

BAB III

DIPLOMASI SETENGAH HATI INDONESIA, BANTUAN IMF, DAN KEPENTINGAN AS

Setelah pada bab sebelumnya sudah banyak membahas tentang bagaimana peran IMF dalam mendukung Indonesia menyelesaikan persoalan krisis ekonomi, kepentingan AS terhadap Indonesia, dan berbagai kondisi serta situasi Indonesia pada masa sebelum, saat, dan paska krisis ekonomi 1997/98, maka pada bab ini penulis akan focus pada bagaimana diplomasi Indonesia terhadap bantuan IMF dan tekanan-tekanan AS terhadap berbagai aspek-aspek kehidupan bangsa Indonesia, seperti aspek ekonomi, dan hak azasi manusia.

Seperti sudah dipaparkan pada bab sebelumnya, kondisi perekonomian Indonesia yang mengalami kelumpuhan akibat dipukul krisis ekonomi yang hebat, pada kenyataannya membuat keadaan makin buruk dengan semakin luasnya skala krisis tersebut menjadi krisis multidimensi yang meliputi krisis social dan politik. Luasnya skala krisis tersebut juga disebabkan oleh berbagai kelambanan pemerintah dalam hal ini rezim Soeharto untuk mengambil tindakan yang secepatnya dibutuhkan untuk keluar dari krisis ekonomi. Berbagai usulan dan langkah untuk mengantisipasi krisis ekonomi tersebut sebenarnya sudah diajukan oleh Prof. Steve H. Hanke dengan usulan untuk menerapkan sistem CBS (*Current Board Sistem*). Berbagai situasi pun semakin rumit ketika banyak aktor baik AS maupun IMF yang memiliki kepentingan terhadap Indonesia. Tekanan eksternal yang berasal dari IMF maupun Amerika Serikat (AS) dan tekanan internal dari berbagai kondisi krisis membuat Soeharto tidak banyak memiliki pilihan dan pada akhirnya Indonesia tidak mempunyai pilihan lain selain menerima resep dan anjuran dari IMF maupun Amerika Serikat (AS).

Tekanan internal pun menjadi variabel yang juga harus diperhatikan dalam melihat lambannya pemerintah dalam mengambil tindakan yang cepat untuk mengatasi krisis ekonomi. Adanya friksi antara kubu teknokrat (Mafia Berkeley) dan kubu pendukung penerapan sistem CBS memperlihatkan bahwa adanya friksi

kepentingan pada tingkat domestik Indonesia.¹³⁵ Friksi ini tentu saja menjadi perhatian dan pertimbangan pemerintah dalam mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mengatasi krisis dengan cepat. Berangkat dari beberapa variabel diatas, maka penulis akan mencoba menguraikan berbagai variabel-variabel diatas yang pada akhirnya memunculkan suatu dilematika dan diplomasi setengah hati Indonesia terhadap AS.

III.1 Tekanan-tekanan Eksternal terhadap Indonesia pada Krisis Ekonomi dan Perdebatan Mengenai Penerapan Sistem CBS

Krisis ekonomi pada tahun 1997 memang memunculkan perdebatan-perdebatan-perdebatan yang menarik untuk didiskusikan. Perdebatan tersebut tidak hanya terbatas pada mengapa dan bagaimana krisis ekonomi 1997 dapat terjadi. Lebih jauh, krisis ekonomi 1997 memunculkan berbagai persoalan-persoalan yang menarik untuk dianalisa, seperti keterkaitan dan hubungan antara aktor negara dengan lembaga keuangan internasional, aktor negara dengan negara, dan aktor negara dengan non-negara.

Pemerintah Indonesia di bawah kepemimpinan Soeharto memiliki berbagai keterbatasan dalam menghadapi krisis ekonomi. Keterbatasan tersebut pada akhirnya memunculkan konsekwensi-konsekwensi tertentu, seperti bersedia menerima tawaran kerjasama dengan lembaga keuangan internasional dalam menghadapi krisis ekonomi. Indonesia yang menjadi salah satu anggota IMF melakukan berbagai kerjasama melalui beberapa LoI. Namun pada kenyataannya, kerjasama yang dilakukan Indonesia dengan IMF memunculkan berbagai tekanan dan intervensi terhadap Indonesia dalam menghadapi krisis ekonomi. Pada paragraf berikutnya penulis akan memaparkan dan melakukan analisa mengenai peran IMF dan tekanan-tekanan yang dilakukan oleh IMF kepada Indonesia dalam menyelesaikan persoalan krisis ekonomi 1997.

¹³⁵ Perdebatan antara dua kubu yaitu antara kubu teknokrat dan kubu pendukung penerapan CBS ini merupakan hasil wawancara mendalam antara penulis dan Dorijatun Kuntjoro-Jakti yang juga pernah duduk sebagai Menteri Koordinator Ekonomi pada masa pemerintahan Megawati.

Diplomasi setengah..., Zurhaidayati, FISIP UI, 2009

III.2 Peran dan Tekanan IMF terhadap Indonesia dalam Menghadapi Krisis Ekonomi 1997: Kontribusi Positif dan Kritik

Tidak dapat dipungkiri bahwa peran IMF di Indonesia memberikan kontribusi positif dan mendapatkan berbagai kritik dari berbagai kalangan di Indonesia khususnya dari berbagai pengamat ekonomi di Indonesia. Kritik tersebut ditunjukkan pada berbagai langkah-langkah dan kebijakan IMF terhadap Indonesia dalam menghadapi krisis ekonomi. Pada dasarnya kontribusi positif dari IMF adalah bagaimana negara anggota IMF dapat melakukan reformasi struktural. Perlunya reformasi struktural ini pada dasarnya karena kebijakan makroekonomi yang dijalankan suatu negara yang tidak ditenggarai menjadi penyebab timbulnya masalah struktural. Reformasi struktural yang dianjurkan oleh IMF kepada Indonesia dianggap penting karena bertujuan untuk meningkatkan transparansi kebijakan serta peningkatan iklim persaingan dalam menunjang restrukturisasi ekonomi yang diperlukan dalam rangka meningkatkan pertumbuhan.¹³⁶

Namun pada perjalanannya, kinerja IMF dalam mendukung Indonesia untuk menghadapi krisis memunculkan berbagai kritik. Kritik tersebut antara lain dilontarkan oleh IEO (*Independent Evaluation Office*) yang merupakan unit evaluasi IMF. Kritik IEO tersebut dikelompokkan ke dalam tiga hal;¹³⁷ a) *surveillance*. *Surveillance* pada masa sebelum krisis di nilai kurang efektif dalam mendiagnosis gejala dan dampak dari beberapa fenomena makro ekonomi yang terjadi saat itu. Kelemahan *surveillance* IMF juga terjadi ketika IMF menilai bahwa masalah di sektor perbankan bukan masalah sistemik, sehingga IMF tidak secara cepat mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mengatasi permasalahan di sektor perbankan; b) desain program dan implementasinya, dalam melihat persoalan krisis moneter yang terjadi Indonesia, ada beberapa program yang pada akhirnya membuat krisis moneter semakin buruk. Dalam kasus penutupan 16 Bank dan restrukturisasi 10 bank, IMF bersandar pada anggapan

¹³⁶ Joko Siswanto, "Pengalaman IMF Dalam Menangani Krisis di Beberapa Negara", dalam Sjamsul Arifin, Wibisono, Charles P.R Joseph, Shinta Sudradjat, 2007, *IMF dan Stabilitas Keuangan Internasional: Suatu Tinjauan Kritis*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo, hal 182

¹³⁷ *Ibid*, hal 178-182

bahwa saat itu tidak terdapat masalah sistemik di sektor perbankan. Dengan kata lain IMF menilai secara keseluruhan sistem perbankan masih cukup baik dan kuat. Padahal masalahnya tidak hanya terletak pada penutupan 16 bank, tetapi juga ketiadaan strategi yang komprehensif dalam mengatasi yang kemudian mengalami *insolvent* dan kesulitan likuiditas akibat efek domino dari penutupan 16 bank tersebut yang membuat masyarakat tidak percaya lagi pada bank. Degradasi kepercayaan nasabah terhadap bank tersebut menimbulkan suatu kepanikan yang pada akhirnya membuat sebagian nasabah menarik dananya dari bank-bank yang dilikuidasi secara besar-besaran; c) cara operasi, kegagalan *surveillance* dan kelemahan desain program dan implementasinya merupakan refleksi dari cara operasi IMF yang terlalu optimis terhadap keseriusan pemerintah untuk mengikuti saran dan rekomendasi IMF dalam menangani krisis. Kritik lain mengenai cara operasi IMF lainnya adalah terkait dengan rekomendasi-rekomendasi IMF yang bersifat *front loading* dan terdiri dari bermacam-macam kebijakan untuk menyelesaikan masalah-masalah di berbagai sektor. Disamping itu, *conditionality* yang diminta juga sangat luas dan rinci sehingga tidak terlalu jelas lagi batas-batas yang harus dipenuhi untuk penarikan pinjaman serta *conditionality* yang mana yang dipandang tidak terkait dengan penarikan pinjaman.¹³⁸

Conditionality ini menjadi persoalan yang kompleks sehingga memberikan kesan terhadap campur tangan IMF yang semakin dalam terhadap penyelenggaraan perekonomian nasional. Banyaknya persyaratan tersebut seringkali mengalihkan perhatian pemerintah dari hal-hal yang lebih mendesak. Persyaratan yang berlebihan (yang dikenakan pada suatu negara) merupakan salah satu keluhan besar yang ditunjukkan pada IMF dan Bank Dunia. Kedua lembaga itu mengakui bahwa mereka agak berlebihan dalam hal itu, dan dalam lima tahun terakhir ini telah melonggarkan persyaratan-persyaratan tersebut.¹³⁹

¹³⁸ Djiwandono (2001), dalam *Ibid*, hal 181

¹³⁹ Joseph E. Stiglitz, 2006, *Making Globalization Work: Menyiasati Globalisasi Menuju Dunia Yang Lebih Adil*, Bandung: PT Mizan, hal 63

Selain kritik diatas, masih terdapat kritik lain yang dilontarkan para pengamat ekonomi baik pengamat lokal maupun internasional. Anwar Nasution mengkritik bahwa reformasi ekonomi yang disarankan IMF bentuknya masih samar-samar. Tidak ada penjelasan rinci, bagaimana caranya untuk meningkatkan penerimaan pemerintah dan mengurangi pengeluaran pemerintah untuk mencapai sasaran surplus anggaran sebesar 1 persen dari PDB dalam tahun fiskal 1998/99, dan bagaimana ingin dicapai sasaran pertumbuhan ekonomi sebesar 3 persen. Harapan satu-satunya adalah peningkatan ekspor non-migas, namun kelemahan utama dari IMF adalah tidak ada program yang jelas untuk meningkatkan efisiensi dan menurunkan biaya produksi untuk mendorong ekspor non-migas.¹⁴⁰

Kritik-kritik yang dialamatkan pada cara operasi IMF pada dasarnya disebabkan oleh intervensi yang terlalu jauh terhadap perekonomian suatu negara. Salah satu bentuk intervensi IMF terhadap Indonesia adalah mengenai pelarangan Indonesia untuk menerapkan sistem CBS. Penerapan sistem CBS diajukan pertama kali pada tahun 1998 oleh Prof. Steve H. Hanke untuk mengantisipasi menghadapi krisis ekonomi. Namun apa dan bagaimana CBS itu adalah persoalan yang menarik untuk dibahas.

Usulan penerapan CBS ini menuai perdebatan oleh berbagai kalangan pada saat terjadinya krisis ekonomi. Sistem CBS dapat dimengerti sebagai suatu teknik atau cara penentuan nilai tukar secara tetap (*fixed*) terhadap mata uang dolar AS.¹⁴¹ Yang menjadi perdebatan lainnya adalah usulan penerapan sistem ini dikemukakan oleh orang yang kurang populer di kalangan ekonom Indonesia. Menurut catatan yang beredar, Hanke adalah seorang pengajar Ilmu Ekonomi Terapan pada fakultas Geografi dan Teknik Lingkungan, Universitas John Hopkins. Steve Hanke sebagai seorang penganjur penggunaan CBS di berbagai negara yang mengalami krisis dan mengalami masalah inflasi yang tajam.¹⁴²

¹⁴⁰ Anwar Nasution dalam Lepi T. Tarmidi, "Krisis Moneter Indonesia: Sebab, Dampak, Peran IMF, dan Saran", diakses dari <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/427EA160-F9C2-4EB0-9604-C55B96FC07C6/3015/bempvol1no4mar.pdf>, pada tanggal 1 April 2009, hal 12

¹⁴¹ J. Soedrajad Djiwandono, 2001, *Bergulat Dengan Krisis dan Pemulihan Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hal 79

¹⁴² *Ibid.*

CBS atau yang lebih tepatnya adalah CBA (*Currency Board Arrangement*) adalah suatu penentuan nilai tukar secara tetap terhadap suatu mata uang kuat (*fixed* atau *pegged exchange sistem*). Dalam kenyataannya, sistem nilai tukar yang dipatok secara tetap pada mata uang lain ada yang dilaksanakan secara ketat, berhasil artinya nilai tukar mata uang itu sama sekali tidak diubah dengan kebijakan yang disengaja atau diskresi, semua mengikuti pergerakan mekanisme pasar.¹⁴³ Walaupun pada kenyataannya penerapan sistem nilai tukar tersebut pada suatu negara ada yang berhasil dan tidak, nampaknya pilihan tersebut menjadi salah satu pertimbangan Soeharto sebagai salah satu jalan keluar dari krisis ekonomi.

Usulan penerapan sistem CBS ini merupakan langkah yang sulit untuk ditolak oleh pemerintah Indonesia. Menerapkan nilai tukar rupiah yang dipatok secara tetap terhadap dolar AS menjadi 5.000 rupiah per satu dolar AS dengan pelaksanaan pengaturan uang beredar oleh suatu Dewan Mata Uang, depresiasi rupiah dapat dihentikan dan spekulasi dapat dimatikan,¹⁴⁴ adalah suatu langkah yang menurut Soeharto sebagai alternatif untuk menyelesaikan persoalan krisis. Hal ini dapat dipahami karena krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia pada awalnya merupakan krisis moneter.

Meskipun pada perjalanannya sistem CBS ini mendapat dukungan dari sejumlah kalangan baik DPR maupun pemerintah, namun pemberlakuan sistem CBS ini tidak jadi dilaksanakan. Dari unsur eksternal, peran IMF dalam program pemerintah untuk menciptakan kestabilan dan restrukturisasi sektor keuangan dan reformasi ekonomi nasional yang baru saja ditegaskan kembali dalam LoI kedua yang ditandatangani sendiri oleh Presiden memang tidak memberi ruang bagi penerapan CBS.¹⁴⁵ Selain itu, IMF bersama dengan negara-negara besar yang tergabung dalam G-7 seperti AS, Jerman, Jepang, Australia dan Inggris terus menekan baik melalui utusan maupun melakukan pembicaraan langsung via telpon agar Indonesia tidak menerapkan sistem CBS. Lebih dari itu, agar

¹⁴³ *Ibid*, hal 80

¹⁴⁴ *Ibid*, hal 84

¹⁴⁵ *Ibid*, hal 85

Indonesia tidak menerapkan sistem CBS, IMF mengancam akan menunda paket bantuan sebesar 43 milyar dolar AS.¹⁴⁶

Tekanan IMF kepada Indonesia untuk tidak memberlakukan sistem CBS merupakan bukti intervensi langsung IMF kepada Indonesia dalam hal kegiatan perekonomian Indonesia. Namun lebih dari itu, bentuk intervensi IMF terhadap perekonomian Indonesia terlihat dalam berbagai kasus seperti; tuntutan privatisasi BUMN, reduksi-reduksi terhadap hambatan perdagangan, privatisasi perbankan, dan deregulasi mengenai penanaman modal asing.

Joseph E Stiglitz berpandangan bahwa kebijakan-kebijakan IMF gagal menstabilkan nilai mata uang. Kebijakan-kebijakan tersebut justru membuat perekonomian semakin terpuruk daripada sebelumnya (tanpa kebijakan IMF)-seperti yang telah diprediksikan dalam teori ekonomi standar. Kritik terhadap IMF menyebutkan bahwa kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh IMF tidak dirancang untuk melindungi negara-negara dari resesi, melainkan melindungi pada kreditor-kreditor.¹⁴⁷

Sebagai salah satu lembaga *Bretton Woods Sistem*, IMF memiliki misi untuk meliberalisasi sistem ekonomi negara-negara di dunia. Berangkat dari gagasan liberalisasi tersebut, kondisi krisis ekonomi yang dialami Indonesia membuka peluang bagi IMF untuk masuk ke dalam perekonomian Indonesia dan membuka pasar Indonesia bagi kepentingan negara-negara Barat. Walaupun pada kenyataannya kehadiran IMF pada masa krisis ekonomi 1997 memberikan manfaat pada beberapa aspek seperti pada kebijakan struktural dan prinsip-prinsip transparansi, namun pada kenyataannya ada beberapa langkah-langkah IMF yang dapat di kritisi. IMF memberikan resep liberalisasi sektor keuangan, privatisasi sektor publik serta deregulasi kebijakan ekonomi untuk menjamin masuknya investasi asing langsung (*Foreign Direct Investment /FDI*) agar Indonesia bisa keluar dari krisis. Namun ternyata, hingga utang IMF dibayar lunas krisis tersebut masih terus berlangsung sampai saat ini.

¹⁴⁶ “Steve Hanke, 1998”, diakses dari <http://forum.detik.com/showthread.php?t=38670>, pada tanggal 30 Mei 2009

¹⁴⁷ Joseph E. Stiglitz, 2006, *op.cit*, hal 89

Hingga saat ini, APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) terus dibebani untuk pembayaran hutang (baik hutang luar negeri maupun hutang dalam negeri). Timbulnya hutang dalam negeri tersebut adalah konsekuensi dari kebijakan rekapitalisasi bank-bank swasta, yang didesakkan IMF kepada pemerintah Indonesia.¹⁴⁸ Dengan semakin banyaknya hutang pemerintah terhadap Indonesia, maka semakin mudah bagi IMF dengan menggunakan hutang tersebut sebagai alat, memberikan tekanan-tekanan kepada Indonesia untuk terus melakukan liberalisasi perekonomian Indonesia.

III.3 Tekanan dan Kepentingan AS terhadap Indonesia

Amerika Serikat (AS) merupakan negara yang perekonomiannya sangat besar di dunia. Tidak bisa dipungkiri bahwa dengan perekonomian yang besar, dan juga merupakan elemen *hard power*¹⁴⁹ yang penting bagi AS, membuat AS memiliki pengaruh yang besar terhadap banyak negara dan lembaga-lembaga internasional. Dilihat dari sejarah pembentukan IMF, AS bersama dengan negara-negara besar lainnya seperti Inggris dan Prancis sangat berpengaruh dalam membentuk suatu rezim perdagangan dan keuangan internasional yaitu yang lebih dikenal dengan *Bretton Woods Sistem* setelah Perang Dunia berakhir. Meskipun pada akhirnya sistem tersebut tidak dapat bertahan lama, namun runtuhnya sistem tersebut merupakan awal dari terbentuknya suatu rezim perdagangan dan finansial baru seperti Bank Dunia, GATT, dan IMF.

Kuatnya pengaruh AS terhadap IMF misalnya, lebih diakibatkan oleh kuatnya suara AS di dalam IMF. Kuatnya suara negara anggota di dalam IMF ditentukan sesuai dengan proporsi kuota negara tersebut. Sebagai penyumbang terbesar dalam IMF, AS sekarang ini menguasai hampir 20 persen suara dalam proses pembuatan keputusan IMF. Lembaga moneter internasional ini secara periodik melakukan penilaian kembali kebutuhan kapital IMF dan perubahan-

¹⁴⁸ Siaran Pers INFID, "IMF Sudah Tidak Relevan Bagi Indonesia", diakses dari <http://www.infid.org/newinfid/files/Utang.pdf>, pada tanggal 30 Mei 2009

¹⁴⁹ Elemen *hard power* ini meliputi kekuatan militer, ekonomi, dan berbagai sumber daya lainnya seperti sumber daya manusia dan sumber daya alam. Pengaruh yang besar dapat dimiliki suatu negara dengan memiliki *hard power* yang kuat. AS misalnya, memiliki kekuatan militer dan ekonomi yang cukup besar, sehingga kekuatan-kekuatan tersebut dapat digunakan untuk mempengaruhi negara-negara lain agar tunduk sesuai dengan kepentingan AS.

perubahan posisi ekonomi masing-masing anggotanya. Berdasar penilaian inilah dilakukan penyesuaian kuota dan kekuatan suara untuk masing-masing anggota.¹⁵⁰

Akibat besarnya pengaruh AS tersebut, tidak mengherankan bahwa kebijakan-kebijakan dari beberapa lembaga-lembaga internasional juga merefleksikan kepentingan-kepentingan AS. Dalam kasus penanganan krisis moneter di Inonesia pada tahun 1997 misalnya, AS telah melakukan intervensi yang cukup jauh terhadap beberapa kebijakan ekonomi yang akan dilakukan oleh Indonesia. Tekanan langsung AS terhadap Indonesia terlihat ketika Presiden AS pada masa itu adalah Bill Clinton bersama dengan Direktur Pelaksana IMF Michael Camdessus melakukan pembicaraan langsung yang merupakan tekanan terhadap Soeharto untuk tidak melakukan penerapan CBS dan tetap fokus untuk melakukan langkah-langkah yang telah dianjurkan oleh IMF.¹⁵¹ Tekanan tersebut memang merupakan langkah yang terbukti ampuh, pemerintah Indonesia yang saat itu yakin bahwa sistem CBS dapat menstabilkan nilai tukar rupiah tidak jadi dilaksanakan.

Selain tekanan-tekanan secara langsung terhadap berbagai kebijakan ekonomi Indonesia, lengsernya Soeharto dari kursi Presiden juga tidak lepas dari peran dan tekanan AS. Dengan menggunakan isu-isu mengenai hak azasi manusia dan penegakan nilai-nilai demokrasi di Indonesia, AS berhasil memberikan tekanan-tekanan yang kemudian membuat Soeharto jatuh dari kursi Presiden. Beberapa tindakan AS terkait dengan tekanan-tekanan terhadap Indonesia pada masa pemerintahan Bill Clinton ditunjukkan dengan sikap yang keras seperti menjalankan program penundaan penjualan 9 unit pesawat tempur F-16 yang semula untuk Indonesia kemudian dijual ke Pakistan karena tragedi penyerangan terhadap kantor PDI-P Megawati pada 27 Juli 1996. Kasus lainnya adalah penolakan transfer pesawat F-5 Tiger dari Yordania, semula Pemerintah Yordania akan menjual pesawat tersebut, namun Amerika Serikat melalui Kongres dan Departemen Dalam Negeri Amerika Serikat (*US Department of States*) akhirnya

¹⁵⁰ Mohtar Mas'ood, 1990, *Ekonomi Politik Internasional*, Yogyakarta: Pusat Pengembangan Fasilitas Antar Universitas UGM, hal 108

¹⁵¹ "Steve Hanke, 1998", *op.cit*

membatalkan dengan alasan penegakan HAM.¹⁵² Kasus pelanggaran HAM yang dilakukan oleh Indonesia menjadi suatu pemicu bagi ketegangan hubungan antara Indonesia dan AS. Keretakan hubungan kedua negara ini juga ditandai dengan adanya sebuah pernyataan yang keras dari Sekretaris Negara AS Madeleine Albright yang menyatakan Presiden Soeharto harus meletakkan jabatannya karena telah mendapatkan dukungan dari rakyat Indonesia.¹⁵³

Namun tekanan-tekanan tersebut tidak bisa hanya dipahami sebagai bentuk tuntutan AS kepada Indonesia untuk dapat menegakkan nilai-nilai hak azasi manusia dan demokrasi. Terdapat berbagai aspek yang pada dasarnya harus dipahami seperti aspek ekonomi dan politik. Indonesia mempunyai arti penting bagi AS baik dari segi politik maupun ekonomi. Sebagai negara yang memiliki wilayah luas, Indonesia berfungsi sebagai negara *buffer* (penyangga) bagi banyaknya kepentingan AS di wilayah Asia Tenggara. Bukan suatu hal yang mengherankan ketika rezim Soekarno jatuh, hubungan antara Indonesia dan AS berjalan dengan sangat baik dan positif.

Hubungan baik antara pemerintah Indonesia berjalan dengan baik hingga tahun pertengahan tahun 1990 khususnya dalam hal proyek investasi yang dilakukan AS. Hal ini dapat terlihat dari pada tabel dibawah ini.

¹⁵² Bambang Cipto, 2003, *Tekanan Amerika Serikat Terhadap Indonesia: Kajian Atas Kebijakan Luar Negeri Clinton Terhadap Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal.185.

¹⁵³ Vedi R. Hadiz, 2004, "Indonesia: Order and Terror in a Time of Empire", *SEARC Working Paper Series No. 73*, Hong Kong: *Southeast Asia Research Centre*, hal 7

Tabel 7. Jumlah Total Proyek Investasi Amerika Serikat di Indonesia Pada Tahun 1992 hingga 1998

No.	Tahun	Jumlah Total Proyek
1.	1992	322
2.	1993	378
3.	1994	451
4.	1995	799
5.	1996	959
6.	1997	790
7.	1998	618

Sumber : Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Tahun 1998

Pada tahun 1992 misalnya, total proyek investasi AS di Indonesia mencapai jumlah hingga 322 proyek investasi. Jumlah total proyek investasi AS di Indonesia mengalami peningkatan dari segi jumlah total proyek investasi. Pada tahun 1996 misalnya, total investasi AS di Indonesia mencapai berjumlah 959. Selain banyaknya jumlah total dari proyek-proyek investasi tersebut, kita juga mengetahui bahwa terdapat perusahaan-perusahaan AS (*MNC-Multi National Corporation*) yang berskala besar yang beroperasi di Indonesia. Beberapa diantaranya adalah perusahaan tambang P.T Freeport dan perusahaan minyak *Exxon*.

Hubungan baik antara Indonesia dan AS ini juga tidak lepas dari kondisi Indonesia pada masa Perang Dingin di bawah kepemimpinan Soeharto yang jelas-jelas berusaha untuk membuka diri dan berorientasi kepada Barat. Hal ini dapat dilihat dari berbagai tindakan Indonesia dengan kembali menjadi anggota dari lembaga-lembaga internasional seperti PBB dan IMF. Hubungan ini mencapai kejayaannya ketika Indonesia mulai menjadi bagian dari perkenomian global Diplomasi setengah..., Zurhaidayati, FISIP UI, 2009

dengan menjadi bagian dari kerjasama-kerjasama ekonomi bersama dengan negara-negara barat seperti APEC dan AFTA. Namun hubungan baik antara Indonesia dan AS beserta dengan negara-negara Barat tidak berlangsung lama. Setelah tiga puluh tahun hubungan tersebut berjalan dengan baik, pada akhir tahun 1990 hubungan antara Indonesia dan AS serta negara-negara Barat mengalami kemunduran.

Berakhirnya hubungan baik antara Indonesia dan AS ini lebih disebabkan oleh berbagai kesalahan yang dilakukan oleh Soeharto dalam melakukan pembangunan ekonomi Indonesia. Persoalan yang muncul adalah adanya praktek-praktek monopoli yang dilakukan oleh kerabat dan kolega dekat Soeharto. Putra-putri presiden menguasai hampir semua bisnis perhotelan bintang lima, perusahaan penerbangan di tingkat domestic, perusahaan pelayaran dan perusahaan apapun yang dapat menghasilkan keuntungan financial berskala besar.¹⁵⁴

Lebih dari itu, kegiatan bisnis keluarga Soeharto berdampak global, antara lain terjadi transaksi kerjasama yang bersifat *partnership* dengan berbagai MNC/konglomerat dari negara-negara Barat, Jepang dan Korea Selatan. Model bisnis kekeluargaan ini terjalin amat erat dan kuat. Ini bisa terlihat dari tabel berikut.

Tabel 8. Anggota Keluarga Soeharto dan Partner Bisnis Luar Negeri.

Anggota Keluarga Soeharto	Partner Bisnis Luar Negeri
Sigit Harjojudanto	British Petroleum (UK) California Energy (USA) Du Pont (USA) Freeport McMoran Copper & Gold (USA) Mitsubishi (Japan)

¹⁵⁴ Zainuddin Djafar, 2005, *SOEHARTO: Mengapa Kekuasaannya Dapat Bertahan Selama 32 Tahun?*, FISIP UI Press, hal 15

Diplomasi setengah..., Zurhaidayati, FISIP UI, 2009

	<p>Mitsui (Japan)</p> <p>Nichimen Corporation (Japan)</p> <p>Sumitomo (Japan)</p> <p>Thames Water (UK)</p> <p>Tomen Corporation (Japan)</p> <p>Unocal (USA)</p>
<p>Bambang Trihatmodjo</p>	<p>Akatel Telespace (France)</p> <p>Atlantic Ritchfield (USA)</p> <p>BP Chemicals (UK)</p> <p>City View Energy Corp. (Australia)</p> <p>Deutsche Telekom (Germany)</p> <p>Duke Energy Corporation (USA)</p> <p>Enron Corporation (USA)</p> <p>Equatorial Energy Inc (Canada)</p> <p>Ergon Energy (UK)</p> <p>Hughes Communications (USA)</p> <p>Hyundai (Korea)</p> <p>Idemitsu Petrochemical Com. (Japan)</p> <p>Llyods of London (UK)</p> <p>Marubeni (Japan)</p> <p>Mitsubishi (Japan)</p> <p>National Power (UK)</p> <p>Nestle (Switzerland)</p> <p>Nippon Shokubai (Japan)</p>

	<p>Nurfarm (Australia)</p> <p>Powergen (UK)</p> <p>Siemens (Germany)</p> <p>Telesat Canada (Canada)</p> <p>Tomen Corporation (Japan)</p> <p>United Parcel Service (USA)</p>
Tommy Soeharto	<p>Asia Power (New Zealand)</p> <p>Bell Atlantic (USA)</p> <p>Detroit Diesel Corporation (USA)</p> <p>Electrical Corporation of New Zealand</p> <p>International Wireless Corp. (USA)</p> <p>Jupiter Inter-Resources (Canada)</p> <p>KIA Motors (Korea)</p> <p>Mitsui OSK Lines (Japan)</p> <p>NEC (Japan)</p> <p>Nettlefold Outdoor Advertising (AUS)</p> <p>Nissho Iwai Corporation (Japan)</p> <p>Sumitomo (Japan)</p>
Siti Hardiyanti Rukmana	<p>El Paso Energy (USA)</p> <p>Energy Equity Corporation (USA)</p> <p>Lucent Technologies (USA)</p> <p>Marubeni (Japan)</p> <p>Motorolla(USA)</p>

Siti Hediati Prabowo	Fashion Cafe (USA) General Electric (USA) National Power (UK) Tomen Power Corporation (Japan)

Sumber: Michael Bakman dalam Zainuddin Djafar, (2005)

Hubungan yang amat kuat dan erat ini ditandai dengan beberapa pembelaan-pembelaan terhadap usaha-usaha dan bisnis dari keluarga terdekat Soeharto. Misalnya saja proyek IPTN yang dikelola oleh B.J Habibie dan stafnya tidak boleh disinggung oleh paket IMF. Demikian halnya dengan proyek mobil nasional Tommy Soeharto, dan monopoli produk tepung terigu oleh Liem Sioe Long dan berbagai usaha Tutut Soeharto juga tidak boleh disinggung termasuk hal-hal yang disyaratkan oleh IMF-untuk mendapatkan bantuan dari IMF.¹⁵⁵ Kondisi seperti itulah yang menimbulkan keraguan dari negara-negara dan lembaga donor seperti IMF dan AS bahwa Indonesia tidak dapat menyelesaikan persoalan krisis ekonomi dengan cepat.

Negara seperti AS tentu saja tidak dapat membiarkan kondisi seperti itu (model kekerabatan dan kronisme) terus berlangsung lama di Indonesia. Menurut pandangan AS perlu adanya perubahan yang mendasar terhadap model pembangunan tersebut. Sehingga yang terjadi kemudian adalah adanya berbagai tekanan AS terhadap Indonesia yang pada akhirnya memberikan sumbangan terhadap lengsernya Soeharto. Ada beberapa alasan mengenai tekanan-tekanan AS terhadap Indonesia. Bagi AS praktek monopoli dan oligopoli yang dilakukan oleh Soeharto dan kroninya merupakan ancaman bagi proses liberalisasi ekonomi di Indonesia. Membiarkan praktek monopoli dan oligopoli yang dilakukan oleh Soeharto dan kroninya membuat Soeharto dapat mengontrol hampir semua

¹⁵⁵ *Ibid*, hal 22.

institusi yang ada di dalam negeri memungkinkan Soeharto untuk menghentikan proses-proses liberalisasi ekonomi.¹⁵⁶

Kepentingan AS terhadap Indonesia tak lepas dari identitas AS sebagai negara hegemoni. Tatanan dunia yang ada saat ini dikarakteristikan tidak hanya dengan munculnya AS sebagai kekuatan yang dominan di dunia dan tidak tertandingi baik dari segi militer, politik dan ekonomi. Tatanan dunia saat ini juga dikarakteristikan dengan meningkatnya penggunaan kekuatan dan kekuasaan untuk membentuk proses liberalisasi ekonomi yang menjadi kepentingannya.¹⁵⁷ Lebih lanjut, perekonomian dunia atau “*empire of capital*” membutuhkan suatu negara bangsa yang dapat mengaturnya, dan AS berperan sebagai negara penegak hukum dalam perekonomian dunia.¹⁵⁸ Bahkan Joseph E. Stiglitz mengkritik bahwa prakondisi IMF yang teramat ketat terhadap negara-negara Asia di tengah krisis yang berkepanjangan berpotensi menyebabkan resesi yang berkepanjangan. Kemudian berlakunya praktek apa yang dinamakan “konsensus Washington”, yaitu negara pengutang lazimnya harus mendapatkan restu pendanaan dari pemerintah AS, yang pada dasarnya hanya memperluas kesempatan ekonomi AS. (Kompas, 13 Mei 1998).¹⁵⁹ Dari beberapa pandangan diatas dan berbagai paparan pada paragraf sebelumnya maka dapat diambil suatu kesimpulan menarik bahwa berbagai tekanan yang dilakukan oleh AS kepada Indonesia memang pada dasarnya adalah untuk menjaga kepentingan AS di Indonesia dan secara bersamaan terus mengupayakan berlanjutnya proses liberalisasi ekonomi di Indonesia.

Dari berbagai ulasan diatas, maka dapat diketahui bahwa ekonomi politik global adalah interaksi dari pasar seperti aktor negara dalam hal ini adalah AS dan Indonesia, firma internasional seperti IMF.¹⁶⁰ Berangkat dari gagasan yang dikemukakan Gilpin tersebut, memang terjadi interaksi antara Indonesia, IMF, dan AS. Interaksi antara aktor-aktor tersebut dapat direfleksikan melalui

¹⁵⁶ Vedi R. Hadiz, *op.cit*, hal 7

¹⁵⁷ Johnson (2000) dalam *ibid*, hal 2

¹⁵⁸ Wood (2003) dalam *ibid*

¹⁵⁹ Joseph E. Stiglitz dalam Lepi T. Tarmidi, *op.cit*, hal 12

¹⁶⁰ Robert Gilpin, 2001, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, New Jersey: Princeton University Press, hal 12

kerjasama-kerjasama yang dilakukan oleh aktor-aktor tersebut, khususnya kerjasama antara IMF dan Indonesia dalam hal penanganan krisis ekonomi. Gilpin juga menyatakan bahwa aktor negara masih merupakan aktor yang dominan dalam membuat keputusan utama dalam hal-hal yang berhubungan dengan ekonomi.

Meskipun negara menjadi aktor yang dominan dalam membuat berbagai keputusan ekonomi, namun pada kenyataannya pada beberapa kasus aktor firma internasional tersebut memiliki pengaruh yang lebih kuat dari aktor negara. Pada kasus krisis ekonomi Asia misalnya, khususnya krisis yang dialami Indonesia, peran dan pengaruh IMF dirasakan sangat kuat sehingga kebijakan-kebijakan ekonomi yang dijalankan oleh pemerintah tidak dapat dilepaskan dari langkah-langkah yang dianjurkan oleh IMF. Peran dan pengaruh yang kuat dari IMF tersebut dapat dilihat dari berbagai persyaratan (*conditionality*) yang diajukan IMF dalam beberapa LoI kepada Indonesia agar Indonesia dapat mendapatkan bantuan ekonomi. Lebih jauh, aktor negara lainnya seperti AS juga memiliki kekuatan yang pada akhirnya dapat memberikan pengaruh terhadap berbagai kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh Indonesia. Pengaruh kuat dua aktor tersebut dapat dilihat dari tekanan kedua aktor tersebut agar Indonesia tidak memberlakukan sistem CBS. Pengaruh yang begitu kuat juga dapat dilihat dari kemampuan aktor-aktor seperti IMF dan AS dalam menumbangkan rezim Soeharto dengan menciptakan suatu kondisi yang pada akhirnya dapat menghentikan Soeharto dari kursi presiden. Menurut pengakuan Direktur Pelaksana IMF Michael Camdessus dalam sebuah wawancara sebelum pensiun dari IMF, menyatakan bahwa IMF berada di balik krisis ekonomi Indonesia dan menciptakan suatu kondisi yang memaksa Soeharto untuk berhenti dari jabatannya sebagai presiden.¹⁶¹

Ada dua asumsi kuat untuk mengetahui mengapa IMF dan AS menjadi sangat dominan terhadap Indonesia terutama dalam hal penanganan krisis ekonomi. *Pertama*, adalah lemahnya daya tawar Indonesia terhadap IMF dan AS. Persoalan krisis ekonomi yang diperparah dengan krisis politik dan sosial serta

¹⁶¹ Ahmad Kusnaeni, "IMF di balik Kejatuhan Soeharto?", diakses dari <http://www.antara.co.id/print/?i=1210836368>, pada tanggal 30 Mei 2009

pelanggaran HAM berat yang banyak dilakukan oleh pemerintah Orde Baru membuat Indonesia tidak berdaya dalam menghadapi tekanan AS dan IMF. *Kedua*, lemahnya kapasitas otonom negara. Ada tiga aspek penting dari definisi kapasitas otonom negara.¹⁶² *Pertama*, adalah kemampuan relatif negara dalam mendefinisikan masalah-masalah bangsa (*the problem of nation*) dan menawarkan program pembangunan komprehensif. Pada persoalan krisis ekonomi 1997, pemerintah Indonesia memang tidak bisa mendefinisikan dan mengidentifikasi permasalahan secara tepat. Akar permasalahan krisis yang tidak dapat dipahami dengan baik dan kesalahan dalam model pembangunan ekonomi menjadikan Indonesia tidak dapat menangani krisis dengan baik.

Kedua, kapasitas otonom negara mengacu pada kemampuan aktualnya untuk mengintegrasikan struktur industri dan menata transformasi industri-industri pendukung yang signifikan menuju transformasi sosial.¹⁶³ Aspek ini juga mencakup kapasitas negara untuk melakukan transformasi struktur sosial peninggalan penguasa kolonial, dalam arah yang memampukan proses distribusi kekayaan yang lebih baik dia antara kelas-kelas dan kelompok-kelompok masyarakat. Aspek inilah yang tidak dimiliki Indonesia. Yang terjadi adalah distribusi kekayaan secara tidak merata. Kekayaan dan sumber-sumber ekonomi hanya terdistribusi pada sebagian kecil masyarakat terutama keluarga dan kolega terdekat Soeharto. Ketidakmampuan pemerintah dalam mendistribusikan kekayaan inilah yang pada akhirnya menimbulkan berbagai permasalahan struktural terutama memperlebar kesenjangan struktural antara yang kaya dan miskin.

Ketiga, kapasitas otonom negara mengacu pada kemampuan relatif negara untuk mencapai, minimal mendekati tujuan-tujuan pembangunan yang telah dicanangkanya sendiri, dan kemampuannya menjaga dan mengamankan kontrolnya atas arah pembangunan nasional terhadap tekanan-tekanan yang

¹⁶² Lihat Syamsul Hadi, 2005, *Strategi Pembangunan Mahathir dan Soeharto: Politik Industrialisasi dan Modal Jepang di Malaysia dan Indonesia*, Jakarta: Pelangi Cendekia, hal 75-78

¹⁶³ *Ibid*

datang dari luar, di dalam dinamika sistem ekonomi transnasional.¹⁶⁴ Ketidakkampuan Indonesia dalam menjaga dan mengamankan kontrolnya terhadap pembangunan nasional sangat jelas terlihat dalam ketika IMF dan AS dengan leluasa melakukan intervensi langsung terhadap langkah-langkah pembangunan Indonesia. Intervensi tersebut pada dasarnya dapat terjadi karena Indonesia sendiri tidak mempunyai tujuan pembangunan yang jelas, terutama pembangunan ekonomi untuk bangkit dan memperbaiki kondisi ekonomi setelah dihantam badai krisis.

Dari hal-hal yang dikemukakan diatas, memang tampak jelas adanya tekanan-tekanan eksternal yang kemudian menciptakan berbagai intervensi langsung. Intervensi asing inilah yang pada gilirannya dapat mendikte berbagai langkah pembangunan yang akan dilaksanakan pemerintah. Selanjutnya, kondisi ekonomi 1997 tidak hanya dipenuhi berbagai tekanan dan intervensi dari luar, namun juga terdapat tekanan-tekanan yang sifatnya internal.

III.4 Tekanan Internal terhadap Kebijakan Pemerintah Indonesia pada Krisis Ekonomi

Selain tekanan eksternal yang dihadapi oleh Indonesia akibat dari interaksi dengan aktor-aktor transnasional, kondisi Indonesia pada masa krisis 1997 juga diwarnai dengan tekanan-tekanan internal. Tekanan internal sangat penting untuk dikaji karena memainkan peranan penting menghasilkan output-output penting baik dalam aspek ekonomi dan politik. Lebih lanjut, tekanan internal tersebut juga memberikan sumbangan terhadap lemahnya kapasitas otonom negara Indonesia.

Tekanan internal yang akan diuraikan pada sub bab ini bersifat domestik. Bersifat domestik dalam artian terkait dengan interaksi para aktor di dalam negara dalam mempengaruhi berbagai kebijakan yang muncul. Runtuhnya sendi-sendi perekonomian Indonesia setelah badai krisis yang menghantam Indonesia memunculkan berbagai pertentangan untuk mendapatkan solusi terbaik dalam menyelesaikan persoalan ekonomi. Di sisi lain, pemerintah harus secepatnya

¹⁶⁴ *Ibid*

mencari jalan keluar untuk keluar dari krisis yang telah mengarah pada krisis politik dan sosial.

Selain tekanan yang berasal dari kondisi krisis, tekanan juga berasal dari pertentangan diantara dua kubu, yaitu kubu yang mendukung kerjasama antara Indonesia dan IMF dalam hal ini kaum teknokrat berhadapan yang berseberangan dengan kubu pendukung yang mendukung penerapan CBS dalam hal ini adalah pemerintah.¹⁶⁵ Kubu teknokrat dalam hal ini biasa di sebut sebagai "Mafia Barkeley". Kelompok Mafia perumus kebijakan ekonomi Indonesia telah dipersiapkan secara sistematis oleh kekuatan luar Indonesia selama sepuluh tahun sebelum berkuasa (1956-1965) sebagai bagian dari strategi perang dingin menghadapi kekuatan progresif dan revolusioner di kawasan Asia. Kelompok tersebut dikenal dengan sebutan "Mafia Berkeley" karena kebanyakan dari generasi pertamanya lulusan Program Khusus di Universitas Berkeley, California.¹⁶⁶ Kaum teknokrat inilah yang terus mendukung Indonesia untuk terus bekerjasama dengan IMF. Ideologi para teknokrat ini adalah prinsip-prinsip ekonomi ortodoks atau lazim disebut ekonomi neo-klasik, yang melihat keharusan untuk mengoptimalkan operasi pasar dan meminimalkan peran negara dalam bidang ekonomi.¹⁶⁷ Tekanan dari kubu teknokrat ini terlihat ketika seorang teknokrat Widjojo Nitisastro selaku penasihat dan negosiator utama Soeharto yang mendorong pemerintah untuk melakukan kerjasama dan menerima reformasi perekonomian dengan menandatangani LoI dengan IMF pada tanggal 15 Januari 1998, yang berisi poin-poin penghematan yang berskala luas yang bertujuan untuk menghentikan ekonomi yang terus tergelincir turun.¹⁶⁸

Secara politis, perpanjangan kerjasama dengan IMF memang menimbulkan konsekwensi politik. *Pertama*, Indonesia akan menjadi negara yang

¹⁶⁵ Adanya pertentangan antara kubu teknokrat vs kubu pendukung CBS ini merupakan hasil diskusi dan wawancara mendalam dengan Dorodjatun Kuntjoro-Jakti yang pernah menjabat sebagai Menteri Koordinator Ekonomi.

¹⁶⁶ Rizal Ramli, "Mafia Barkeley: Kegagalan Indonesia Menjadi Negara Besar di Asia", diakses dari <http://www.duaberita.com/main/kolom-khusus/bengkel-ekonomi-a-politik-drrizal-ramli/6-mafia-berkeley-kegagalan-indonesia-menjadi-negara-besar-di-asia.html?showall=1>, pada tanggal 30 Mei 2009.

¹⁶⁷ Syamsul Hadi, 2005, *op.cit*, hal 161

¹⁶⁸ *Ibid*, hal 317

memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap IMF. Indonesia sebagai negara kehilangan banyak sekali kemampuannya untuk membangun secara independen. Kondisi ini menyebabkan Indonesia tidak mampu menemukan formula pembangunan yang lebih orisinal sebagai resep untuk mengatasi krisis.¹⁶⁹ *Kedua*, LoI yang disepakati oleh Indonesia dapat mengurangi peran pemerintah dalam mengontrol dan mengatur institusi-institusi milik negara yang telah di privatisasi.

Kubu pendukung CBS melihat bahwa IMF bukanlah satu-satunya jawaban untuk keluar dari krisis. Penerapan CBS merupakan suatu langkah yang tepat agar Indonesia dapat keluar dari krisis. Apalagi didukung dengan pandangan Stiglitz bahwa kebijakan-kebijakan IMF memang tidak dapat menstabilkan nilai mata uang. Penerapan CBS yang diusulkan oleh Steve Hanke ini memang mendapatkan dukungan dari pemerintah karena berkaca pada pengalaman negara-negara sebelumnya yaitu Argentina.¹⁷⁰ CBS dapat dikatakan berhasil ketika diterapkan di Argentina. Dengan menggunakan sistem teknik CBS ini Argentina berhasil menghadapi gejolak arus modal setelah menggunakan *currency board* sejak tahun 1991. Pilihan sistem nilai tukar ini atas dasar pengalaman trauma hyperinflasi dan kebijakan pemerintah yang tidak kredibel untuk mengatasinya. Dengan memilih *currency board* berarti pemerintah Argentina rela melepaskan independensi kebijakan moneternya dengan harapan tidak lagi mengalami hyperinflasi.¹⁷¹

Namun pemerintah dihadapkan pada dua pilihan yang berat. *Pertama*, pemerintah belum mampu mengidentifikasi keberhasilan teknik CBS ini jika diterapkan di Indonesia. Menurut Djiwandono¹⁷² dengan menerapkan sistem ini di Indonesia justru akan masuk ke masalah yang lebih berat lagi, yaitu habisnya cadangan devisa. Salah satu persyaratan yang melekat dalam sistem ini adalah bahwa, pemerintah harus berdisiplin untuk tidak melakukan intervensi terhadap proses bekerjanya mekanisme pasar. *Kedua*, timbulnya konsekwensi politik tertentu, seperti pencabutan dukungan dan pemberhentian arus bantuan dari IMF.

¹⁶⁹ *Ibid*, hal 337

¹⁷⁰ Akhmad Kusnaeni, *op.cit*

¹⁷¹ Bobby Hamzar Rafinus, "Pilihan Sistem Nilai Tukar dan Pengendalian Arus Modal", diakses dari <http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/2842/>, pada tanggal 30 Mei 2009

¹⁷² J. Soedradjad Djiwandono, 2005, *op.cit*, hal 87-88

Dari semua perdebatan dan pertentangan ini, maka kebijakan yang timbul kemudian adalah Indonesia mengurungkan niatnya untuk menerapkan sistem CBS. Namun terlepas dari berbagai pendapat mengenai kontroversi penerapan CBS ini, ada pendapat dari seorang peraih nobel ilmu ekonomi yang menyatakan bahwa penolakan pemerintah Clinton dan IMF terhadap CBS "Bukan karena itu tidak akan jalan tapi justru kalau itu jalan maka Soeharto akan terus berkuasa".¹⁷³ Setelah banyak membahas mengenai tekanan-tekanan yang berasal dari eksternal maupun internal, pada sub bab berikutnya penulis akan menganalisa mengenai diplomasi setengah hati Indonesia.

III.5 Analisa Diplomasi Setengah Hati Indonesia

Pada sub bab ini penulis akan menganalisa diplomasi setengah hati Indonesia dengan melihat berbagai variabel-variabel yang telah dikemukakan di atas. Diplomasi pada dasarnya berhubungan dengan manajemen hubungan antara negara dan aktor-aktor lainnya. Dari perspektif negara, diplomasi berhubungan dengan saran, pembentukan, dan pengimplmentasian kebijakan luar negeri.¹⁷⁴ Diplomasi juga berkaitan erat dengan negosiasi. Negosiasi dapat didefinisikan sebagai usaha untuk mengeksplorasi dan merekonsiliasi posisi konflik dalam rangka mencari jalan keluar atau *outcomes* yang dapat diterima.¹⁷⁵ Dari beberapa gagasan diatas, dapat dikatakan bahwa diplomasi adalah suatu instrumen negara untuk mencari berbagai jalan keluar suatu masalah yang erat kaitannya dengan hubungan antar negara dan aktor lainnya.

Pada masa krisis ekonomi, hubungan Indonesia dengan aktor lainnya, yaitu AS dan IMF mengalami berbagai kemunduran dan hambatan. Padahal hubungan dengan antara Indonesia dan kedua aktor merupakan suatu yang penting untuk membantu Indonesia agar dapat keluar dari krisis ekonomi. Namun berbagai tekanan yang datang dari kedua aktor tersebut membuat Indonesia tidak sepenuh hati menjalankan berbagai kebijakan yang dianjurkan oleh dua aktor tersebut kepada Indonesia.

¹⁷³ Akhmad Kusnaeni, *op.cit*

¹⁷⁴ R.P Barston, 1997, *Modern Diplomacy*, New York: Addison Wesley Longman Inc., hal 1

¹⁷⁵ *Ibid*, hal 84

Dalam melaksanakan kebijakan luar negerinya pada masa krisis, Indonesia menghadapi persoalan khususnya pada pengorganisasian kebijakan luar negeri. Hal ini disebabkan oleh berbagai iklim politik yang memang tidak mendukung untuk melakukan suatu koordinasi dalam mengorganisasikan suatu kebijakan luar negeri. Apalagi model sistem politik yang terdapat di negara-negara berkembang, seringkali digagas oleh istilah pemimpin tunggal, dalam prakteknya berbagai sistem dari pusat organisasi kebijakan luar negeri dibentuk oleh pertimbangan domestik dan sosio-ekonomi yang kompleks.¹⁷⁶ Berbagai pertimbangan ekonomi memang menjadi hal sangat kuat ketika Indonesia melakukan diplomasi terhadap AS khususnya dalam bantuan IMF kepada Indonesia. Namun pada perjalanannya diplomasi terhadap AS tersebut memang tidak dilakukan sepenuh hati akibat dari berbagai kondisi yang menyulitkan Indonesia.

Berbagai diplomasi yang dilakukan Indonesia terhadap AS dan IMF memang diwarnai dengan berbagai tekanan. Ketidakmampuan Indonesia dan dalam menyelesaikan masalah krisis moneter dan permintaan bantuan kepada IMF pada bulan Oktober 1997¹⁷⁷ menjadi sebuah titik awal negosiasi yang intens antara Indonesia, AS, dan IMF. Permintaan bantuan ekonomi ini merupakan salah satu usaha diplomasi Indonesia untuk menyelesaikan persoalan krisis ekonomi. Pada awalnya, meskipun telah ada permintaan bantuan dari Indonesia kepada IMF, AS tetap saja ragu untuk memberikan reaksi terhadap permintaan bantuan tersebut.¹⁷⁸ Permintaan bantuan tersebut mendapatkan reaksi setelah krisis yang terjadi kemudian menyebar hingga ke Rusia dan Brazil.

Reaksi yang datang dari AS sangatlah penting bagi Indonesia. Hal ini lebih disebabkan karena faktor geo-ekonomi yang memberikan pengaruh pada geopolitic. Lebih dari itu, Robert E. Rubin seorang *secretary of treasury* AS menyatakan bahwa:

¹⁷⁶ Olatunde Ojo, D.K Orwa and C.M.B Utete (1985) dalam *ibid*, hal 10

¹⁷⁷ John Bresnan, "The United States, the IMF, and The Indonesian Financial Crisis", dalam Adam Schwarz and Jonathan Paris, 1999, *The Politics of Post-Suharto Indonesia*, New York: Council on Foreign Relations, Inc., hal 87

¹⁷⁸ *Ibid*

”Financial stability around the world is critical to the national security and economic interests of the United States. These Countries (Indonesia) are not only key markets for U.S exporters, but are also crucial to our efforts to promote growth, peace and prosperity throughout the world”¹⁷⁹

Hal diatas menegaskan bahwa Indonesia pada intinya memang merupakan negara yang penting bagi AS, tidak hanya sebagai kunci penting bagi pasar ekspor AS, namun lebih dari itu, Indonesia menjadi bagian yang penting bagi AS dalam mempromosikan pertumbuhan, perdamaian, dan kemakmuran dunia.

Dengan semakin buruknya kondisi perekonomian Indonesia, maka sudah saatnya AS ”bergerak” bersama dengan IMF untuk melaksanakan serangkaian agenda pemulihan ekonomi Indonesia. Maka pada tanggal 8 Januari 1998 Presiden AS Bill Clinton menelpon Soeharto untuk menekankan pentingnya melakukan reformasi sekaligus menerima saran-saran dari IMF untuk keluar dari krisis.¹⁸⁰

Proses negosiasi pemerintah Indonesia dengan AS memang tidak berjalan dengan lancar. Hal ini lebih disebabkan karena diplomasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia bersifat setengah hati, di satu sisi pemerintah Indonesia berusaha keras untuk mendapatkan pinjaman dari IMF namun di sisi lain pemerintah berusaha keras untuk menghindar dan berusaha memberikan suatu resistensi atas saran dan anjuran yang diberikan IMF kepada Indonesia terkait dengan solusi dan agenda pemulihan krisis.

Ketegangan yang terjadi antara pemerintah Indonesia dan AS dapat terlihat ketika Indonesia ingin memberlakukan teknik CBS agar dapat keluar dari krisis. Dengan segera pemerintah AS mengirimkan utusannya yaitu Walter Mondale seorang Duta Besar AS untuk Jepang untuk bertemu dengan Soeharto yang membicarakan tentang himbuan AS kepada Indonesia untuk tidak memberlakukan teknik CBS. Pertemuan yang terjadi antara Soeharto dan

¹⁷⁹ *Ibid*, hal 89-90

¹⁸⁰ *Ibid*, hal 93

Mondale ini terjadi pada tanggal 3 Maret 1998 di Jakarta dan berdurasi selama 90 menit. Dari hasil pertemuan tersebut, masih terlihat bahwa Soeharto masih berusaha untuk melakukan resistensi terhadap AS dengan mengatakan bahwa Indonesia merupakan "korban" yang dituntut oleh AS dan IMF untuk melakukan "bunuh diri". Walaupun telah ada himbauan dari senat AS bahwa jangan ada bantuan ekonomi kepada Indonesia hingga Soeharto memperlihatkan kemajuan yang baik, namun pemerintah AS terlihat memiliki keraguan terhadap himbauan tersebut. Keraguan tersebut didasarkan pada jika terjadi kerusuhan di Indonesia dalam skala besar, maka AS dan IMF akan menjadi kambing hitam.¹⁸¹

Resistensi Indonesia atas anjuran dan saran dari AS ini juga ditunjukkan dengan diacuhkannya saran AS untuk tidak memilih Habibie sebagai wakil Presiden AS. Larangan ini dipandang sebagai perlawanan Indonesia terhadap AS. Bagi Soeharto, pemilihan Habibie sebagai Wakil Presiden di latar belakang oleh beberapa hal. Selain karena Habibie adalah orang terdekat Soeharto dan juga seorang yang mempunyai prestasi dan citra baik di dalam maupun luar negeri, pengangkatan Habibie sebagai Wakil Presiden juga dianggap Soeharto sebagai suatu *balancer* (penyeimbang) untuk melindungi dirinya. Dalam kalkulasi Soeharto, saran AS tersebut dianggap sebagai "guyonan", karena keyakinan Soeharto bahwa Indonesia masih merupakan negara yang sangat penting bagi AS.¹⁸² Selanjutnya, berbagai resistensi inilah yang kemudian mengindikasikan bahwa Soeharto tidak melakukan diplomasi secara penuh.

Dapat dikatakan diplomasi setengah hati memang pada dasarnya Indonesia dalam hal ini adalah Soeharto berusaha untuk menghindari tekanan dan ajuran-anjuran yang datang dari IMF maupun AS. Pembelaan-pembelaan yang dilakukan oleh Soeharto atas IPTN, dan proyek mobil nasional putranya yaitu Tommy Soeharto memperlihatkan bahwa Soeharto tidak ingin sepenuhnya patuh terhadap saran-saran dari IMF. Begitu pula dengan rencana penerapan sistem CBS yang sebenarnya bukan langkah yang direstui IMF. Namun berkat adanya tekanan dari

¹⁸¹ *Ibid*, hal 95

¹⁸² *Ibid*, hal 94-95

AS dan IMF, maka akhirnya Soeharto menurut begitu saja pada resep-resep dan kebijakan IMF.

Pada dasarnya Soeharto telah mengetahui konsekwensi-konsekwensi yang akan dihadapi jika Soeharto menerima bantuan dari IMF dan AS. Bahkan Steve Hanke pernah mengingatkan Soeharto bahwa ketidaksetujuan IMF dan AS ini lebih disebabkan karena adanya agenda tertentu dari AS.¹⁸³ Bahwa dengan menerapkan CBS tersebut Indonesia akan keluar dari krisis. Namun dengan gencarnya tekanan yang datang dari eksternal maupun internal pada akhirnya membuat Soeharto terus melakukan kerjasama dan memiliki ketergantungan yang tinggi dengan IMF. Indonesia tidak mempunyai pilihan lain selain bantuan tersebut harus diterima, sebagai upaya untuk keluar dari kondisi krisis yang demikian hebat. Singkatnya, pada parameter diplomasi yang bersifat setengah hati tersebut, realisasi kebijakan pada akhirnya harus mau menerima hasil apapun kendatipun '*policy-result*' tersebut tidak memuaskan untuk salah satu pihak.

Di satu sisi, Indonesia tidak dapat mencari solusi yang tepat dan sesuai dengan kebutuhan Indonesia untuk menyelesaikan persoalan ekonomi, di pihak lain, Indonesia harus menerima hasil apapun yang menjadi anjuran dan resep dari IMF termasuk menerima tekanan-tekanan dari AS. Hasilnya *policy-result* yang ada adalah Indonesia harus menerima tekanan dan kerjasama dengan IMF kendati kebijakan tersebut bukan sebagai jalan keluar dari krisis tapi justru makin menjerumuskan Indonesia ke dalam krisis yang lebih dalam. Selain itu kerjasama yang dilakukan Indonesia dengan IMF hingga tahun 2003 menyisakan persoalan baru dengan adanya hutang luar negeri yang banyak. Dari berbagai variabel yang telah dijelaskan dapat ditarik kesimpulan bahwa diplomasi setengah hati yang dilakukan oleh Indonesia memang pada dasarnya lebih disebabkan oleh ketidakmampuan dan kesalahan-kesalahan Soeharto dalam memimpin Indonesia selama 32 tahun. Tekanan-tekanan IMF dan AS tersebut memang pada akhirnya dapat membuka kesalahan-kesalahan Soeharto selama 32 tahun kepemimpinannya.

¹⁸³ Akhmad Kusnaeni, *op.cit*

Diplomasi setengah..., Zurhaidayati, FISIP UI, 2009