebuah proses yang harus dibangun dari bawah. Berangkat dari intepretasi fakta yang relevan mengenai kondisi negara debitor, tidak hanya secara ekonomi, namun juga secara

sosial dan politik. Untuk itu negara debitor harus memimpin sidang. Ia harus duduk dikursi pengemudi. Tentu saja segala permasalahan harus dibicarakan secara berimbang di antara kedua belah pihak. Sebab esensi inti dari nilai-nilai dibangun ini adalah membangun kesetaraan antara kreditor dan debitor. Dengan demikian suasana sidang konsorsium pinjaman pun haruslah cair dan dua arah jauh dari kesan “pertanggungjawaban negara debitor kepada para debitor”.

Sebuah konsorsium utang harus memiliki tema yang jelas. Dimana tema inilah yang nantinya akan menjadi nilai-nilai yang dibangun secara bersama-sama. Dengan nilai-nilai ini para aktor akan membaca permasalahan dari kaca mata yang sama. Namun tema ini haruslah dibatasi hanya kepada masalah pinjaman saja. Sebuah konsorsium pinjaman tidaklah diharapkan akan memiliki ruang lingkup yang terlalu luas. Ia tidak boleh sampai kepada misi yang terlalu komprehensif apatah lagi sampai memasuki ranah kebijakan publik dan politik yang jelas-jelas tidak memiliki relevansi dengan pinjaman secara langsung. Sebab dengan demikian ia justru akan kehilangan keefektifan dan keefisienannya.

Wilayah yang harus dieksplorasi secara total oleh konsorsium pinjaman adalah: (1) masalah pinjaman; (2) pemanfaatan pinjaman; (3) pengembalian pinjaman; (4) mekanisme penyimpangan; serta (5) mekanisme dalam kondisi krisis. Sebuah konsorsium pinjaman yang berorientasi kepada “misi membantu” haruslah mau mengkaji ulang syarat-syarat pinjaman sampai kepada titik yang paling kondusif bagi negara debitor. Bila perlu mengkaji ulang sistem bunga konvensional. Tidak dapat dipungkiri dalam syarat bunga yang paling ringan pun kini menjadi beban yang sangat memberatkan negara-negara debitor yang sangat miskin atau negara-negara yang sedang ditimpa krisis. Harus dipikirkan alternatif lain seperti misalnya saja sistem bagi hasil dalam syariah Islam.

Pemanfaatan pinjaman juga tetap harus diaudit dengan semangat kesetaraan. Itulah sebabnya konstruksi kesepahaman bersama ini menjadi penting bukan hanya bagi para kreditor namun juga bagi negara debitor. Sebuah konstruksi pemikiran akan rasa tanggung jawab akan lebih penting daripada tanggung jawab itu sendiri. Itulah yang harus dilakukan dalam sidang-sidang pinjaman. Namun penetapan mekanisme akan penyimpangan

harus tetap dilakukan tidak dalam konteks hukuman namun lebih kepada konstruksi rasa kesalingpahaman. Mekanisme yang juga harus dipikirkan adalah mekanisme bila negara debitor mengalami suatu kondisi yang tidak normal, katakanlah krisis atau memiliki potensi gagal bayar. Apa yang harus dilakukan haruslah memiliki standar prosedur operasional yang jelas. Bila perlu sebuah konsorsium pinjaman memiliki sebuah mekanisme untuk melakukan penjadwalan utang tanpa perlu ke Paris Club. Dalam mekanisme konvensional para kreditor lebih suka mengucurkan pinjaman baru ketimbang melakukan sesuatu dengan utang-utang lamanya.

Sekali lagi sebuah konstruksi kesepahaman harus tercipta di sini. Negara debitor pun harus memahami bahwa dana yang dipinjamkan kepada mereka adalah dana para pembayar pajak di negara kreditor. Namun negara kreditor juga harus memahami bila sebuah negara peminjam mengalami kesulitan, mereka bukan tidak berniat membayar sama sekali. Untuk itulah sebuah semangat saling membantu sangat perlu untuk dibangun.

### **C. Rekomendasi Kebijakan: Indonesia dan Utang Luar Negeri**

Dalam konteks historis apa yang dilakukan Indonesia untuk membubarkan CGI sangatlah tepat. CGI bukanlah lagi sebuah konsorsium pinjaman yang ideal. Ia telah keluar terlalu jauh dari misi awalnya dan kiranya akan sulit untuk dikembalikan lagi. Pengalaman Indonesia dua kali membentuk konsorsium pinjaman dan dua kali berakhir dengan situasi yang tidak menguntungkan. Meskipun pada awalnya konsorsium tersebut dibangun dengan semangat kesetaraan dan saling membantu, namun pada akhirnya ia berubah menjadi semacam konsorsium penekan yang sama sekali tidak simetris.

Utang luar negeri sendiri telah menjadi semacam isu negatif. Katakanlah, tidak ada seorangpun pada hari ini yang akan berkampanye untuk menjadi presiden dengan menjanjikan utang yang lebih besar. Meskipun dalam argumentasi logisnya banyak ekonom selalu membenarkan kondisi bagi dilakukannya pinjaman, tetap saja utang adalah beban bagi Indonesia. Pembangunan dengan utang adalah cerita sukses yang semu. Sebab pada dasarnya ia hanyalah bersifat memindahkan permasalahan kepada generasi berikutnya, sebagaimana jangka waktu pembayaran selama

30-40 tahun. Dampak dari tumpukan utang pemerintah hampir tidak dirasakan oleh publik.

Singkatnya pemerintah harus membuang jauh-jauh pikiran untuk berutang. Dengan demikian yang diperlukan sebenarnya adalah bagaimana mengkonstruksikan pemikiran bahwa pembangunan tanpa utang adalah mungkin untuk dilakukan. Realitas dimana seolah-olah negara tidak bisa hidup tanpa pinjaman baru sebenarnya terbentuk dari cara berpikir yang dibentuk sedemikian rupa dari hasil pengalaman dan pendidikan yang diperoleh dari generasi ke generasi. Sebagaimana kaum konstruktifis mengatakan bahwa “realitas adalah apa yang kita pikirkan”.

Mungkinkah utang diselesaikan tanpa ada utang baru? Jawabannya adalah sangat mungkin. Buang dulu sebentar perhitungan statistik yang rumit. Sekali lagi hal ini adalah tergantung sebuah konstruksi berpikir. Bila ada satu generasi yang dikonstruksikan pemikiran mereka untuk mau berkorban dan mengurangi sedikit kenikmatan hidupnya demi generasi berikutnya, maka lingkaran utang ini akan dapat diputuskan tanpa menunggu terlalu lama. Tentu saja ini membutuhkan kepemimpinan yang kuat yang mau untuk bersusah payah membangun konstruksi pemikiran progresif seperti itu dan mendekonstruksikan pola-pola pikir lama yang telah usang. Namun ini juga bukan berarti mengajak kepada radikalisme. Utang tetaplah utang yang harus dibayarkan bagaimana pun konsekuensinya. Indonesia tidak boleh berpikir untuk men-*default* utangnya. Sebab ini berkaitan dengan martabat bangsa yang tahu berterima kasih dan bertanggung jawab.

Mungkin rekomendasi ini terlihat agak bertolak belakang dengan rekomendasi sebelumnya, namun sebenarnya tidak. Tulisan ini tidak anti utang. Rekomendasi sebelumnya berbicara dalam sebuah kondisi ideal dimana para aktor benar-benar beritikad untuk saling membantu. Suatu hal yang sulit dicapai dalam kondisi tatanan dunia hari ini. Tatanan dunia yang hidup dalam suatu konstruksi dimana masyarakat internasional tinggal dalam dunia yang anarki dan egois. Berutang dalam kondisi yang demikian adalah sama saja dengan menyerahkan nasib bangsa ini kepada bangsa lain secara tidak bertanggung jawab. Di samping itu sudah saatnya Indonesia mengkonstruksikan cara berpikir untuk membantu bangsa-bangsa lain dan bukan semata-mata hidup dari bantuan bangsa lain.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Arief, Sritua dan Sasono, Adi, "**Modal Asing, Beban Utang Luar Negeri, dan Ekonomi Indonesia**", (Jakarta: Lembaga Studi Pembangunan dan UI Press, 1987)
- Arifin, Bustanul, "**Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia**", (Jakarta: Kompas, 2004)
- Alun, Tawang, "**Analisa Ekonomi Utang Luar Negeri**", (Jakarta: LP3ES, 1992)
- Bhagwati, Jaghdhis, "**In Defense of Globalization**", (London: Oxford Univ. Press, 204)
- Barton, Greg, "**Gus Dur: the Authorized Biography of Abdurrahman Wahid**", (Jakarta: Equinox Publishing, 2002)
- Barston, R. P., "**Modern Diplomacy**", (London dan New York: Longman, 1986)
- Booth, Ken dan Smith, Steve, "**Internasional Relations Today**", (Pennsylvania: Pennsylvania Univ. Press, 1995)
- Bull, Hedley, "**The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics**", (London: MacMillan Education, 1977)
- Blunstein, Paul, "**The Chastening: Inside the Crisis That Rocked the Global Financial System and Humbled the IMF**", (New York: Public Affairs, 2001)
- Chalmers, Ian dan Hadiz, Vedi R., "**The Politic of Economic Development in Indonesia: Contending Perspectives**", (London: Routledge, 1997)
- Dahl, Robert, "**On Democracy**", (Connecticut: Yale Univ. Press, 1998)
- Damanik, Jayadi; Suaedy, Ahmad; Salim, Hairus; Subagyo, Banu (ed.), "**Membangun di Tengah Pusaran hutang: Tinjauan Multidisipliner Hutang Luar Negeri dan Pembangunan Indonesia**", (Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 1996)
- Danaher, Kevin, "**10 Alasan Bubarkan IMF dan Bank Dunia**", (Jogjakarta: Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas, 2005)

- Delhaise, Philippe F., ***Asia in Crisis: The Implosion of the Banking and Finance Systems***, (Singapura: John Wiley & Sons, 1998)
- Djafar, Zainuddin, ***Rethinking Indonesian Crisis***, (Jakarta: Pustaka Jaya, 2006)
- Djamin, Zulkarnain, ***Masalah Utang Luar Negeri: Bagi Negara-Negara Berkembang dan Bagaimana Indonesia Mengatasinya***, (Jakarta: LPFEUI, 1996)
- , ***Sumber Luar Negeri bagi Pembangunan Indonesia: Sejak IGGI Hingga CGI serta Permasalahannya***, (Jakarta: UI Press, 1995)
- Fierke, Karin M. dan Jorgensen, Knud Erik (ed.), ***Constructing International Relations: The Next Generation***, (New York: ME Sharpe, 2001)
- Gilpin, Robert, ***The Political Economy of International Relations***, (New Jersey: Princeton University Press, 1986)
- , ***The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in The 21th Century***, (New Jersey: Princeton University Press, 2000)
- , ***Global Political Economy: Understanding The International Economic Order***, (New Jersey: Princeton Univ. Press, 2001)
- Gruber, Lloyd, ***Rulling The World: Power Politics and The Rise of Supranational Institution***, (New Jersey: Princeton Univ. Press, 2000)
- Hadi, Syamsul, ***Strategi Pembangunan Mahathir dan Soeharto***, (Jakarta: Pelangi Cendekia, 2005)
- Hancock, Graham, ***Dewa-Dewa Pencipta Kemiskinan:Kekuasaan, Prestise, dan Korupsi Bisnis Bantuan Internasional***, (Jogjakarta: Cindelas, 2005)
- Haggard, Stephan dan Kaufman, Robert F., ***The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and The State***, (New Jersey: Princeton Univ. Press, 1990)
- Harinowo, Cyrillus, ***Utang Pemerintah: Perkembangan, Prospek, dan Pengelolaan***, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002)
- , ***IMF: Penanganan Krisis dan Indonesia Pasca IMF***, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004)

- Hertz Noreena, "***I.O.U: The Debt Threat and Whay We Must Defuse It***", (London: Harper Perennial, 2005)
- Hill, Hal, "***The Indonesias Economy in Crisis***", (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 1999)
- Holsti, K.J., "***Politik Internasional: Suatu Kerangka Analisis***", (Bandung: Binacipta, 1987)
- Howard E. Lentner, "Foreign Policy Analysis", (Ohio: Bell&Howell, 1974)
- Hughes, Helen (ed.), "***Keberhasilan Industrialisasi di Asia Timur***", (Jakarta: Gramedia, 1988)
- Ikhsan, Mohammad; Manning, Chris; Susastro, Hadi (ed.), "***Muhamad Sadli: Ekonomi Indonesia di Era Politik Baru***", (Jakarta: Kompas, 2002)
- Jones R.J. Barry, "***Globalisation and Interdependence in the International Political Economy***", (London: St. Martin's Press, 1995)
- Johnson, Chalmer, "***MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy***", (Stanford: Stanford Univ. Press., 1982)
- Kindleberger, Charles P., "***International Economics***", (Illinois: Richard D. Irwin Inc., 1963)
- Krachtowil, Friedrich dan Masnsfield, Edward D. (ed.), "***International Organization***", (Harper Collins , 1994)
- Krugman, Paul M., "***Kembalinya Depresi Ekonomi***", (Bandung: Penerbit ITB, 2001)
- Krugman, Paul M. dan Obstfeld, Maurice, "***International Economics: Theory and Practice***", (Boston: Addison-Wesley, 2003)
- Littlejohn, Stephen W., "***Theories of Human Communication***", (New Mexico: Wadsworth, 2002)
- Matindas, Benny E., "Apa yang Sebenarnya Atas Rupiah dan Ekonomi Indonesia?", (Jakarta: Bina Insani, 1998)
- Mende, Tibor, "***From Aid to Recolonization: Lesson of A Failure***", (London: Harrap, 1972)
- Navari, Cornelia, "***Internationalism and the State in the Twentieth Century***", (London: Routeledge, 2000)
- Ohmae, Kenichi, "***The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy***", (New York: Harper Perrenial, 1990)

- Onuf, Nicholas G., ***World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations***, (Columbia: Univ. of South California Press, 1989)
- Palan, Ronen (ed.), ***Global Political Economy: Contemporary Theories***, (London: Routledge, 2000)
- Perkins, John, ***The Confessions of an Economic Hit Man***, (San Fransisco: Berret-Kohler, 2004)
- Pincus, Jonathan R. dan Winters, Jeffrey A., ***Membongkar Bank Dunia***, (Jakarta: Djambatan, 2004)
- Posthomus, G. A., ***The Inter Governmental Group on Indonesia***, (Rotterdam University Press, 1971)
- Pratiknya, A. W., ***Pandangan dan Langkah Reformasi B.J. Habibie***, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1999)
- Rachbini, Didik J., ***Ekonomi Politik Utang***, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2001)
- Robinson, Richard; Beeson, Mark; Jayasuriya, Kanishka; Kim, Hyuk Rae, ***Politics and Markets in The Wake of The Asian Crisis***, (London: Routledge, 2000)
- Rugman, Alan, ***The End of Globalization***, (London: Random House, 2000)
- Sachs, Jeffrey, ***The End of Poverty***, (London: Penguin Books, 2005)
- Said, Abdul Azis dan Lerche, Charles O., ***Concepts of International Politics in Global Perspectives***, (New Jersey: Prentice Hall, 1995)
- Samuelson, Paul A., dan Nordhaus, William D., ***Ilmu Makro Ekonomi***, (Jakarta: Media Global Edukasi, 2004)
- Spero, Joan Edelman dan Hart Jeffrey A., ***The Politics of International Economic Relations***, (London and New York: Routledge, 1997)
- Singh, Bilver, ***Habibie dan Demokratisasi di Indonesia***, (Jakarta: Cidesindo, 2000)
- Stiglitz, Joseph E., ***Globalization and it's Discontent***, (New York: WW Norton, 2002)
- Stiglitz, Joseph, ***Dekade Keserakahan***, (Jakarta: Marjin Kiri, 2006)
- Subiyantoro, Heru dan Riphath, Singgih (ed.), ***Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep, dan Implementasi***, ( Jakarta: Gramedia, 2002)
- Suryokusumo, Sumaryo, ***Praktik Diplomasi***, (Jakarta: BP IBLAM, 2004)

- Swasono, Sri-Edi, “Ekspose Ekonomika: Mewaspadaai Globalisme dan Pasar Bebas”, (Jogja: Pustep UGM, 2005)
- , “Daulat Rakyat Versus Daulat Pasar”, (Jogjakarta: Pustep UGM, 2005)
- Todaro, Michael P., “**Pembangunan Ekonomi**”, (Jakarta: Bumi Aksara, 1994)
- Webster, Andrew, “**Introduction to the Sociology of Development**”, (London: Macmillan Education, 1984)
- Widodo, Suseno Triyanto, “**Indikator ekonomi: Dasar perhitungan perekonomian Indonesia**”, (Yogyakarta: Penerbit kanisius, 1990)
- Wie, Thee Kian, “**Pembangunan, Kebebasan, dan Mukjizat Orde Baru**”, (Jakarta: Kompas, 2004)
- , “**Pelaku Berkisah: Ekonomi Indonesia 1950-an sampai 1990-an**”, (Jakarta: Penerbit Kompas, 2005)
- Winters, Jeffrey A., “**Power in Motion: Modal Berpindah Modal Berkuasa**”, (Jakarta: Sinar Harapan, 1999)
- Yudhoyono, Susilo Bambang, “**Kebijakan Fiskal Indonesia: Dinamika, Permasalahan, dan Pilihan**”, (Bogor: Brighten Press, 2003)
- Yudhoyono, Susilo Bambang, “**Transforming Indonesia**”, (Jakarta: Gramedia, 2005)
- Zon, Fadli, “**The IMF Game**”, (Jakarta: Institute for Policy Study, 2004)
- “**Bunga Rampai Kebijakan Fiskal**”, (Badan Analisa Fiskal Depkeu, 2002)
- “**Garis Besar Ekonomi Amerika Serikat**”, (Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, 2004)
- “**Megawati Membangun Negeri**”, (Jakarta: Komunitas Peduli Komunikasi, 2004)

## **Dokumen**

- Dokumen dan Pidato-Pidato Sidang CGI VII
- Dokumen dan Pidato-Pidato Sidang CGI VIII
- Dokumen dan Pidato-Pidato Sidang CGI IX
- Dokumen dan Pidato-Pidato Sidang CGI X
- Dokumen dan Pidato-Pidato Sidang CGI XI
- Dokumen dan Pidato-Pidato Sidang CGI XII

Dokumen dan Pidato-Pidato Sidang CGI XIII

Dokumen dan Pidato-Pidato Sidang CGI XIV

Dokumen dan Pidato-Pidato Sidang CGI XV

**“Message From Andrew Steer on CGI”**, (World Bank, 28 Januari 2007)

**“Keberadaan dan Peran CGI: Kajian dan Rekomendasi Kebijakan”**,

(Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003)

**“Profil Lembaga-Lembaga Pembiayaan Multilateral”**, (Bappenas dan UNDP, 2003)

Pidato Kwik Kian Gie dalam Raker Komisi IX DPR-RI dengan Meneg PPN/Kepala Bepenas, (Senin 09 September 2002)

Sambutan Presiden Soeharto pada Pembukaan Konferensi Tingkat Menteri Negara-Negara Non-Blok Agustus 1994, (Sekretariat Negara RI, 1994)

Dokumen Resmi Menko Industri, Keuangan, Indonesia, dan Pembangunan RI, (24 Maret 1992)

Dokumen Resmi Menteri Keuangan RI, (24 Maret 1992)

## **Jurnal**

### **The Indonesian Quarterly**

M. Djadijono, **“The Impeachment of President Wahid and The Emergence of Mega-Hamzah Leadership”**, (CSIS: The Indonesian Quarterly, vol. XXIX no. 2, 2001)

**“Indonesian Economy at Stake: Up or Down”**, (CSIS: The Indonesian Quarterly, vol. XXIX no. 2, 2001)

### **Buletin of Indonesian Economic Studies**

Ross H. McLeod, **“Gus Dur and Indonesian Economy”**, (Buletin of Indonesian Economic Studies: vol 37 no. 2, 2001)

## **Terbitan Berkala**

### **World Bank**

-----**“Indonesia in Crisis”**, (World Bank, 1998)

----- **“Indonesia: Managing Government Debt and its Risk”**, (World Bank, Mei 2000)

-----“**Reducing Economic Vulnerability in Indonesia: The Imperative for Reform**”, (Bank Dunia, 2001)

-----“**Indonesia: New Directions**”, (World Bank, 2005)

-----“**Indonesia Up Date 2005**”, (World Bank, 2005)

## **Bank Indonesia**

Setiawan, Iwan, “**Indonesia Percepat Lunasi Utang IMF, Mengapa Tidak? Pelaksanaannya Perlu Momentum Yang Tepat**”, (Bank Indonesia: Jurnal Perkembangan Ekonomi Keuangan dan Kerja Sama Internasional, 2006)

## **Surat Kabar**

### **Bisnis Indonesia**

-----“**RI Minta CGI Bantu Program Jaringan Pengaman Social**”, (Bisnis Indonesia, 9 Juni 1998)

-----“**Pemerintah Sangat Harapkan dana CGI**”, (Bisnis Indonesia, 7 Juli 1998)

-----“**Total Dana CGI Bisa Lebih Besar**”, (Bisnis Indonesia, 23 Juli 1998)

-----“**Pinjaman Dari CGI US\$7,891 Miliar**”, (Bisnis Indonesia, 31 Juli 1998)

-----“**Ginandjar & Widjojo ke Tokyo Bahas CGI**”, (Bisnis Indonesia, 15 Juli 1999)

-----“**CGI Akan Terus Kurangi Utang**”, (Bisnis Indonesia. 29 Juli 1999)

-----“**Kekhawatiran Atas CGI**”, (Bisnis Indonesia, 26 September 2000)

-----“**Pemerintah Akan Ajukan Utang Baru US\$ 4,5 Miliar ke CGI**”, (Bisnis Indonesia, 5 Januari 2000)

----- “**Bank Dunia: Konsep Sudah Cukup**”, (Bisnis Indonesia, 29 Januari 2000)

-----“**CGI Akan Soroti Kinerja Pemerintah**”, (Bisnis Indonesia, 16 Juni 200)

-----“**Bank Dunia: Kasus SG Sulitkan Indonesia**”, (Bisnis Indonesia, 6 Februari 2001)

-----“**RI Bahas Strategi Fiskal Dengan CGI**”, (Bisnis Indonesia, 21 Februari 2002)

-----“**CGI Amankan Anggaran**”, (Bisnis Indonesia, 6 September 2002)

-----“**Kini Saatnya Menindak Perusak Sistem Perbankan**”, (Bisnis Indonesia, 20 Januari 2003)

-----“**Menkeu Tolak Moratorium**”, (Bisnis Indonesia, 31 Agustus 2004)

----- “**CGI Janjikan Dukungan**”, (Bisnis Indonesia, 14 Oktober 2004)

----- “**Pinjaman CGI Hanya Terserap 44 persen**”, (Bisnis Indonesia, 9 November 2004)

-----“**Presiden Perintahkan Kurangi Utang**”, (Bisnis Indonesia, 29 November 2004)

-----“**IMF: RI Membaik Dalam 100 Hari**”, (Bisnis Indonesia, 7 Desember 2004)

-----“**Pemerintah Ingkar Janji**”, (Bisnis Indonesia, 24 Januari 2005)

----- “**Mendesak, UU Utang**”, (Bisnis Indonesia, 24 Januari 2005)

-----“**IMF Ingatkan Resiko Debt Cut**”, (Bisnis Indonesia, 10 Desember 2005)

-----“**Presiden Bubarkan CGI**”, (Bisnis Indonesia, 25 Januari 2007)

## **Kompas**

-----“**Ginanjar Temui Paris Club**”, (Kompas, 29 Juli 1998)

-----“**Paris Club Jadwal Ulang Utang Luar Negeri Pemerintah Indonesia**”, (Kompas, 24 September 1998)

-----“**Percepatan Reformasi Fokus Bahasan CGI Paris**”, (Kompas, 30 Juni 1999)

-----“**Utang baru 5,9 miliar**”, (Kompas, 29 Juli 1999)

-----“**Komitmen CGI, Dukungan Bersyarat Untuk Gus Dur**”, (Kompas, 3 Februari 2000)



-----“**Utang 2,2 Miliar Dijadwalkan Ulang**”, (Kompas, 29 Januari 2000)

-----“**CGI Setujui Pinjaman 5,3 Miliar Dollar AS**”, (Kompas, 19 Oktober 2000)

-----“**Berbagai Isu Dipersoalkan**”, (Kompas, 25 April 2001)

-----“**Utang 5,7 milyar Dollar AS Dijadwalkan kembali**”, (Kompas, 14 April 2000)

-----“**Indonesia Hadapi Resiko kehilangan Bantuan CGI**”, (Kompas, 2 Oktober 2000)

-----“**Target CGI 4,8 milyar dollar AS**”, (Kompas, 15 September 2000)

-----“CGI Pun Berperan Pada Pembalakan Hutan Indonesia”, (Kompas, 21 juni 2001)

-----“**Bank Dunia: Tak Banyak Kemajuan Berarti**”, (Kompas, 6 November 2001)

-----“**IMF dan Bank Dunia Minta CGI Dukung RI**”, (Kompas, 7 November 2001)

-----“**Utang Indonesia Dijadwal Ulang**”, (Kompas, 14 April 2002)

-----“**Perkiraan Bappenas: Dana Pinjaman Bocor 20 Persen**”, (Kompas, 24 Januari 2003)

-----“**Pemerintah Siapkan Tiga Agenda di CGI**”, (Kompas, 15 Januari 2003)

-----“**CGI Setuju Pinjaman 3,14 Milyar Dollar AS**”, (Kompas, 23 Januari 2003)

-----“**Budiono: Pembatasan Pembayaran Utang Luar Negeri Sama Dengan “Ngemplang”**”, (Kompas, 23 Agustus 2003)

-----“**Bappenas Sarankan Indonesia Yang Atur CGI**”, (Kompas, 18 November 2003)

-----“**CGI Siapkan Pinjaman 3,4 Miliar Dollar AS**”, (Kompas, 121 Desember 2003)

-----“**Negara CGI Tanya Kasus Prudentia**”, (Kompas, 4 Juni 2004)

-----“**-Indonesia Hindari Moratorium Utang**”, (Kompas, 30 November 2004)

----- "**Komitmen Pinjaman Baru 3,4 Miliar Dollar AS**", (Kompas, 22 Januari 2005)

----- "**Pemerintah Yakin Dapat 3,4 Milyar Dollar Dari CGI**", (Kompas, 20 Januari 2005)

----- "**Indonesia Lanjutkan Hubungan Dengan CGI**", (Kompas, 5 Januari 2006)

----- "**Tentang Pembayaran Utang IMF**", (Kompas, 19 Juni 2006)

----- "**Seluruh Utang Dilunasi IMF Tak Bisa Intervensi**", (Kompas, 6 Oktober 2006)

----- "**Utang Baru Melalui Format Bilateral**", (Kompas, 26 Januari 2007)

#### **Koran Tempo**

----- "**Pengadilan HAM Untuk Hadapi CGI**", (Koran Tempo, 7 November 2001)

----- "**Pemerintah akan Kurangi Komitmen Utang CGI**", (Koran Tempo, 27 September 2002)

----- "**CGI Setuju Beri Utang Lebih Besar**", (Koran Tempo, 2 November 2002)

----- "**CGI Siap Kucurkan Pinjaman US\$ 2,5 Miliar**", (Koran Tempo, 9 Desember 2003)

----- "**Utang CGI Dibutuhkan Hingga 2007**", (Koran Tempo, 18 November 2003)

----- "**CGI Nilai Positif Kinerja Perekonomian Indonesia**", (Koran Tempo, 4 Juni 2004)

----- "**Pemerintah Siapkan Strategi Baru Hadapi Hadapi Kreditor CGI**", (Koran Tempo, 27 November 2004)

----- "**Laporan Bank Dunia Tentang Indonesia**", (Koran Tempo, 19 Januari 2005)

----- "**Pemerintah Tolak Sejumlah Negara CGI**", (Koran Tempo, 20 September 2005)

----- "**Negara Donor Persoalkan Transparansi Subsidi**", (Koran Tempo, 4 Oktober 2005)

-----“**Pemerintah Tolak Moratorium**”, (Koran Tempo, 4 Januari 2006)

-----“**Sidang CGI Diusulkan Ditunda**”, (Koran Tempo, 25 Januari 2006)

-----“**Kalla: Utang Masih Jadi Pilihan**”, (Koran Tempo: 17 Juni 2006)

### **Media Indonesia**

-----“**Indonesia Harapkan Bantuan CGI US\$5,3 Miliar Lebih**”, (Media Indonesia, 28 Juli 1998)

-----“**Indonesia Butuh US\$ 6 Miliar dari CGI**”, (Media Indonesia, 19 Juli 1999)

-----“**Penggunaan Dana CGI Tidak Sampai 70 %**”, (Media Indonesia, 8 Januari 2003)

-----“**RI tak Minta Penghapusan Utang**”, (Media Indonesia, 14 Oktober 2000)

-----“**RI Lemah, Kreditor Dominasi Sidang CGI**”, (Media Indonesia, 24 Januari 2003)

-----“**Tidak Ada Lagi Hair Cut Utang**”, (Media Indonesia, 3 Desember 2003)

-----“**US\$2,4 Miliar Target utang RI dari CGI**”, (Media Indonesia, 5 Desember 2003)

-----“**Perlu Skenario Keluar Dari Utang**”, (Media Indonesia, 16 Juni 2006)

### **Republika**

Sri Edi Swasono dan Sritua Arief, “**Pembangunan Tanpa Utang : Utang Luar Negeri dan Ekonomi Indonesia**”, (Republika 15 Desember 1999)

-----“**Pinjaman CGI 1998/1999 10 Miliar Lebih**”, (Republika, 23 Juli 1998)

-----“**Dokter Itu Salah Resep**”, (Republika, 1 Februari 1999)

-----“**Bank Dunia Puji Prestasi Ekonomi**”, (Republika, 29 Juni 1999)

-----“**Indonesia Tak Akan Minta Pengurangan Utang**”,  
(Republika, 3 Juli 1999)

----- “**Sebelum ke CGI Pemerintah Minta Masukan Lima Partai Besar**”, (Republika, 10 Juli 1999)

-----“**CGI Sidang Lagi Pada Pemerintahan Baru**”, (Republika, 28 Juli 1999)

-----“**Indonesia Terbelenggu oleh Mafia Keuangan Dunia**”,  
(Republika, 27 September 2002)

-----“**Pemerintah Ajukan Tiga Komitmen Ke CGI**”, (Republika, 27 September 2002)

-----“**Amin Stop Utang Luar Negeri**”, (Republika, 25 November 2002)

-----“**White Papper Jadi Acuan Pinjaman CGI**”, (Republika, 6 Desember 2003)

-----“**CGI Persyaratkan RI Serius Berantas Korupsi**”, (Republika, 22 Januari 2005)

-----“**Pinjaman Baru dengan Sejarah Baru**”, (Republika, 22 Januari 2005)

### **Suara Pembaruan**

-----“**Menkeu Jepang: Implementasi Program IMF Menjadi Prasyarat**”, (Suara Pembaruan, 23 Januari 1998)

----- “**Menkeu Budiono Optimis Bantuan CGI Minimal Sama**”,  
(Suara Pembaruan: 10 Juni 1998)

-----“**Ginangar Kita tetap Membayar Utang**”, (Suara Pembaruan, 17 Juli 1998)

-----“**Tidak Ada Lagi Parade Mobil Mewah**”, (Suara Pembaruan, 30 Juli 1998)

-----“**Bantuan CGI Diperkirakan US\$ 6-8 Milyar**”, (Suara Pembaruan, 30 Juli 1997)

----- “**Utang Baru Di Tengah Tekanan Publik**”, (Suara Pembaruan, 3 Februari 2000)

-----“**Insiden Atambua Sulitkan Posisi Indonesia di CGI**”, (Suara Pembaruan, 9 September 2000)

----- “**LSM Kecewa, CGI Tak Bahas Pengurangan Utang**”, (Suara Pembaruan, 19 Oktober 2000)

-----“**Utang Dari CGI Sengsarakan Indonesia**”, (Suara Pembaruan, 8 November 2002)

-----“**Pemerintah Harus Kaji Manfaat CGI**”, (Suara Pembaruan, 13 Januari 2006)

### **Suara Karya**

----- “**50 Juta Penduduk Menuju Lembah Kemiskinan**”, (Suara Karya, 23 Juni 1998)

-----“**Indonesia Harus Lebih Berani Implementasikan Reformasi**”, (Suara Karya, 26 Januari 1999)

-----“**Atasi Ganjalan CGI Dengan Lobi Intensif**”, (Suara Karya, 13 September 2000)

-----“**Bank Dunia Bantah Akan Stop Bantuan Pada Indonesia**”, (Suara Karya, 13 September 2000)

-----“**CGI Khawatirkan Rencana Desentralisasi Fiskal**”, (Suara Karya, 16 September 2000)

-----“**Tuduh Jerumuskan Indonesia, 12 Ornop Tuntut CGI Dibubarkan**”, (Suara Karya, 23 April 2001)

----- “**Pemerintah Akan Minta Hair Cut Kepada CGI**”, (Suara Karya, 9 Agustus 2001)

### **Kontan**

-----“**CGI Ditambah Bank Dunia Adalah Kartel**”, (Kontan, 15 Desember 2003)

### **Business News**

-----“**Posisi Indonesia Di Ujung Tanduk**”, (Business News, 15 September 2000)

-----“**CGI Juga ada Uneg-Unegnya sendiri**”, (Business News, 19 Juni 2002)

## Majalah

-----“**Bubar tapi Pintu Terbuka**”, (Majalah Tempo, 4 Februari 2007)

## Internet

<http://www.hukmas.depkeu.go.id/HukmasNews/BeritaMenkeuCGI.htm>,

diakses tanggal 27 Januari 2001, jam 22”

[http://www.businessweek.com/1999/99\\_37/b3646216.htm](http://www.businessweek.com/1999/99_37/b3646216.htm), diakses 23

Februari 2007 jam 23”

[http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_external\\_debt](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_external_debt), diakses 14

Maret 2006, jam 22.00

Revrisond Baswier, “**Utang dan Imperialisme,**

”[http://www.ekonomirakyat.org/edisi\\_3/artikel\\_2.htm](http://www.ekonomirakyat.org/edisi_3/artikel_2.htm)

“**Pengelolaan Dana Pembangunan Luar Negeri dalam Rangka Mengurangi Ketegantungan terhadap Pinjaman Luar Negeri**”,

<http://www.bappenas.go.id/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=2179>, diakses tanggal 10 Oktober 2006 jam 22.00

Sri Mulyani, “**CGI dan Dilema Utang Luar Negeri**”,

<http://www.pacific.net.id/pakar/srimulyani/smi250799.html>, diakses pada 6

Desember 2005 jam 21.00

“**Pengelolaan Dana Pembangunan Luar Negeri dalam Rangka Mengurangi Ketegantungan terhadap Pinjaman Luar Negeri**”,

<http://www.bappenas.go.id/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=2179>, diakses tanggal 10 Oktober 2006 jam 22.00

[http://en.wikipedia.org/wiki/Foreign\\_debt](http://en.wikipedia.org/wiki/Foreign_debt), diakses tanggal 20 April 2006 jam 22.00

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/eds/Eng/Guide/file1.pdf>, diakses tanggal 20 April 2006 jam 22.00

<http://www.bappenas.go.id/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=2179> , diakses tanggal 15 Oktober 2006, jam 22.00

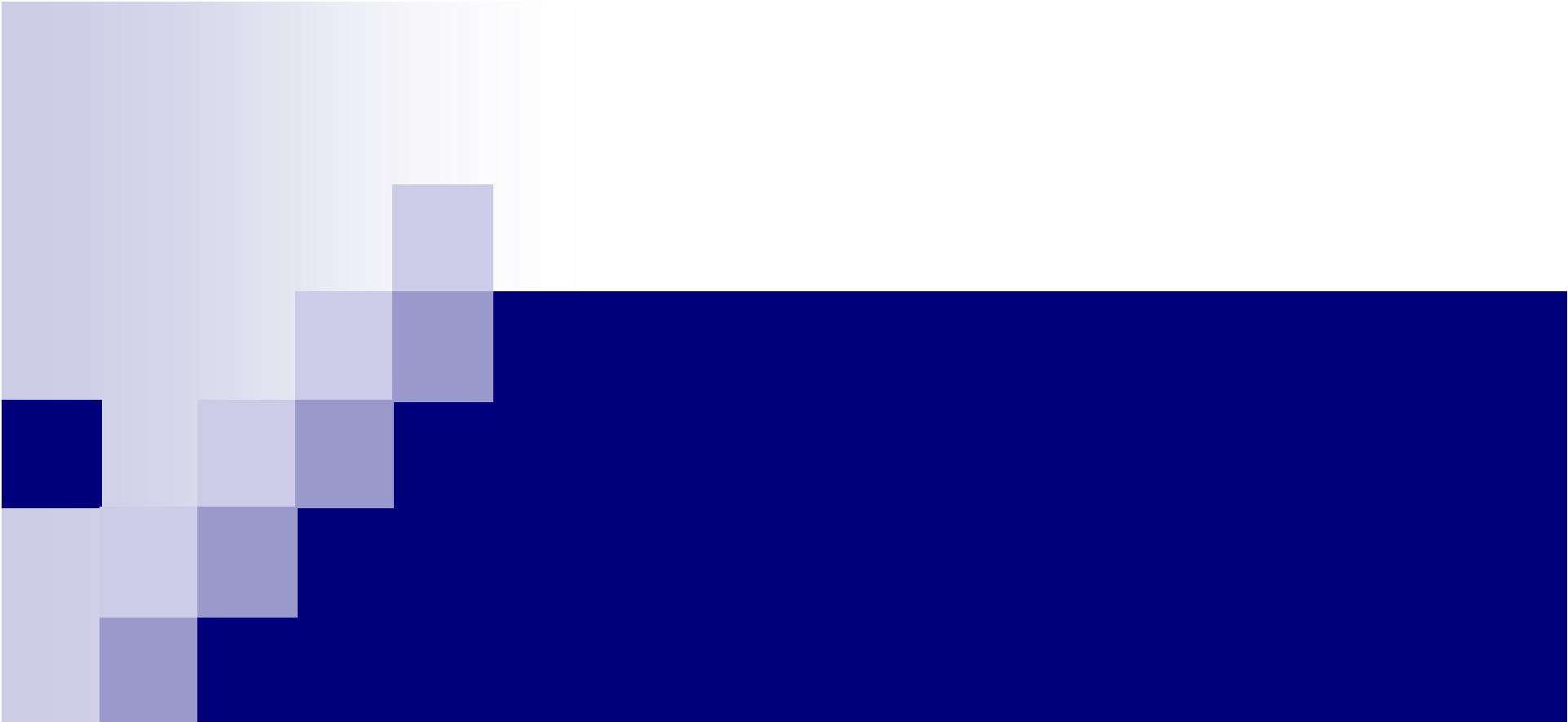
LAMPIRAN I

KOMITMEN CGI DAN PENCAIRAN UTANG LUAR

NEGERI


SUMBER :

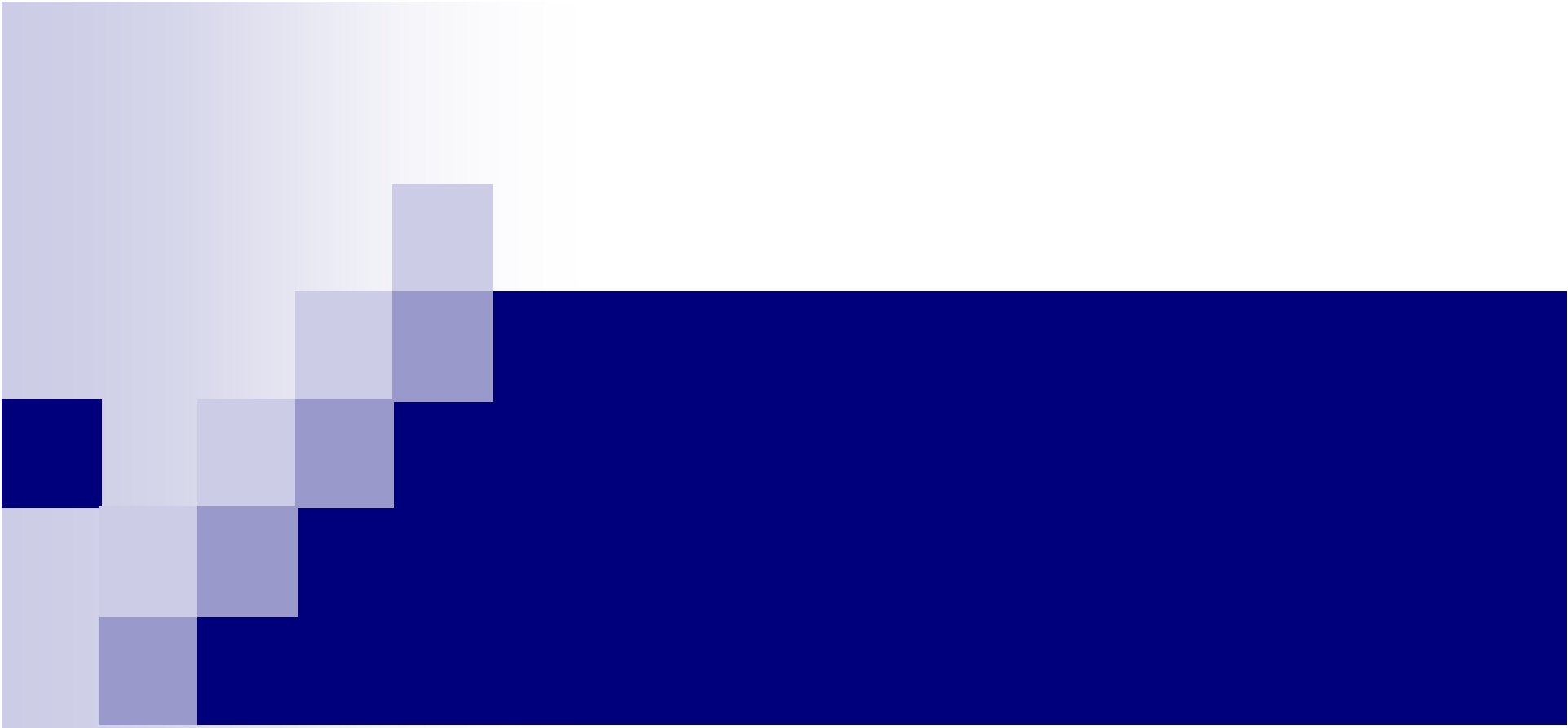
DATA KOALISI ANTI UTANG



Utang Luar Negeri  
Oleh Pemerintahan  
Soekarno

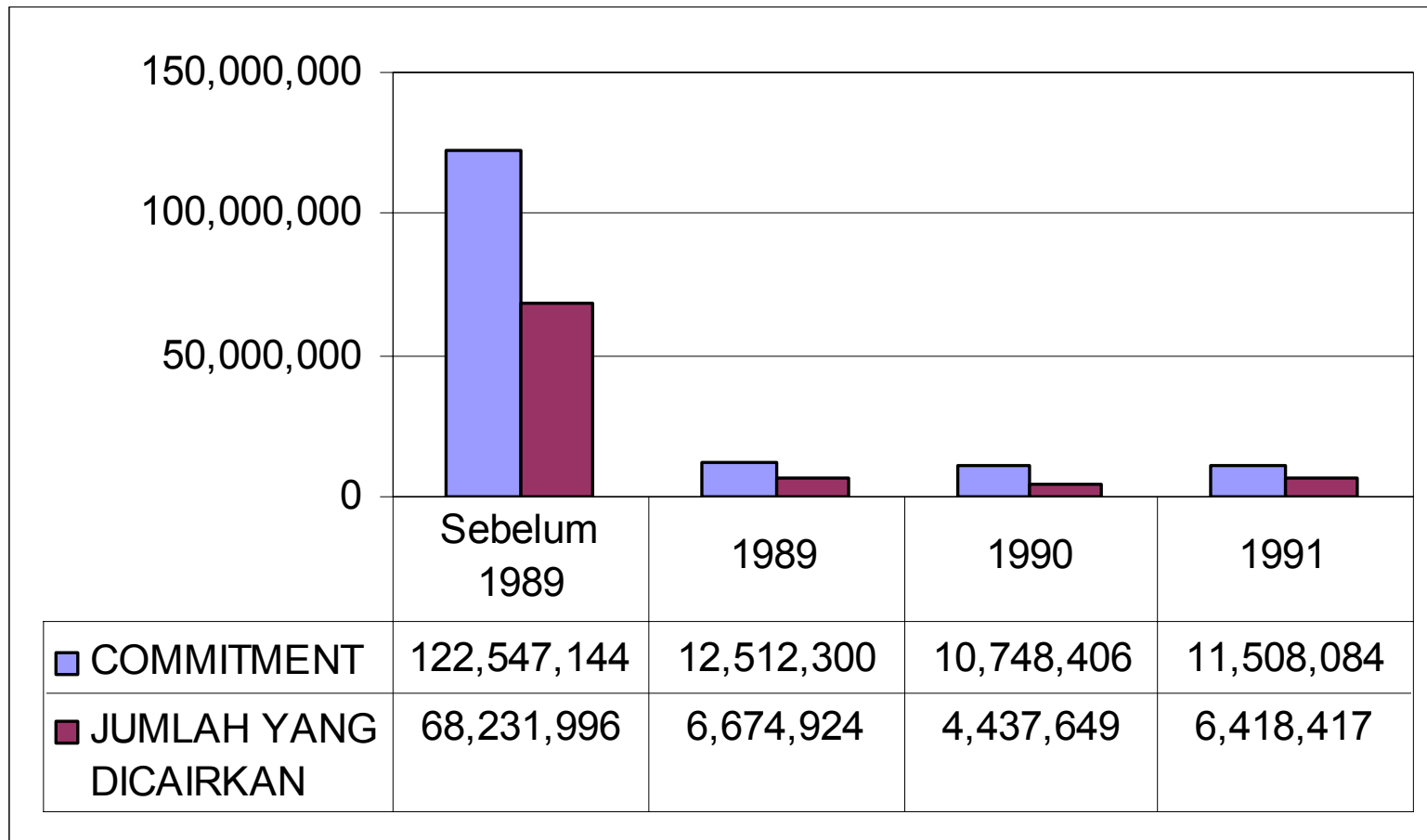


- 
- Tahun 1950, utang pemerintah tercatat 6,3 miliar dollar AS, terdiri dari
    - utang warisan Hindia Belanda 4 miliar dollar AS dan
    - utang luar negeri baru 2,3 miliar dollar AS.
  - *utang luar negeri warisan Hindia Belanda memang tidak pernah dibayar oleh Soekarno, tetapi utang luar negeri baru terus mengalir.*
  - *utang luar negeri yang dibuat pemerintah Dalam periode 1950-1956(Higgins, 1957), masing-masing berjumlah*
    - 1950          Rp 3,8 miliar,
    - 1951          Rp 4,5 miliar,
    - 1952          Rp 5,3 miliar,
    - 1953          Rp 5,2 miliar,
    - 1954          Rp 5,2 miliar,
    - 1955          Rp 5,0 miliar,
    - 1956          Rp 2,9 miliar

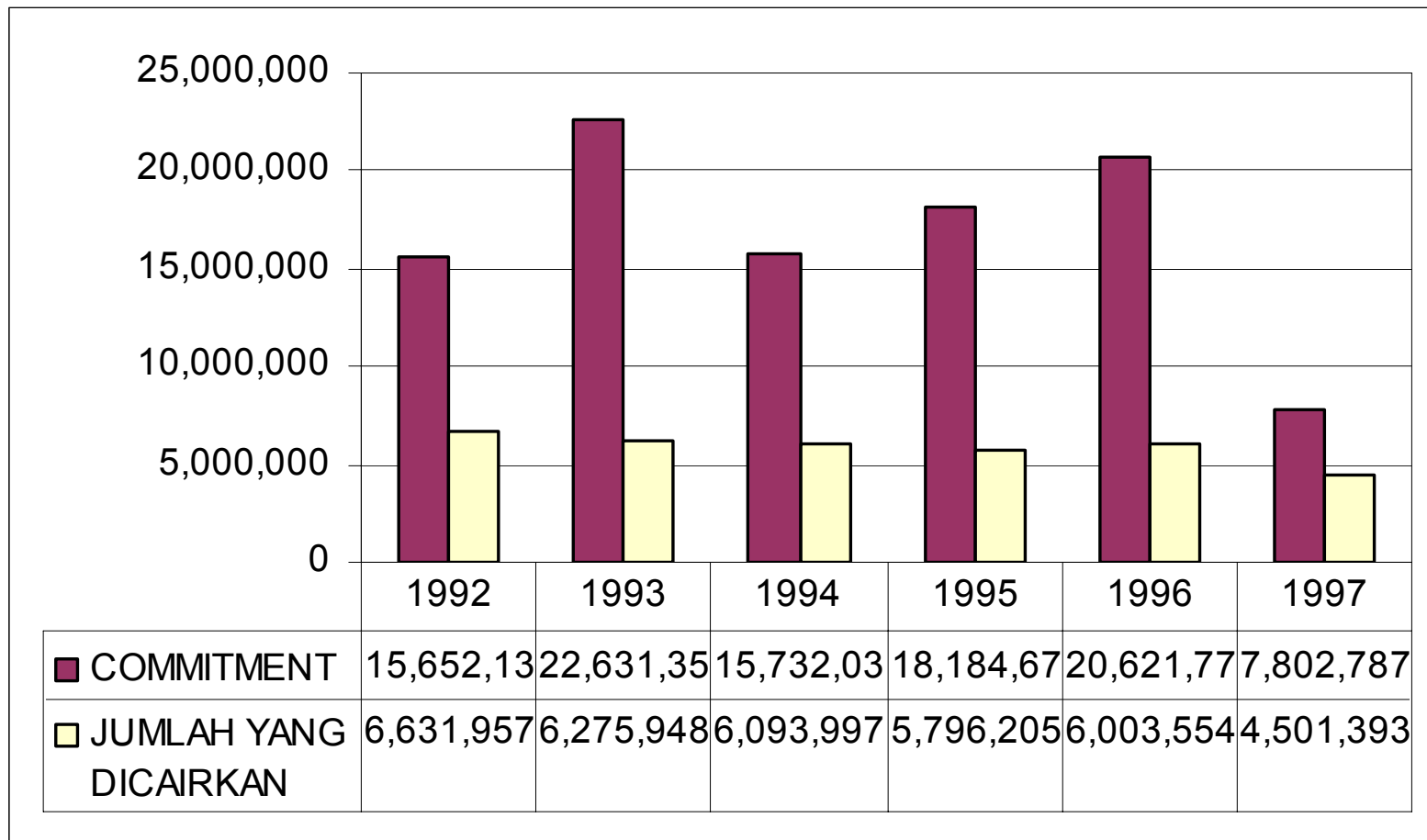


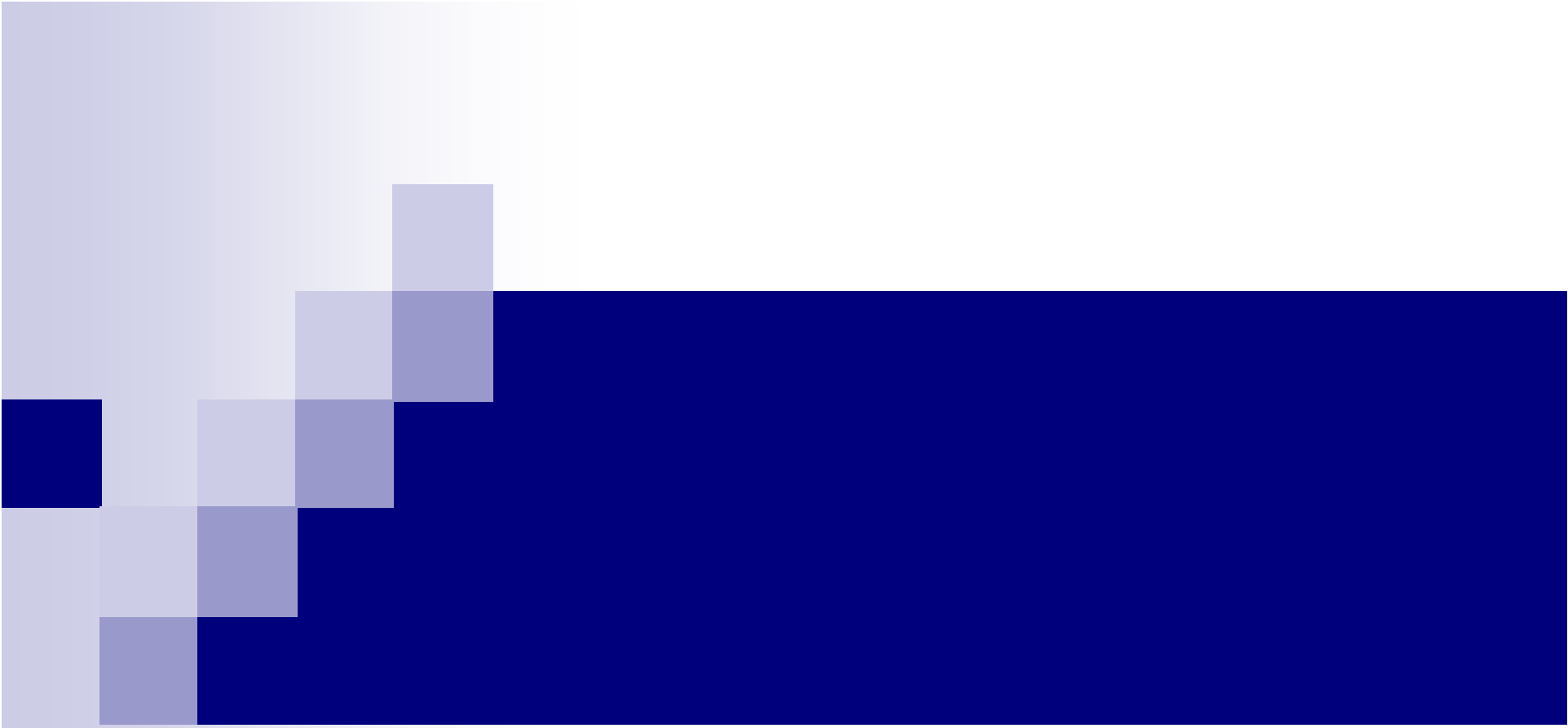
Pembuatan Utang Luar Negeri  
Oleh Pemerintahan  
Soeharto

# Pembuatan dan Pencairan ULN



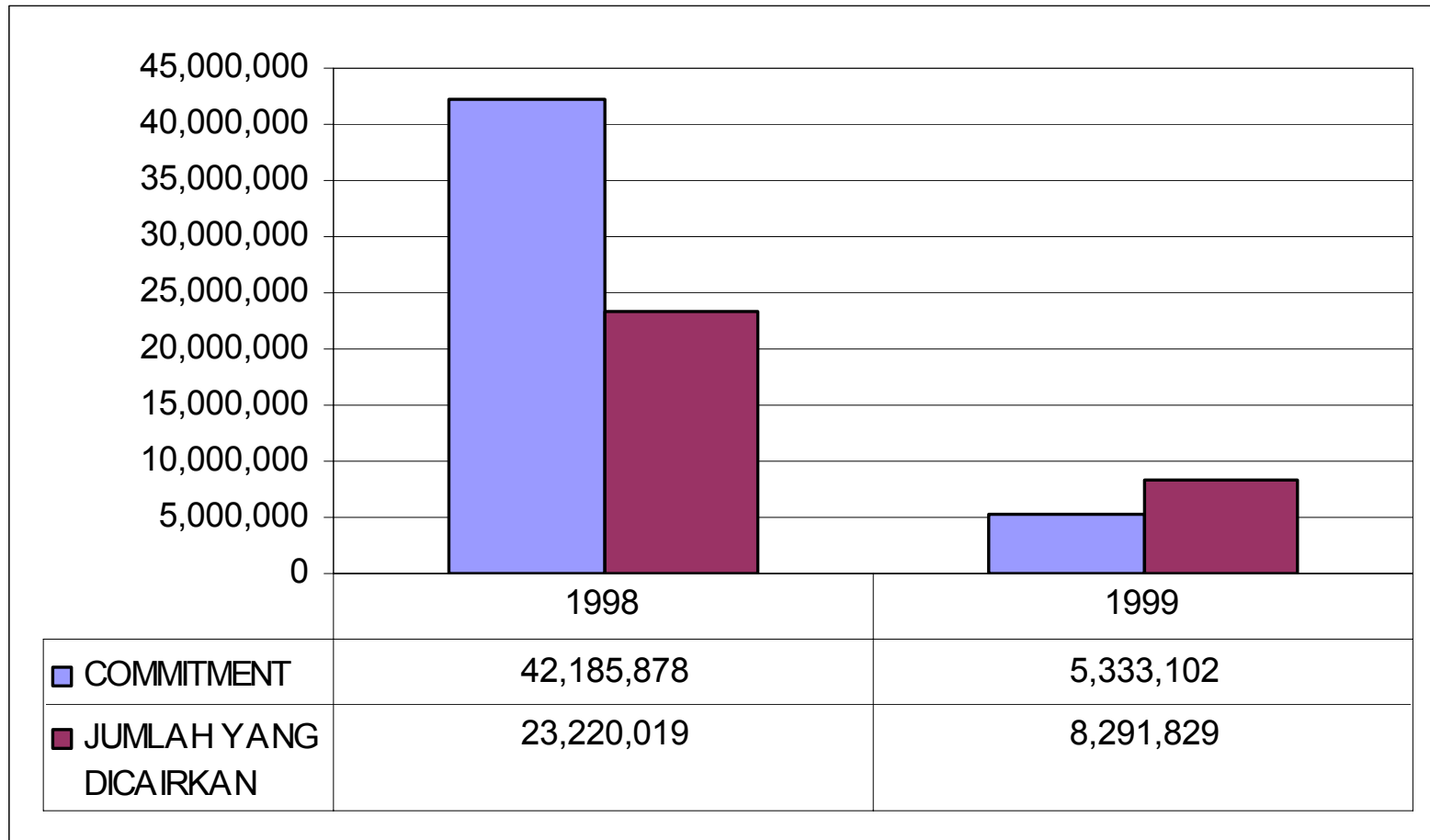
# Pembuatan dan Pencairan ULN

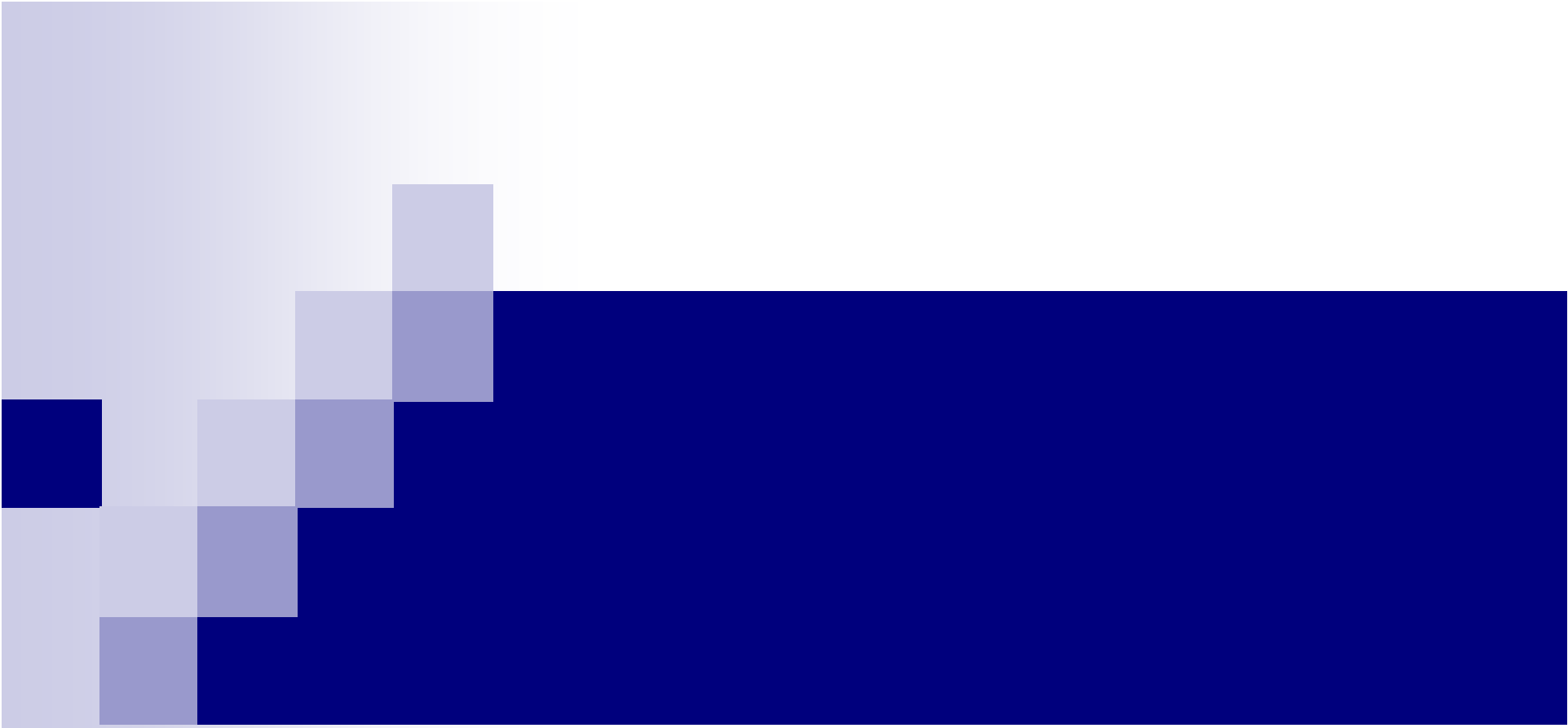




Pembuatan Utang Luar Negeri  
Oleh Pemerintahan  
BJ. Habibie

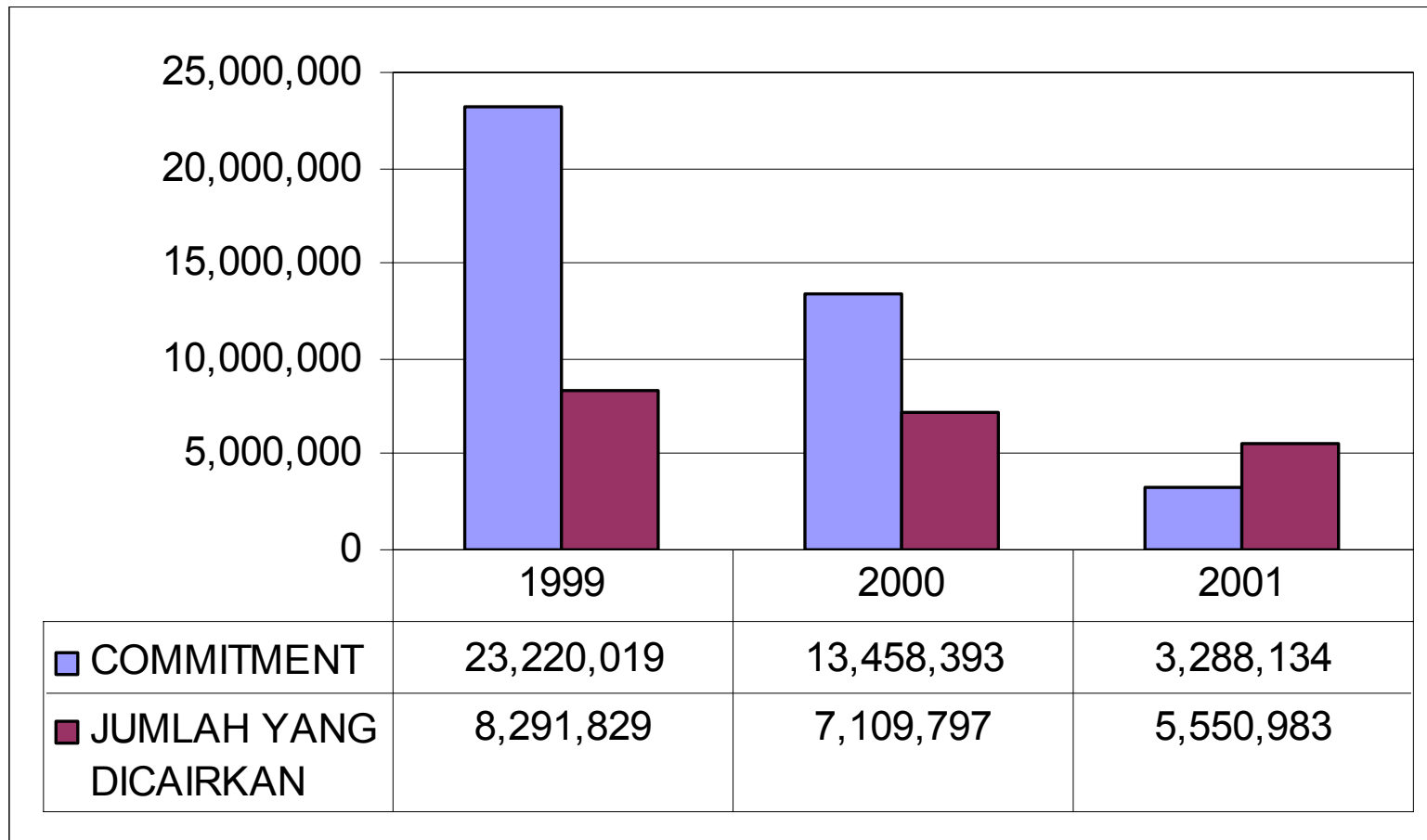
# Pembuatan dan Pencairan ULN



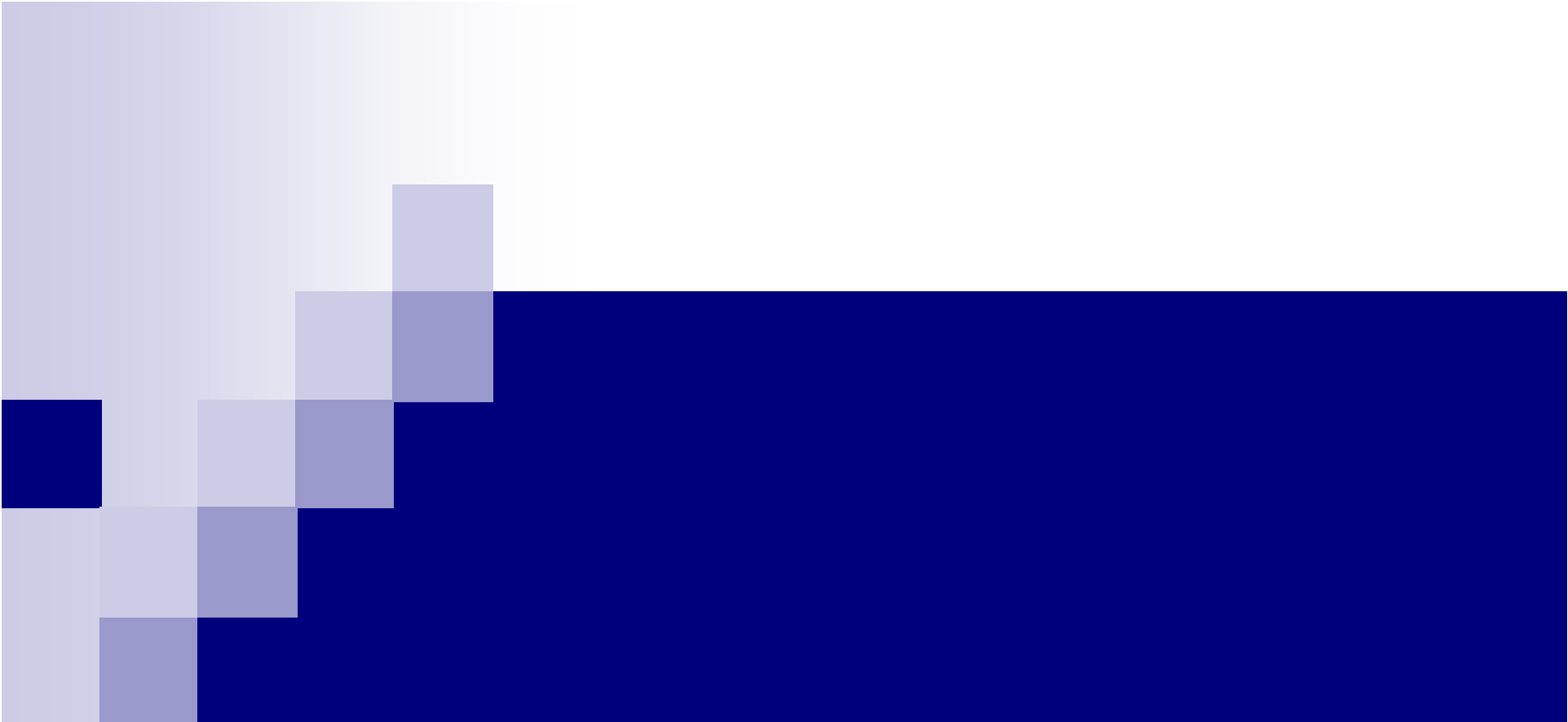


Pembuatan Utang Luar Negeri  
Oleh Pemerintahan  
Abdurrahman Wahid

# Pembuatan dan Pencairan ULN

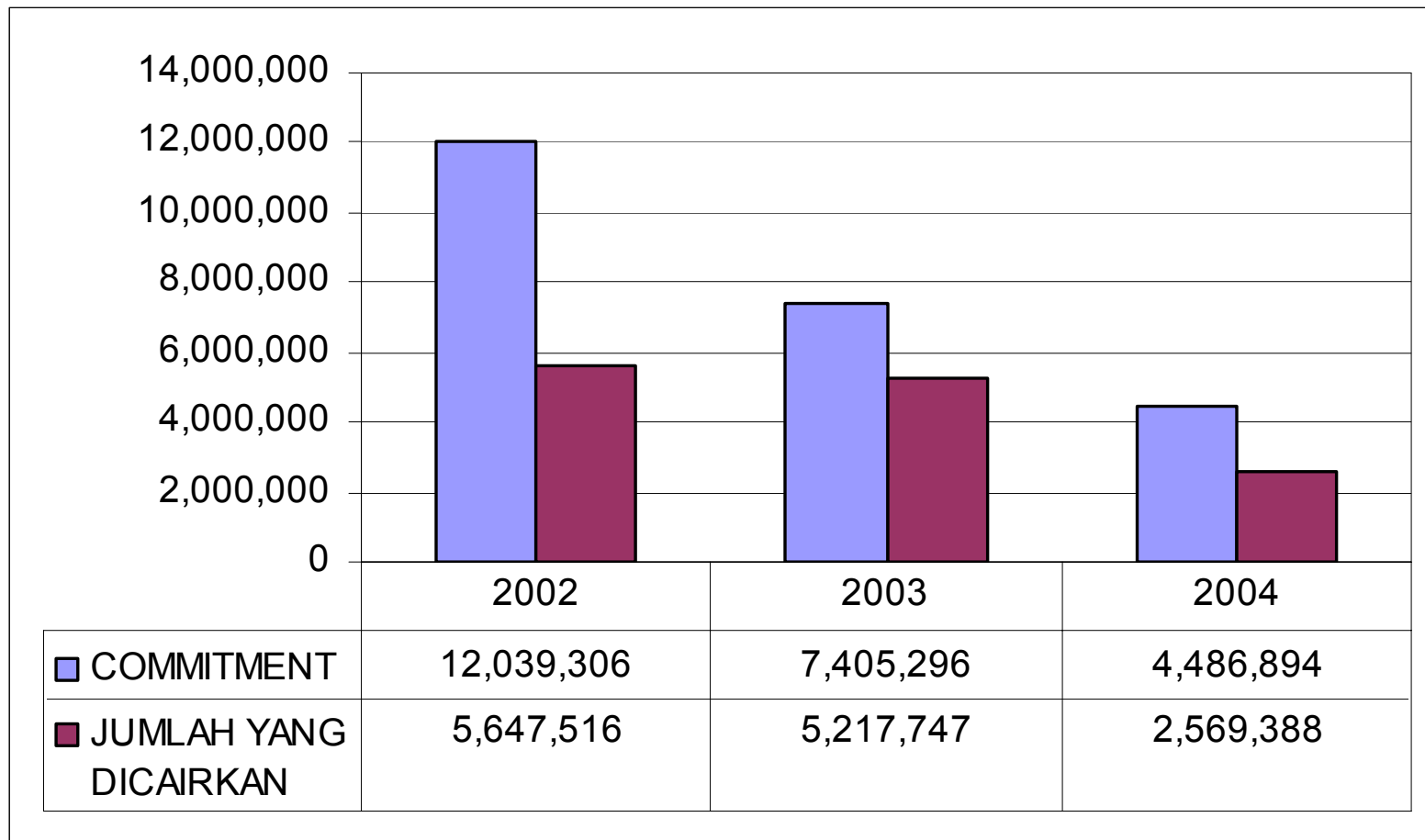


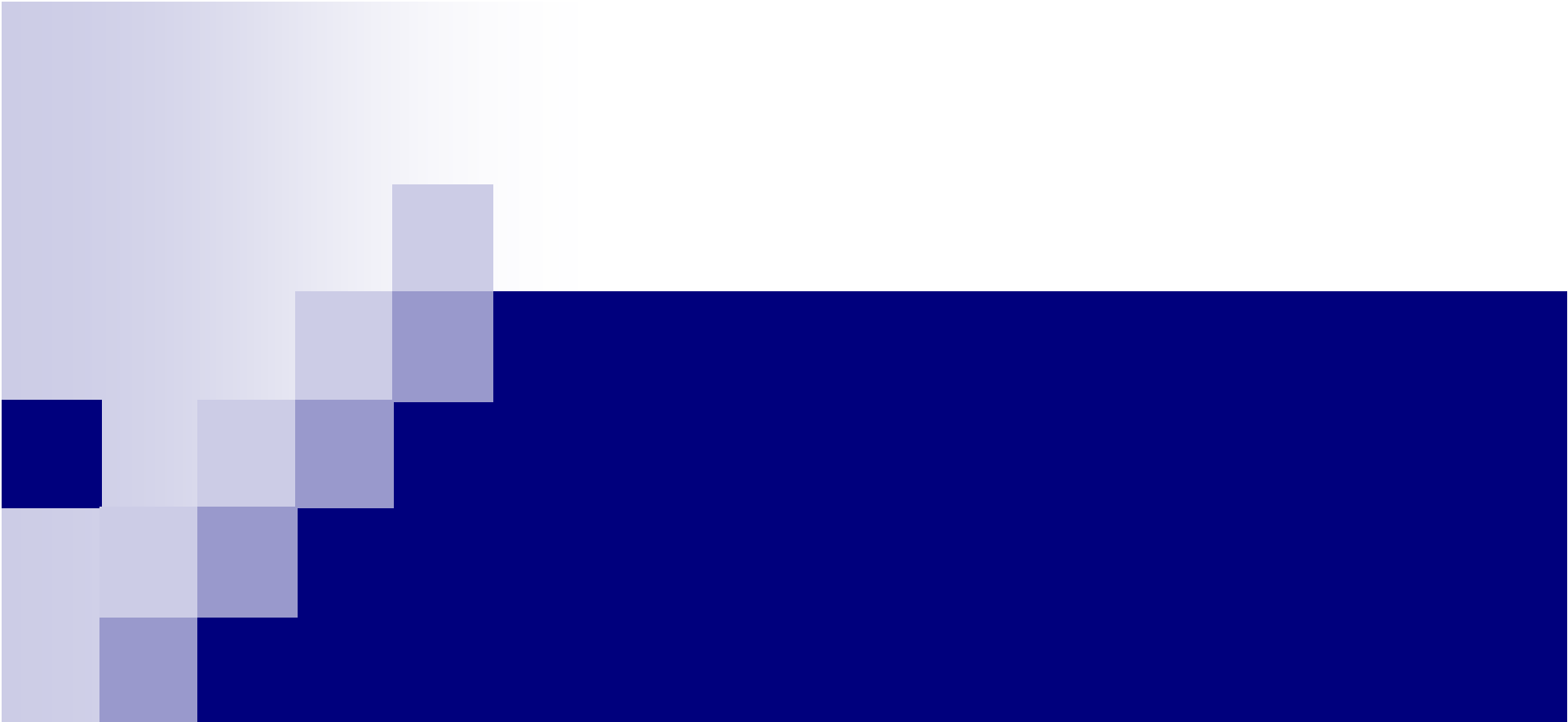




Pembuatan Utang Luar Negeri  
Oleh Pemerintahan  
Megawati Soekarno Putri

# Pembuatan dan Pencairan ULN

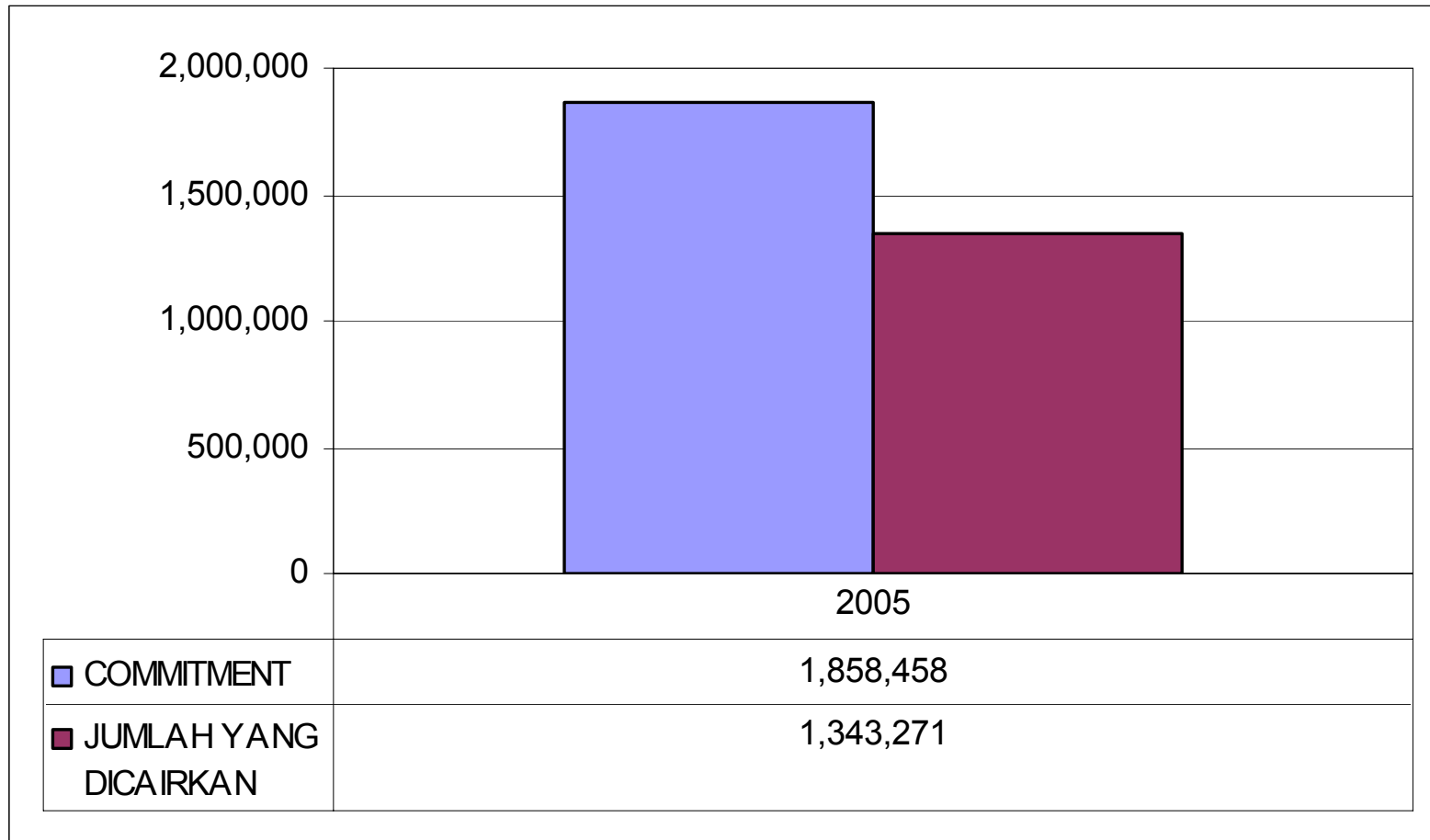




Pembuatan Utang Luar Negeri  
Oleh Pemerintahan  
Soesilo Bambang Yudhoyono



# Pembuatan dan Pencairan ULN





# Penyerapan Utang Luar Negeri Pemerintah Periode 1967-2005

	Dalam Miliar USD	Dalam Rp Triliun (9000/USD)	Dalam %
<b>KOMITMEN</b>	365.88	3,292.95	100%
<b>JUMLAH YANG DICAIRKAN</b>	162.13	1,459.17	44%
<b>JUMLAH YANG BELUM DICAIRKAN</b>	203.75	1,833.78	56%

# Posisi Utang Luar Negeri Pemerintah Periode 1967-2005

	Dalam Miliar USD	Dalam Rp Triliun (9000/USD)	Dalam %
<b>JUMLAH YANG DICAIRKAN</b>	162.13	1,459.17	100%
<b>JUMLAH YANG DIBAYAR KEMBALI</b>	100.31	902.83	62%
<b>JUMLAH YANG BELUM DIBAYAR KEMBALI (OUTSTANDING)</b>	61.82	556.34	38%

LAMPIRAN II

UTANG LUAR NEGERI MULTILATERAL DAN  
BILATERAL

SUMBER:

DATA KOALISI ANTI UTANG DAN BANK INDONESIA

# Utang Luar Negeri Multilateral

Kreditor	Outstanding		
	<i>Miliar USD</i>	<i>Rp triliun (9000/USD)</i>	<i>%</i>
<b>ADB</b>	8.40	75.64	13.6
<b>IBRD</b>	7.86	70.78	12.7
<b>IDA</b>	1.00	8.98	1.6
<b>IDB</b>	0.19	1.71	0.3
<b>NIB</b>	0.13	1.18	0.2
<b>EIB</b>	0.12	1.06	0.2
<b>IFAD</b>	0.07	0.65	0.1
<b>MIGA</b>	0.00	0.00	0.0
<b>TOTAL</b>	<b>17.78</b>	<b>160.01</b>	<b>28.8</b>



# Utang Luar Negeri Bilateral

Kreditor	Outstanding		
	<i>Miliar USD</i>	<i>Rp triliun (9000/USD)</i>	<i>%</i>
JAPAN	25.43	228.83	41.1
GERMANY	3.80	34.17	6.1
UNITED STATES	3.53	31.80	5.7
FRANCE	2.49	22.42	4.0
UNITED KINGDOM	1.78	16.04	2.9
AUSTRIA	1.61	14.50	2.6
NETHERLANDS	1.60	14.41	2.6
AUSTRALIA	0.89	7.97	1.4
SPAIN	0.58	5.20	0.9
CANADA	0.49	4.41	0.8
OTHERS	1.84	16.59	3.0
<b>TOTAL</b>	<b>44.04</b>	<b>396.33</b>	<b>71.2</b>



# Utang Multilateral dan Bilateral

Kreditor	Outstanding		
	<i>Miliar USD</i>	<i>Rp triliun (9000/USD)</i>	<i>%</i>
<b>Multilateral</b>	17.78	160.01	<b>28.8</b>
<b>Bilateral</b>	44.04	396.33	<b>71.2</b>
<b>TOTAL</b>	61.82	556.34	<b>100.0</b>

**PLEDGE CGI PASCA KRISIS (1998-2005)**

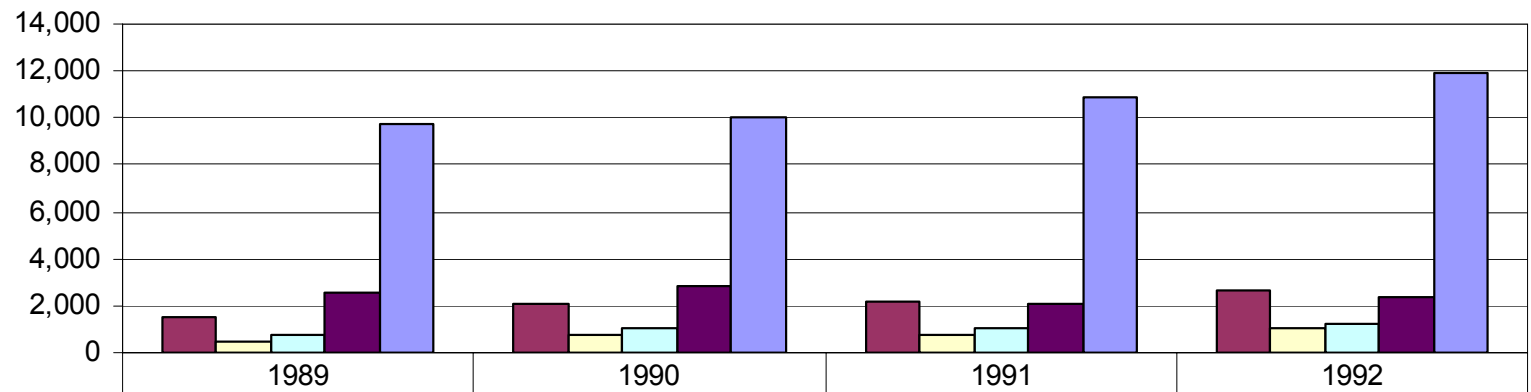
<b>KREDITOR</b>	<b>1998/1999</b>	<b>1999/2000</b>	<b>2000/2001</b>	<b>2001/2002</b>	<b>2002-2003</b>	<b>2003/2004</b>	<b>2004/2005</b>	<b>2005/2006</b>	<b>TOTAL</b>
Bank Dunia	2,700.00	2,384.00	1,500.00	1,300.00	100.00	850.00	825.00	855.00	10,514.00
ADB	2,200.00	1,600.00	1,065.00	1,515.00	1,150.00	800.00	925.00	786.00	10,041.00
Jepang	1,500.00	1,200.00	1,560.00	1,794.00	720.00	730.00	659.00	892.00	9,055.00
Jerman	300.00	39.70	102.00	54.80	78.70	83.00	96.00	176.00	930.20
Amerika Serikat	250.00	184.50	145.00	280.00			7.00	7.00	873.50
IDB	400.00	50.00		20.00		26.00	150.00	78.00	724.00
PBB	144.00	107.00	106.00	146.80		2.00		1.00	506.80
Australia	75.00	78.00	59.00	64.00				81.00	357.00
Spanyol	25.00	10.00	59.00	73.00	57.00	9.00	10.00	80.00	323.00
EIB	40.00	63.00	10.00	26.20		79.00	44.00	60.00	322.20
Belanda					60.00	67.00	61.00	73.00	261.00
Korea Selatan	30.00	9.20	9.00	23.10	23.00	20.00	20.00	10.00	144.30
Perancis						30.00	12.00	93.00	135.00
Inggris	46.00	38.50	33.00	15.30					132.80
Austria	20.00	20.00	15.00	20.00	15.00	10.00	5.00	13.00	118.00
Uni Eropa			40.00					64.00	104.00
IFAD	25.00	10.00				8.00	7.00	47.00	97.00
Kuwait Fund	25.00							63.00	88.00
Kanada	25.00	19.50	11.00	4.70				25.00	85.20
Nordic Investment Bank	30.00	10.00		19.90	19.70				79.60
Italia	5.00	10.00	1.00		10.00	6.00	7.00	35.00	74.00
Denmark	9.00	10.70	5.00	7.00		2.00		7.00	40.70
Belgia	6.00				6.40	7.00	9.00	10.00	38.40
Saudi Fund	25.00			6.40					31.40
Norwegia	10.00	5.70					1.00	10.00	26.70
Swiss	1.00	4.10	4.00	1.00					10.10
Selandia Baru	3.00	2.70	3.00	1.10					9.80
Swedia		3.60	4.00						7.60
Finlandia		1.00						4.00	5.00
<b>Total</b>	<b>7,894.00</b>	<b>5,861.20</b>	<b>4,731.00</b>	<b>5,372.30</b>	<b>2,239.80</b>	<b>2,729.00</b>	<b>2,838.00</b>	<b>3,470.00</b>	<b>35,135.30</b>
Bilateral	2,305.00	1,637.20	2,010.00	2,338.00	970.10	964.00	887.00	1,516.00	12,627.30
Multilateral	5,589.00	4,224.00	2,721.00	3,034.30	1,269.70	1,765.00	1,951.00	1,954.00	22,508.00

Sumber: Bank Indonesia

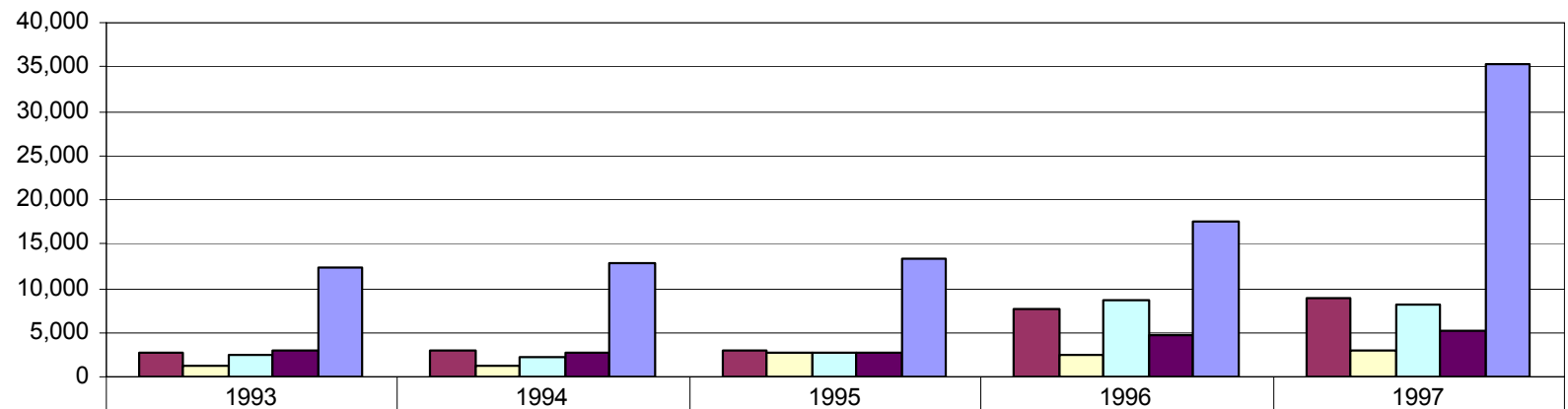
LAMPIRAN III

KOMPOSISI PEMBAYARAN UTANG LUAR NEGERI  
DALAM ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA  
NEGARA

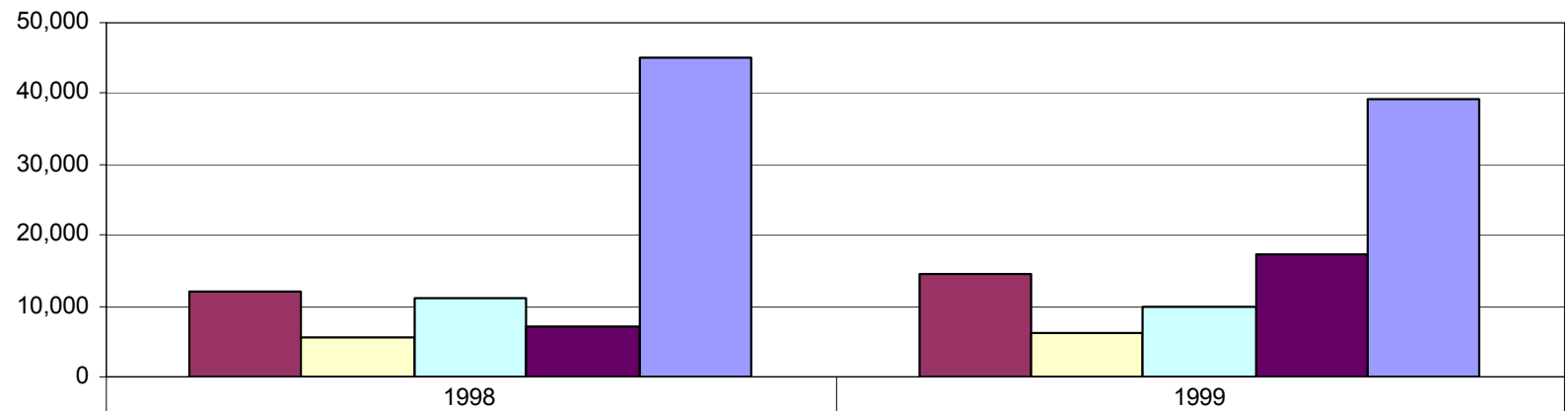
SUMBER:  
DATA KOALISI ANTI UTANG



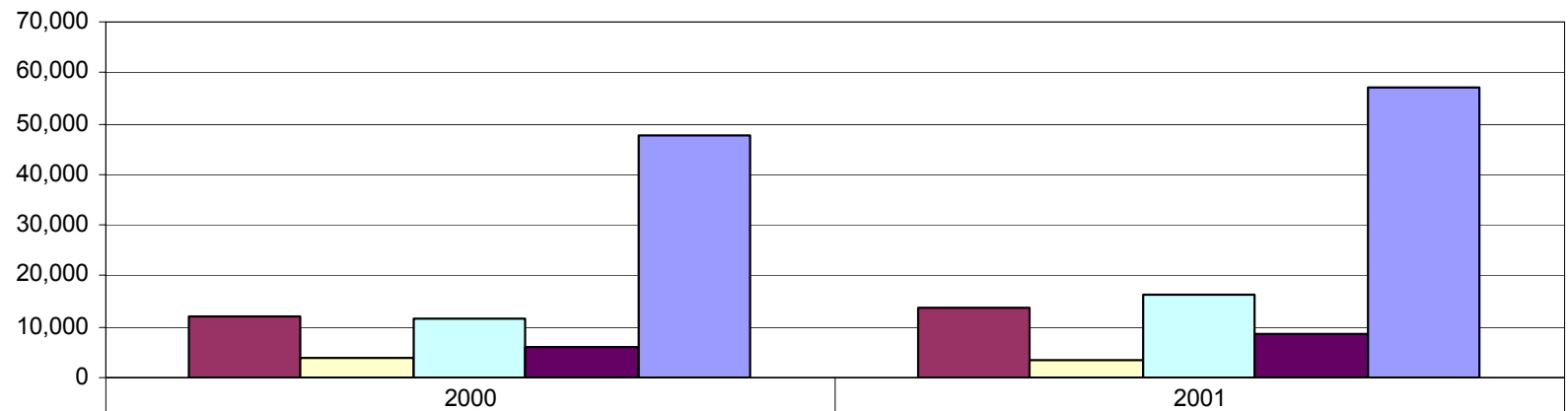
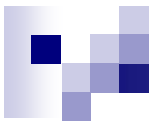
	1989	1990	1991	1992
■ Pendidikan	1,507	2,052	2,161	2,608
□ Kesehatan	470	723	777	1,036
□ Pertahanan	720	996	1,023	1,204
■ Pertanian	2,523	2,848	2,112	2,383
■ Pembayaran Utang Luar Negeri	9,698	10,011	10,837	11,942



	1993	1994	1995	1996	1997
■ Pendidikan	2,718	3,021	3,073	7,541	8,777
■ Kesehatan	1,159	1,333	2,694	2,367	2,969
■ Pertahanan	2,590	2,151	2,682	8,747	8,199
■ Pertanian	2,855	2,812	2,645	4,651	5,191
■ Pembayaran Utang Luar Negeri	12,302	12,760	13,225	17,428	35,297

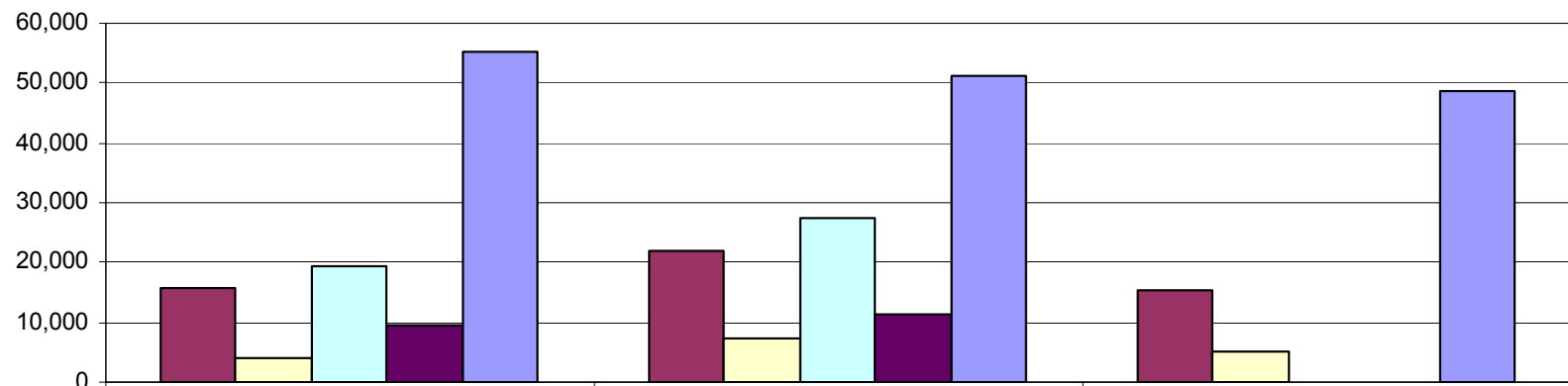
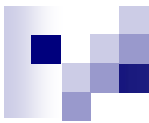


	1998	1999
■ Pendidikan	12,171	14,452
□ Kesehatan	5,450	6,259
□ Pertahanan	11,065	9,984
■ Pertanian	7,062	17,321
■ Pembayaran Utang Luar Negeri	44,984	39,335

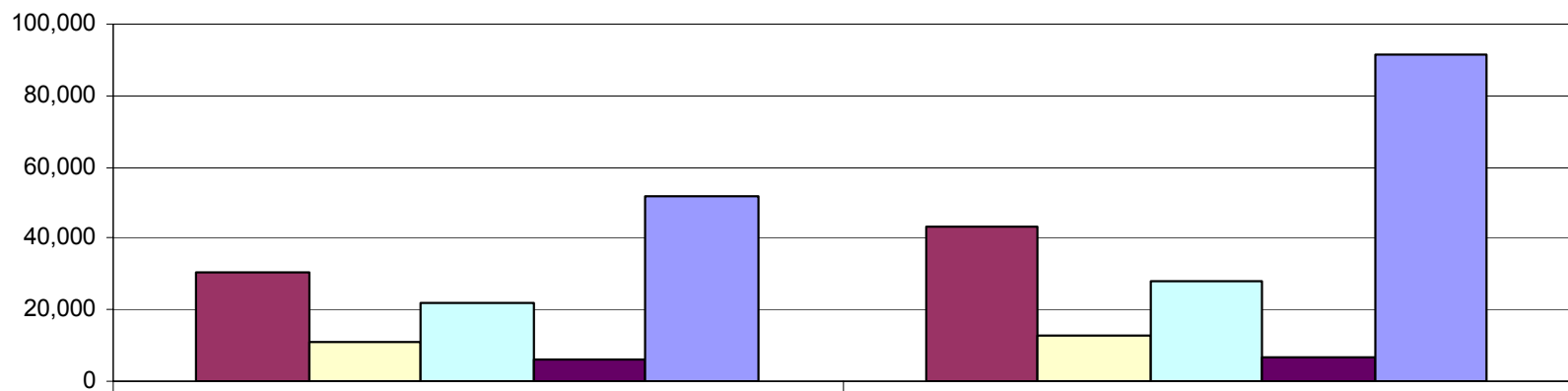
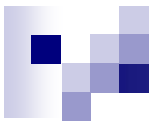


	2000	2001
■ Pendidikan	11,820	13,612
□ Kesehatan	3,840	3,619
□ Pertahanan	11,449	16,416
■ Pertanian	6,139	8,497
■ Pembayaran Utang Luar Negeri	47,776	57,270





	2002	2003	2004
■ Pendidikan	15,869	21,808	15,250
■ Kesehatan	3,860	7,481	5,292
■ Pertahanan	19,291	27,446	0
■ Pertanian	9,445	11,399	0
■ Pembayaran Utang Luar Negeri	55,120	51,170	48,556



	2005	2006
■ Pendidikan	30,785	43,287
■ Kesehatan	10,850	12,730
■ Pertahanan	22,001	28,277
■ Pertanian	6,345	6,580
■ Pembayaran Utang Luar Negeri	52,111	91,613

LAMPIRAN IV  
PINJAMAN PROYEK DAN PINJAMAN PROGRAM

SUMBER:  
DATA KOALISI ANTI UTANG

