

BAB I PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Krisis moneter yang melanda Asia Tenggara pada tahun 1997 telah merusak sendi-sendi perekonomian sebagian besar negara-negara di kawasan tersebut. Krisis yang bermula di negara Thailand ini kemudian menjadi luas skalanya sehingga berdampak terhadap negara-negara lain di kawasan. Krisis di Thailand ini bermula ketika terjadinya skandal pada sebuah bank di Thailand, yaitu *Bangkok Bank of Commerce* (BBC). Bank mengalami kebangkrutan sebesar 3 miliar dolar AS.¹ Kebangkrutan yang dialami Bank ini kemudian memperlihatkan kelemahan dari sistem finansial dan kurangnya regulasi pemerintah, terutama menurunnya peran negara sebagai pengawas terhadap berbagai eksekusi yang terjadi di bidang keuangan. Rehabilitasi sistem perbankan dan finansial di Thailand ini kemudian menjadi lebih sulit untuk diperbaiki ketika semakin banyaknya kepentingan dan pihak-pihak yang berpengaruh yang juga terlibat dalam sistem perbankan Thailand yang bermasalah tersebut (terutama dengan besarnya kasus *non-performing loan* (NPL, kredit macet dan tanpa tanggungan yang memadai). Persoalan lainnya timbul akibat ketidakmampuan pemerintah Thailand dalam menghadapi krisis ini, terutama dengan besarnya pihak-pihak swasta yang berkolaborasi dengan pihak-pihak yang berpengaruh di bidang pemerintahan melakukan pinjaman luar negeri dengan pihak swasta asing dalam jangka pendek, dengan bunga tinggi, dan dalam mata uang dolar AS yang dikenal dengan sebutan *short term loan* – pinjaman jangka pendek.

Kesalahan yang sama juga ditemukan pada negara lainnya di Asia Tenggara seperti Indonesia, Malaysia, dan Filipina. Pinjaman jangka pendek juga menjadi persoalan yang serius terhadap GDP (*Gross Domestic Product*) bagi Indonesia dan Filipina dibanding dengan Malaysia. Bagi Malaysia, persoalan lain

¹ Zainuddin Djafar, 2006, *Rethinking The Indonesian Crisis*, (Jakarta: PT Dunia Pustaka Jaya), hal 71

adalah total hutang domestik yang mencapai 170 persen dari GDP.² Persoalan hutang luar negeri ini menjadi sangat dominan dalam memicu krisis moneter pada negara-negara Asia Tenggara, yang akhirnya menjadi multikrisis yang cukup dahsyat terutama pada 3 negara di Asia (Thailand, Indonesia, dan Korea Selatan). Hal lain yang cukup menarik dari kasus Krisis Finansial Asia tersebut, yaitu; mengapa Korea Selatan juga terimbas Krisis Finansial Asia yang cukup serius? Salah satu faktor penyebab yang dianggap penting yaitu Korea Selatan dan sistem ekonomi-politiknya tidak lepas dari menjamurnya pola hubungan pemerintah-pelaku bisnis swasta yang bersifat KKN.³ Prosentase komisi maupun sogokan yang cukup besar untuk kegiatan bisnis (antara pemerintah yang berkuasa dan para pelaku bisnis) sudah sedemikian mengakar dan menjadi determinan yang menentukan.⁴ Ini berarti masalah KKN yang demikian menjamur di Indonesia maupun di Thailand dan membuat pemerintah tidak berdaya untuk bertindak cepat dan lugas merespons krisis tersebut, juga tampaknya terjadi di Korea Selatan. Dengan sistem KKN yang demikian dominan di tiga negara tersebut, maka Krugman memperkuat sebutan analisisnya bahwa '*Crony-Capitalism*' dengan salah satu ciri utamanya tersebut (KKN) sudah lama tumbuh subur, sulit dihilangkan dalam sekejap, dan tampaknya menjadi tantangan dari eksistensi kapitalisme global (*free-market* yang dipelopori AS).⁵

Menyangkut masalah pinjaman jangka pendek (*short-term loan*), empat negara di ASEAN memiliki persoalan yang serius dengan hutang luar negeri pada akhir tahun 1990-an yang tercantum dalam Tabel 1 berikut.⁶

² Zainuddin Djafar, *Op. Cit.*, hal 13

³ Paul Krugman, *The Return of Depression Economics*, Allen Lane the Penguin Press, England, UK, 1999, hal. 5-25.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Zainuddin Djafar, *Op. Cit.*, hal 75

Tabel 1. Total Debt and Short-term Loans of Four*ASEAN Countries(US\$ billions)*

Country	Total Debt		Short-term		Total Debt	
	(1995)	Short-term	(1996)	term	(1997)	short-term
Indonesia	44.5	27.9	55.5	34.2	58.7	34.7
Malaysia	16.8	7.9	22.2	11.2	28.8	16.3
Philippines	8.3	4.1	13.3	7.2	14.1	8.3
Thailand	62.8	43.6	70.2	45.7	69.4	45.6

Sumber: Steven Radelet and Jeffrey Sachs, 'The Onset of the East Asian Financial Crisis', World Wide Web document <http://www.stern.nyu.edu/~nrubini/asia/AsiaHomepage.html>, citing Bank of International Settlement data, 1998.

Pada tabel diatas dapat dilihat bahwa jumlah hutang jangka pendek dari keseluruhan total hutang luar negeri negara Asia Tenggara semakin meningkat dari tahun 1995-1997. Indonesia misalnya, pada tahun 1996 jumlah hutang jangka pendeknya mencapai 34.2 milyar dolar AS dari seluruh hutang luar negeri yang berjumlah 55.5 milyar dolar AS atau lebih dari 60 persen dari jumlah total hutang luar negeri. Begitu pula dengan Thailand jumlah hutang luar negeri jangka pendeknya mencapai 45.6 milyar dolar AS atau sebesar 65 persen dari jumlah seluruh hutang luar negeri. Ini semuanya menunjukkan bahwa perkembangan kapitalisme global yang ditandai dengan meningkat pesatnya bisnis perdagangan dan pinjaman mata uang asing melalui pinjaman jangka pendek demikian marak pada periode awal 1990-an. Singkatnya, negara-negara di ASEAN (4 negara khususnya tersebut) ikut terlibat memanfaatkan perkembangan bisnis keuangan dunia tersebut, tanpa mempertimbangkan dampak maupun ekses negatif yang

setiap saat dapat mengancam stabilitas perkembangan ekonominya (terutama apabila struktur perekonomiannya rapuh). Salah satu indikasi penting dalam hal rapuhnya suatu perekonomian nasional dalam kasus Indonesia, misalnya dapat dilihat dengan tingkat pemilikan cadangan devisa (*foreign reserve*) yang tidak dapat diandalkan sebagai anggunan bagi suatu transaksi pinjaman jangka pendek yang demikian besar.⁷ Apalagi kalau pinjaman yang berbunga tinggi tersebut digunakan untuk proyek-proyek pembangunan perumahan yang pembayarannya melalui kredit berjangka panjang, maka pinjaman jangka pendek tersebut akan menjadi beban serius bagi persediaan cadangan devisa nasional suatu negara.

Dalam konteks tersebut, Indonesia adalah negara di Asia Tenggara yang terkena dampak paling buruk, hal tersebut ditandai dengan tingkat KKN yang paling buruk dan masuk dalam urutan 9 dunia. Sistem ekonomi yang dapat diandalkan stabilitasnya harus diikuti dengan pemerintahan yang bersih, transparansi, dan tingkat KKN yang dapat ditekan seminimal mungkin. Karena suatu negara yang penuh dengan KKN akan menyebabkan sistem ekonomi dalam bentuk apapun menjadi penuh dengan biaya tinggi. Dalam hal itu misalnya perilaku bisnis maupun kegiatan di bidang ekonomi yang bersifat sogok-menyoqok, kolusi, korupsi, dan hubungan intern pemerintah maupun ekstern antara pemerintah dan swasta yang bersifat kolusi. Jika hal-hal tersebut menjadi gejala yang dominan maka profesionalisme yang sungguh-sungguh di bidang ekonomi dan *'the right man on the right place'*, tidak akan terwujud atau dapat dikatakan sebagai amat jauh dari kenyataan.

Krisis moneter yang terjadi di Indonesia dimulai dari merosotnya nilai mata uang rupiah terhadap dollar AS secara signifikan. Pada tahapan pertama krisis moneter, Indonesia menghadapi persoalan yang berhubungan antara satu dengan yang lain yaitu persoalan ekonomi yang cukup rapuh dengan kredibilitas pemerintahan yang sarat dengan KKN (politik).⁸ Persoalan ekonomi yang dihadapi oleh Indonesia berkenaan dengan berbagai persoalan dengan sistem finansial dan perbankan yang tidak sesuai dengan kemampuan yang sesungguhnya

⁷ Zainuddin Djafar, *Op. Cit.*, hal. 15-20.

⁸ *Ibid*, hal 98

(*overvalued*). Misalnya Inflasi pada tahun 1997 meningkat hingga mencapai 33 persen, dan kurs rupiah terhadap dolar AS tiba-tiba pada tahun yang sama merosot hingga pada tingkat 6000 rupiah per dolar.⁹ Persoalan dari krisis moneter yang dihadapi oleh Indonesia tampak semakin luas jangkauannya, terutama ketika krisis tersebut juga mempertanyakan kredibilitas politik dari rezim pemerintahan Soeharto.

Krisis yang kemudian berlanjut yang berdimensi politik, sangat erat kaitannya dengan demokrasi dan institusi politik yang ada. Institusi politik seperti MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) dan DPR (Dewan Perwakilan Daerah), lebih merupakan arena politik dari para elit demokrasi, yaitu pembagian dan kepentingan kekuasaan di antara para elit yang berkuasa, daripada suatu bentuk pemerintahan oleh rakyat yang sesungguhnya. Karena itu MPR dan DPR sebagai institusi negara di Indonesia sangat dipengaruhi orang-orang terdekat disekitar rezim Soeharto. Krisis politik semakin diperburuk dengan adanya protes dan demonstrasi yang tiada habisnya dari kalangan mahasiswa dan civitas akademik yang mempertanyakan kredibilitas pemerintahan Soeharto dan rezimnya.

Indonesia dengan segera melakukan respon untuk meghadapi krisis yang bersifat multidimensi tersebut, dengan melakukan pinjaman luar negeri dari IMF (*International Monetary Fund*) tahap pertama sebesar 43 miliar dolar AS.¹⁰ Namun pinjaman tersebut tidak dapat 'segera' memperbaiki kondisi perekonomian Indonesia. Selanjutnya Indonesia melakukan pinjaman kepada IMF pada tahap kedua dengan nilai 20 juta dolar AS. Ketidakmampuan Indonesia dalam menangani krisis moneter dengan segera, akhirnya menimbulkan ketidakpuasan dari berbagai elemen masyarakat.

Steven Hanke sebagai salah seorang penasihat ekonomi Indonesia yang ditunjuk oleh Soeharto mengajukan suatu proposal untuk menerapkan CBS (*Currency Board Sistem*) atau sistem mata uang rupiah yang dipatok pada level 1

⁹ *Ibid*, hal 99.

¹⁰ Zainuddin Djafar, *Op. Cit.*, hal. 100.

dollar AS sama dengan 5.500 rupiah.¹¹ Sistem ini tidak disetujui oleh IMF. Atas saran IMF Indonesia tidak perlu memberlakukan CBS jika menerima bantuan dan menerapkan persyaratan yang telah ditentukan oleh IMF. Namun Soeharto tetap bersikeras akan menerapkan CBS ditandai dengan dipersiapkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang CBS.

IMF memberikan respon negatif dengan ditangguhkannya bantuannya terhadap Indonesia sebesar 43 miliar dolar AS. Persoalan ini menimbulkan respon dan tekanan dari pemerintah Amerika Serikat (AS). Terutama tekanan terhadap Indonesia untuk tidak menerapkan CBS, tidak hanya datang dari IMF, namun tekanan tersebut juga datang dari Presiden AS Bill Clinton. Namun akhirnya pada tanggal 15 Januari 1998, Soeharto dan Michael Camdessus menandatangani perjanjian kerjasama antara IMF dan Indonesia. Perubahan sikap pemerintahan rezim Soeharto tampaknya cukup menarik untuk dianalisis. *Pertama*, biasanya sikap maupun reaksi Soeharto pernah terlihat (di era 1990-an) demikian keras dalam penolakannya terhadap bantuan IGGI. Dalam hal itu, sikap dan reaksi Presiden Soeharto pada waktu itu (akhir 1997), seperti ingin mengatakan '*go to hell with your aid*'.

Kedua, namun dalam menghadapi IMF tersebut Presiden Soeharto tampaknya tidak berketuk dan sulit untuk menolak, sebagai akibatnya Soeharto siap merubah sikap kerasnya (yang tadinya tidak tertarik atas tawaran bantuan IMF). Alhasil di era pertengahan Januari 1998 tersebut Soeharto justru siap berunding dan bahkan menandatangani perjanjian kesepakatan bantuan IMF dengan seluruh persyaratannya yang cukup dapat mengurangi kekuasaan rezim pemerintahan Soeharto pada umumnya.

Dalam hal itu khususnya monopoli di bidang perekonomian yang dikuasai oleh kroni Soeharto, dan kondisi politik yang mendukung hal tersebut – dibawah pengaruh utama politik 'tangan besi' Soeharto dengan dukungan 3 kekuatan utama politiknya (ABRI, Birokrasi dan Golkar). Hal tersebut menurut Prof. Dr.

¹¹Akhmad Kusnaeni, 2008, "IMF di Balik Kejatuhan Soeharto?", diakses dari <http://www.korwilpdip.org/modules/smartsection/item.php?itemid=233>, pada tanggal 9 Februari 2009

Dorodjatun Kuntjoro-Jakti merupakan hal yang dilematis bagi perkembangan krisis dari September 1997 sampai dengan Mei 1998, intinya situasi dan kondisi ekonomi-politik nasional yang demikian rentan dan rawan akan pergolakan politik, ditambah dengan merebaknya krisis keuangan Asia yang memang tidak dapat dihindari (berawal dari fluktuasi mata uang Baht Thailand), maka keberadaan nasib jutaan bangsa Indonesia dapat menjadi korban krisis yang demikian dahsyat, seandainya tidak ada kebijakan yang segera diambil oleh Presiden Soeharto, dan terutama suatu kebijakan yang bersifat politik.¹²

Hal-hal itulah yang menjadi penekanan Prof. Dr. Dorodjatun bahwa keputusan politik harus lebih diutamakan dan perlu segera direalisasikan oleh Soeharto, terutama menyelamatkan keberadaan jutaan bangsa Indonesia yang tidak menentu nasib dan keadaannya (ekonomi-politik) dengan situasi krisis yang demikian hebat dan dalam tekanan pihak-pihak asing/pihak luar (kubu teknokrat IMF, maupun kubu Steven Hanke dengan anjuran stabilisasi rupiah melalui program CBS-nya). Semua itu menunjukkan bahwa reaksi Soeharto terhadap AS dan IMF, dapat dilihat sebagai diplomasi setengah hati yang cukup tragis dan 'amat menyakitkan' bagi kewibawaan dan kredibilitas Presiden Soeharto sebagai pemimpin dari negara besar seperti Indonesia yang 'terpaksa' tunduk atas tekanan IMF tersebut.¹³ Pandangan tersebut amat perlu disadari urgensinya, karena dalam sejarahnya belum pernah Soeharto mempertimbangkan kembali sikapnya yang tadinya keras dan berubah menjadi 'tunduk' dan siap menandatangani perjanjian IMF tersebut bersama Direktur IMF untuk Asia Pasifik Michael Camdessus.¹⁴ Sebagaimana terlihat dalam gambar terlampir bersama ini, tampak jelas bahwa Presiden Soeharto seolah-olah siap 'menggadaikan' Indonesia kepada IMF dan AS, hanya untuk menyelamatkan kroni dan para pendukung utamanya yang menguasai aset-aset di bidang ekonomi nasional. Memang tragis, tapi tiada jalan lain bahwa suatu keputusan politik yang tunduk pada IMF dan AS harus diambil.

¹² *Wawancara Mendalam dengan Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, Jakarta, 25 April 2009*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

I.2 Permasalahan Penelitian

Pinjaman dana dari IMF oleh Indonesia ditujukan untuk menghadapi dan menyelesaikan persoalan krisis moneter di Indonesia. Namun sebelum pinjaman itu dapat dilakukan oleh Indonesia, terdapat beberapa persoalan mengenai pinjaman itu sendiri. Diantaranya adalah persyaratan IMF yang berseberangan dengan kepentingan Soeharto. Salah satunya adalah ditolaknya pemberlakuan CBS oleh Indonesia. Di samping sudah adanya 'berita yang tersebar' di kalangan petinggi ABRI dan birokrasi di Jakarta, 'bahwa AS tidak lagi akan mendukung pemerintahan Jakarta di bawah rezim Soeharto'.¹⁵ Soeharto dan rezimnya berupaya keras untuk menghindari dari tekanan IMF dan Bank Dunia tersebut, di mana kedua lembaga tersebut secara tidak langsung adalah 'alat kekuatan dan pengaruh ekonomi' AS yang tangguh dan juga punya pengaruh politik besar terhadap negara manapun di dunia ini. Karena itu sikap dan reaksi Soeharto yang bersifat setengah hati atau diartikan dengan '*half-hearted diplomacy*' dapat dimengerti, AS memang dibelakang IMF dan Bank Dunia yang berusaha 'menekan atau mendikte keras' Indonesia di era krisis 1997-1998 (terutama sejak awal Oktober 1997 sampai dengan pertengahan Januari 1998).

Yang juga amat menarik dari konteks tersebut tesis ini juga akan melihat lebih jauh; *Pertama*, sampai sejauh mana tekanan tersebut yang intinya dikemukakan oleh pihak-pihak berwenang dari AS (IMF, Bank Dunia, dan pejabat AS yang berkepentingan pada saat itu)? *Kedua*, kalau memang AS amat berkepentingan dengan 'lengsernya' Soeharto, lalu apa sebenarnya kepentingan utama AS dengan Indonesia, terutama apabila negara tersebut tidak lagi dibawah kepemimpinan Soeharto?

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis mengajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut;

1. Mengapa Diplomasi yang dilakukan Indonesia untuk mendapatkan bantuan IMF bersifat setengah hati?

¹⁵ Zainuddin Djafar, *Loc. Cit.*, hal. 198-252.

2. Bagaimanan respon Indonesia terhadap realisasi bantuan keuangan IMF tersebut?

I.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah;

1. Mengungkap lebih jauh tabir diplomasi setengah hati Indonesia terhadap AS dalam hal paket bantuan IMF tersebut.
2. Meninjau lebih jauh kelemahan maupun kekuatan dari diplomasi setengah hati Indonesia tersebut.
3. Sekaligus poin-poin tersebut merupakan konsekuensi atas perubahan politik yang dikehendaki AS di era *post* Soeharto.
4. Menganalisa apakah era reformasi 1998-2004 memang sesuai dengan skenario AS khususnya menyangkut perkembangan ekonomi-politik di Indonesia.

Selanjutnya manfaat penelitian yang diharapkan adalah;

1. Memberikan pemahaman mengenai khususnya apa itu yang dimaksud dengan diplomasi setengah hati yang dilakukan pemerintahan Soeharto terhadap AS.
2. Memahami tantangan dari diplomasi setengah hati Indonesia dalam menghadapi tekanan AS melalui paket bantuan IMF.
3. Memberikan analisis mengenai perubahan politik di Indonesia yang menunjang kepentingan azas demokrasi dan prinsip ekonomi AS yang bersifat transparantif (peningkatan peran sipil dalam kebebasan politik, dan perekonomian yang memihak pada mayoritas kepentingan rakyat) di era *post* Soeharto.

Tujuan dan manfaat tersebut makin penting artinya dengan memperhatikan

beberapa pandangan Robert Gilpin¹⁶ sebagai berikut;

¹⁶ Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism; the World Economy in the 21 Century*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, UK, 2000, hal. 3-50.

1. Peristiwa krisis Asia 1997-1998 cukup membuat para penguasa AS 'heboh' karena dampaknya yang demikian hebat, dan sebagai suatu peristiwa yang tidak pernah terpikirkan serta sekaligus dapat membahayakan perekonomian mereka sendiri dan politik dunia. Intinya, politik dunia perkembangannya akan makin sulit untuk dicapainya persetujuan kebijakan moneter, ekonomi, dan investasi yang bersifat multilateral. Karena krisis secara tidak langsung sudah menciptakan kepentingan masing-masing negara yang demikian besar *concern*-nya, terutama untuk lebih mengutamakan masalah dan tantangan yang bersifat domestik.
2. Krisis tersebut selanjutnya telah menimbulkan fragmentasi politik antar negara. Akibatnya makin sulit dunia untuk bersatu apalagi melakukan koordinasi dalam menghindari terulangnya kembali kasus krisis Asia tersebut.
3. Studi menyangkut Krisis Asia tersebut menjadi makin penting, karena baik sistem *Bretton Woods* (1944) maupun pembentukan WTO 1995, tidak mudah lagi untuk diandalkan dalam mengatur sistem ekonomi dunia yang *fragile* ini. Intinya sistem moneter internasional haruslah diatur secara sistematis, tegas, dan menyeluruh serta lebih mengutamakan kepentingan dunia umumnya (stabilitas moneter) yang bersifat multilateral, dan bukan hanya ambisi semata dari kepentingan ekonomi beberapa negara utama (yang bersifat bilateral).

Dari pandangan dan poin-poin yang dikemukakan Robert Gilpin tersebut di atas, penulisan tesis ini juga akan membahas sejauh mana kebijakan pemerintahan di era Presiden Abdurrahman Wahid (2000-2002), dan Presiden Megawati Sukarno Putri (2002-2004), terutama bagaimana di era kedua presiden tersebut dalam merespons krisis keuangan tersebut. Terutama (1) Kebijakan ekonomi-politik apakah yang menjadi prioritas dan penting untuk menyelamatkan eksistensi bangsa Indonesia. Sesuai dengan poin Gilpin di atas, tentunya tantangan dan masalah-masalah apa yang menjadi prioritas perhatian dari kedua presiden tersebut. (2) Dengan demikian kita dapat saksikan dari respons tersebut apakah Indonesia di era 2000 sampai dengan 2004 lebih bersifat *inward looking* atau *outward looking*, atau kombinasi antara keduanya. Dengan demikian, bagaimana sebuah negara seperti Indonesia bersikap pada era 2000-2004, tentunya dapat mendukung dan dapat pula menolak asumsi-asumsi yang diajukan oleh Gilpin tersebut.

I.4 Kajian Pustaka

Dalam tulisannya yang berjudul *Rethinking The Indonesian Crisis*, Zainuddin Djafar menganalisa bagaimana rezim otoritarianisme seperti Indonesia di bawah tekanan krisis ekonomi di Asia Tenggara. Buku ini menjelaskan model hubungan antara Soeharto dan kehidupan politik Indonesia dalam segi hubungan pemerintah-masyarakat sipil dan pemerintah-militer menghadapi kekuatan luar khususnya AS. Buku ini juga menganalisa berbagai penyebab Krisis Moneter yang dihadapi oleh negara-negara Asia Tenggara yang pada akhirnya menyebabkan skala krisis yang luas khususnya multi krisis yang terjadi di Indonesia. Lebih jauh Djafar menjelaskan bahwa Indonesia tidak hanya menghadapi krisis ekonomi, namun krisis tersebut telah meluas ke dalam dimensi politik yang mengakibatkan kekacauan tatanan sosial pada periode tahun 1997-1998.

Selanjutnya, buku ini juga menyoroti berbagai langkah dan pendekatan yang dilakukan oleh Indonesia dalam menghadapi persoalan krisis moneter 1997. Berbagai faktor yang menyebabkan jatuhnya rezim Soeharto pada tahun 1998 juga menjadi bagian dari pengamatannya. Selain itu, Djafar juga melakukan pengamatan mengenai politik luar negeri Indonesia di bawah pemerintahan Soeharto, termasuk pola-pola hubungan Indonesia dalam hal utang dan pinjaman jangka pendek dengan negara-negara Barat, dan khususnya AS, Jepang, dan Masyarakat Eropa.

Krisis multi dimensi akhirnya 'pecah' di Indonesia akibat munculnya '*trigger factor*' (krisis mata uang Baht di Thailand). Ini kemudian menyebabkan Indonesia memerlukan bantuan keuangan yang demikian besar. Pada periode 1997-1998 di saat krisis tersebut terjadi hanya AS melalui 2 instrumen perpanjangan tangannya di bidang ekonominya yaitu IMF dan Bank Dunia yang pada saat itu dapat diandalkan. Indonesia harus menghadapi kenyataan tersebut, tapi Presiden Soeharto kelihatannya tidak sepenuhnya melakukan reaksi yang bersifat langsung, tegas dan menyambut uluran tangan IMF dan AS tersebut. Mengapa Soeharto kelihatan 'terkesan amat hati-hati, lamban dan dapat dikatakan amat ragu, dan dapat dikatakan setengah hati dalam berdiplomasi menyangkut

soal bantuan paket IMF tersebut yang lebih jauh sikap tersebut akan menjadi fokus perhatian dari penulisan ini.

Sesungguhnya lebih dari 30 tahun Soeharto 'patuh' dan dapat dikatakan sebagai *partner* yang 'dipercaya' Barat dan AS khususnya, termasuk sebagai kreditor setia dan menerima prinsip-prinsip ekonomi kapitalis yang diemban oleh AS dan Barat. Namun, apa yang terjadi kemudian cukup paradoks, yaitu Soeharto dan Indonesia di satu sisi sejak 1968 telah menjadi *partner* AS dan Barat, tapi pada akhirnya Indonesia pun sekaligus menjadi korban dari hubungan tersebut. Apa yang salah dengan Soeharto dan Indonesia? Dan, sejauhmana diplomasi setengah hati Soeharto terhadap AS turut mengungkap paradoksisme tersebut?

Paul Krugman juga berpandangan bahwa krisis yang dialami Indonesia, tidak lepas dari depresi ekonomi pada tingkat yang cukup serius, namun Krugman lebih melihat krisis tersebut sebagai suatu kepanikan yang demikian serius. Sehingga banyak pihak sudah sulit memahami apa yang sedang terjadi, karena itu krisis dilihat sebagai lingkaran setan yang tiada habisnya selama akhir 1997 sampai beberapa bulan pada 1998, yang kemudian diikuti dengan anjloknya nilai mata uang rupiah yang cukup drastis (akhir 1998) dan meningkatnya suku bunga perbankan yang 'fantastis', yang menyebabkan berbagai masalah keuangan serius pada rakyat umumnya, berbagai perusahaan secara *massive*, serta dunia perbankan dan lembaga-lembaga keuangan, yang kemudian semua itu membawa persoalan krisis menjadi demikian serius dan melahirkan kepanikan yang luar biasa, serta menciptakan *the real Indonesian problems* yaitu perlu adanya pergantian kekuasaan.¹⁷ Namun pengamat lainnya, melihat penyebab krisis adalah berasal dari kelemahan sistem perbankan di Asia di tengah-tengah pertumbuhan ekonominya yang tinggi, dan juga menjadi gejala umum yang terjadi di Indonesia.¹⁸

Namun Lawrence B. Krause tampaknya memperlihatkan suatu perspektif yang lebih kritis lagi, yaitu krisis yang terjadi di Indonesia tidak hanya

¹⁷ Paul Krugman, *The Return of Depression Economics*, Allen Lane the Penguin Press, England, UK, 1999, hal viii.

¹⁸ Wawancara Mendalam dengan Prof. Dr. Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, *Loc. Cit.*

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

menyangkut masalah kelemahan sistem perbankan – termasuk dominasi kebijakan moneter meyangkut 'pengaturan' kurs mata uang asing (rupiah yang sangat jatuh nilainya, akhir 1997), tetapi hal tersebut juga diikuti dengan 'dibiarkannya' realisasi besarnya pinjaman komersial jangka pendek dengan bunga tinggi (*short term-loans*), serta juga terlihat rapuhnya kontrol pada kebijakan keuangan (sejak awal 1990-an setiap kelompok perusahaan swasta yang besar, masing-masing mempunyai fasilitas banknya sendiri). Hal tersebut sering disebut sebagai sistem oligopolistik yang terbatas dilingkungan penguasa dan pengusaha, serta makin memperkuat sistem ekonomi yang bersifat '*crony-capitalism*'.¹⁹

Dari beberapa pandangan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa terjadinya krisis keuangan yang bersifat multi dimensi di Indonesia adalah suatu hal yang 'akar-akar' persoalannya sudah ada, dan makin kronis sifatnya. Dengan demikian di satu sisi penulis ingin menekankan bahwa krisis yang terjadi di Indonesia memang terjadi sesuai dengan berbagai kelemahan atas pilihan-pilihan kebijakan ekonominya yang ternyata berdampak secara politis dan dahsyat, dan akhirnya terjadi proses yang bersifat timbal balik, serta krisis yang demikian hebat tidak terhindarkan lagi. Oleh sebab itu diplomasi setengah hati yang dilakukan pemerintahan Soeharto dalam menerima paket bantuan IMF merupakan fakta yang tak terbantahkan. Studi dan pandangan-pandangan para akademisi tersebut makin memperkuat keinginan penulis untuk melihat lebih jauh; 'mengapa dan faktor-faktor apa yang menyebabkan Indonesia di bawah pemerintahan Soeharto melakukan diplomasi setengah hati dalam menerima paket bantuan IMF tersebut?

I.5 Definisi Konsep

Diplomasi Setengah Hati

Diplomasi secara umum dapat dimengerti sebagai alat negara untuk mencapai suatu tujuan politik luar negerinya, maupun dalam berinteraksi di tingkat internasional. Diplomasi pada intinya adalah suatu aktivitas politik dan dilengkapi dengan segala *resource* (sumber) dan kemampuan yang baik dengan komposisi kekuatan (*power*) yang utama. Diplomasi juga bertujuan untuk

¹⁹ Zainuddin Djafar, *Op. Cit.*, hal. 198-252.

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

mengamankan tujuan kebijakan luar negeri tanpa menggunakan paksaan (*force*) atau kekuatan dalam bentuk militer, propaganda, atau hukum. Diplomasi di dalamnya terdapat komunikasi antar pejabat yang di desain untuk mempromosikan kebijakan luar negeri baik melalui perjanjian formal maupun dengan melakukan berbagai penyesuaian.²⁰ Selanjutnya, diplomasi sangat identik dengan berbagai aktivitas termasuk negosiasi dan lobbi.

Diplomasi setengah hati yang dimaksud disini adalah sikap Indonesia pada masa pemerintahan Soeharto yang terkesan ragu-ragu dalam menerima bantuan keuangan IMF, kendatipun pada akhirnya 'terpaksa' harus mau menerimanya.²¹ Pada mulanya, Indonesia terkesan tidak ingin menerima bantuan tersebut yang disebabkan oleh ketakutan-ketakutan akan tekanan-tekanan yang akan diajukan oleh IMF kepada Indonesia terkait dengan kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh rezim Soeharto sebelumnya. Kelemahan terlihat dalam kebijakan yang diambil oleh Presiden Soeharto pada setiap sendi perekonomian maupun perpolitikan di Indonesia. Namun pada akhirnya, karena disebabkan kondisi perekonomian Indonesia pada saat krisis 1997-1998 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. Hal ini pun dengan istilah diplomasi setengah hati tersebut juga pernah terjadi dalam konteks hubungan AS-Iran; '*you have no military solution for the issues of war, but you have to make diplomacy work*'.²²

Tekanan

Tekanan didefinisikan sebagai berbagai faktor atau keadaan yang membuat Indonesia pada akhirnya harus menerima paket bantuan IMF, yang menjadi keinginan Presiden AS Bill Clinton setelah menelpon Presiden Soeharto

²⁰ G.R. Berridge, 2002, *Diplomacy: Theory and Practice* (2nd edition), New York: Palgrave, hal 1

²¹ *Ibid.*

²² Prominent Calls for Diplomacy with Iran, http://war.arms.controlcenter.org/policy/iran/articles/calls_for_war_diplomacy/ diakses pada tanggal 23 Februari 2009).

beberapa kali.²³ Tekanan-tekanan itu dibedakan menjadi tekanan secara langsung dan tidak langsung. Berbagai tekanan secara langsung berupa pentingnya dilakukan restrukturisasi perekonomian Indonesia, adalah sesuai dengan permintaan Presiden Clinton misalnya dalam kasus monopoli distribusi mobil kendaraan empat roda oleh pemerintah harus ditinjau kembali.²⁴ Restrukturisasi ini sangat penting dilakukan agar kondisi perekonomian Indonesia cepat pulih, khususnya dukungan dari produsen utama mobil dunia dari AS, Jepang, dan Eropa dapat kembali beroperasi di Indonesia. Selain restrukturisasi ekonomi, krisis politik di Indonesia perlu ditangani secara cepat agar stabilitas politik secara menyeluruh dapat diandalkan dan mendukung kembalinya minat investor asing melakukan kegiatannya. Dengan demikian 'tekanan AS' baik melalui presiden AS, direktur IMF, dan realisasi bantuan IMF sesuai dengan persyaratan yang diajukannya menjadi fokus dari penulisan ini pula.

Tekanan secara tidak langsung meliputi; lemahnya otoritas finansial Indonesia. Lemahnya otoritas finansial Indonesia merupakan sumber utama penyebab krisis, sehingga situasi tersebut dapat menjadi potensi yang mengundang para spekulan mata uang untuk menaik-turunkan nilai kurs mata uang rupiah terhadap dollar AS. Selanjutnya, kredibilitas pemerintahan Soeharto menjadi persoalan ketika krisis moneter terjadi, khususnya jatuhnya nilai mata uang rupiah tersebut.²⁵ Hal lainnya adalah terjadinya 'salah perhitungan dari rezim pemerintahan Soeharto dalam menghadapi fluktuasi rupiah pada masa krisis, ternyata negara tidak lagi dapat mengontrol penuh eksistensi dan kepentingan pasar khususnya.²⁶ Tekanan terhadap Indonesia makin berat ketika pemerintahan Soeharto harus menghadapi persyaratan dan aturan-aturan yang diajukan lembaga moneter internasional (IMF) agar dapat memperoleh pinjaman, dan membuat Indonesia pulih kembali secara ekonomi dan hadirnya kembali stabilitas politiknya.

²³ Zainuddin Djafar, Op. Cit., hal. 198-252.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

I.6 Pembatasan Penulisan

Penulisan ini akan difokuskan pada diplomasi Indonesia terhadap AS yang berhubungan dengan bantuan keuangan IMF. Penulisan ini juga melakukan pengamatan terhadap kondisi krisis ekonomi-politik Indonesia pada tahun 1997-1998. Fokus penulisan juga diletakkan pada hubungan ekonomi-politik antara Indonesia-AS. Kajian terhadap hubungan kedua negara ini perlu untuk dikaji lebih jauh untuk melihat bagaimana dinamika hubungan Indonesia-AS sehingga akhirnya Indonesia mau menerima 'tekanan AS'. Dan dapat menggunakan paket bantuan keuangan IMF.

I.7 Hubungan Antar Konsep

Persoalan tentang kebijakan hutang luar negeri Indonesia dapat dianalisa melalui pendekatan politik ekonomi yang mengintegrasikan ekonomi dan politik yang dikemukakan oleh Robert Gilpin.²⁷ Teori ekonomi formal menyediakan berbagai instrumen yang dibutuhkan untuk memfasilitasi pembangunan ekonomi yang komprehensif; teori konvensional mengenai perdagangan internasional, organisasi industrial dan teori pembangunan lainnya dalam ilmu ekonomi yang menyediakan ide-ide tambahan.

Selanjutnya, Gilpin mendefinisikan ekonomi politik global sebagai interaksi dari pasar seperti aktor-aktor seperti negara dan non-negara, firma multinasional, dan organisasi internasional. Gilpin mengasumsikan bahwa negara masih merupakan aktor utama (*state-centric*) dalam ekonomi internasional. Namun Gilpin juga menyebutkan bahwa terdapat aktor lain dalam ekonomi internasional lainnya seperti Bank Dunia, IMF, dan Komisi Uni Eropa. Gilpin menekankan bahwa pemerintahan nasional tetap dominan dalam membuat keputusan utama yang berhubungan dengan hal-hal ekonomi, aktor lainnya seperti IMF dan Bank Dunia membuat aturan bagaimana aktor-aktor tersebut melakukan fungsinya, dan menggunakan kekuatannya untuk mempengaruhi *outcomes* secara ekonomi. Gilpin mengasumsikan bahwa ekonomi politik internasional adalah

²⁷ Robert Gilpin, 2001, *Global Political Economy Understanding the International Economic Order*, (New Jersey: Princeton University Press), hal 12.

kepentingan dan kebijakan suatu negara ditentukan elit politik pemerintahan, kelompok penekan di dalam masyarakat.²⁸

Gilpin mengemukakan bahwa sistem politik dan keamanan menyediakan kerangka penting di dalam fungsi-fungsi ekonomi internasional; ekonomi internasional memberikan kemakmuran yang menjadikan fondasi dari sistem politik internasional.²⁹ Hal ini menunjukkan bahwa kondisi politik dan ekonomi internasional berjalan dengan timbal balik. Fungsi ekonomi dunia ditentukan oleh pasar dan kebijakan suatu negara, khususnya negara yang kuat; pasar dan kekuatan ekonomi tidak dapat membuat struktur dan ekonomi global berfungsi.

Pendekatan yang dikemukakan oleh Gilpin dapat melihat bagaimana aktor seperti IMF dapat mempengaruhi Indonesia dalam melakukan pinjaman kepada IMF. IMF memberikan pengaruh yang kuat terhadap *outcomes* ekonomi Indonesia sehingga Indonesia harus melakukan peminjaman kepada IMF. Walaupun Indonesia dalam konteks (*state*) sebagai pengambil keputusan yang dominan dalam kebijakan ekonomi, namun aktor lain seperti IMF tetap mempunyai pengaruh yang kuat terhadap kebijakan yang akhirnya dipilih oleh Indonesia dalam menghadapi krisis ekonomi 1997.

Tekanan-tekanan yang diberikan oleh IMF terhadap Indonesia berhasil membuat negara ini menerima bantuan dari IMF. Hal ini tidak terlepas dari lemahnya posisi dan daya tawar Indonesia dalam komunitas internasional, dan khususnya dalam menghadapi AS yang merupakan negara adikuasa. Di samping itu pendekatan ekonomi yang dikemukakan oleh Robert Gilpin, telah menjelaskan bahwa negara-negara yang kuat (militer, dan ekonomi-politik) dapat menentukan fungsi ekonomi dunia dan sekaligus mempunyai implikasi politik yang sulit dikesampingkan. Oleh sebab itu, bagaimanapun ketika suatu negara dianggap lemah, maka sangat sulit bagi negara tersebut untuk lepas dari kepentingan, pengaruh, dan tekanan aktor-aktor lainnya seperti, negara kuat, Bank Dunia dan IMF, dalam ekonomi internasional.

²⁸ *Ibid*, hal 18

²⁹ *Ibid*, hal 23

I.8 Perumusan Asumsi dan hipotesa

Dari latar belakang masalah dan konsep yang telah diuraikan diatas, penulis memiliki asumsi bahwa diplomasi setengah hati yang dilakukan oleh Indonesia pada rezim Soeharto merupakan suatu gambaran mengenai sulitnya Indonesia untuk dapat menolak langsung tekanan AS dan IMF atas paket bantuannya. Kendatipun pada saat itu (akhir 1997, dan awal 1998), Soeharto dan rezim sudah punya 'firasat' bahwa bantuan tersebut adalah 'tekanan' efektif untuk membuat Soeharto mengakhiri kekuasaannya. Intinya, asumsi yang diajukan dalam penulisan ini; Krisis yang dialami Indonesia pada 1997-98 mendorong terjadinya beberapa tekanan ekonomi-politik terhadap Soeharto, dan AS mendukung sepenuhnya kebijakan paket bantuan IMF untuk Indonesia.

Selanjutnya, Hipotesa yang diajukan dalam penulisan ini; Kombinasi antar tekanan ekonomi-politik domestik dan tekanan AS melalui IMF telah menyebabkan Indonesia di bawah pemerintahan Soeharto merealisasikan diplomasi setengah hatinya terhadap AS pada periode akhir 1997-pertengahan 1998.

I.9 Model Analisis

Krisis Ekonomi dan Politik

Tekanan Ekonomi-Politik Domestik RI

- Merosotnya nilai mata uang rupiah terhadap dollar AS
- Besarnya pinjaman jangka pendek
- Krisis multidimensi

Tekanan IMF dan AS

- Peran dan tekanan IMF
- Tekanan AS terhadap kebijakan ekonomi Soeharto

Realisasi bantuan IMF melalui Diplomasi Setengah Hati Indonesia di era Soeharto 1997-1998

I.10 Metodologi Penelitian

I.10.1 Jenis Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, metode yang akan digunakan dalam penelitian mengenai Diplomasi Setengah Hati Indonesia terhadap Amerika Serikat (kasus bantuan keuangan IMF) di era krisis 1997-1998 ini adalah metode deskriptif-analisis. Metode tersebut dipilih karena penelitian ini seperti halnya penelitian sosial lainnya sebenarnya tidak hanya berurusan dengan “kuantita”. Kata kuantitatif ditafsirkan secara bebas sebagai “keakuratan” deskripsi suatu variabel dan keakuratan hubungan antara satu variabel dengan variabel lainnya

serta memiliki daerah aplikasi (generalisasi) yang luas.³⁰ Dengan metode ini diharapkan penelitian dapat mendeskripsikan obyek penelitian yaitu realita dari latar belakang yang mendasari perjanjian kerjasama ekonomi kemitraan tersebut. Kegiatan penelitian yang dilakukan meliputi antara lain melakukan observasi pendahuluan dan mencari sumber informasi yang berkaitan dan relevan dengan masalah yang akan diteliti. Sumber informasi tersebut dapat berupa buku-buku teks, hasil-hasil penelitian dan karya ilmiah sebelumnya, dokumen-dokumen dan lain sebagainya.

I.10.2 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik studi literatur, studi dokumen dan wawancara mendalam dengan narasumber-narasumber yang relevan. Teknik tersebut dipilih karena sasaran data yang diperlukan adalah data kualitatif. Instrumen penelitian yang digunakan adalah panduan wawancara yang digunakan pada saat pencarian data lapangan. Panduan wawancara tersebut meliputi indikator dan sub indikator yang menjadi fokus penelitian.

I.10.3 Sumber Data

Dengan teknik studi literatur baik berupa studi bahan pustaka maupun internet serta melalui wawancara dengan narasumber relevan diharapkan didapatkan data baik primer maupun sekunder mengenai latar belakang dan situasi ekonomi, politik Indonesia pada masa krisis. Data atau informasi lainnya diperoleh melalui buku-buku, jurnal, artikel serta penelusuran melalui internet. Selain itu, untuk memperoleh data juga dilakukan penelusuran di beberapa perpustakaan antara lain perpustakaan jurusan hubungan internasional.

³⁰ Prasetya Irawan, 2006, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, Departemen Ilmu Administrasi FISIP, UI, hal 101

I.11 Sistematika Penulisan

Hasil penelitian akan dituangkan dalam laporan secara sistematis ke dalam 4 (empat) bab berikut:

Bab I Pendahuluan, pada bab ini akan dibahas mengenai penjelasan latar belakang topik penelitian, pokok permasalahan penelitian, kerangka teori yang digunakan, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian yang dipakai, asumsi dan hipotesis penelitian dan sistematika penulisan. Pada dasarnya bab satu ini lebih bersifat sebagai pengantar sebelum masuk ke pembahasan.

Bab II mengenai Kondisi Ekonomi-Politik Indonesia di bawah rezim Soeharto pada tahun 1990-an dan reaksi Amerika Serikat, menjelaskan kondisi ekonomi-politik Indonesia sebelum krisis moneter 1998 dan kondisi ekonomi-politik Indonesia pada saat dan pasca krisis moneter 1998. Serta akan menjelaskan dinamika hubungan ekonomi-politik Indonesia dan AS sebelum krisis moneter 1998, saat krisis dan pasca penandatanganan kerjasama ekonomi antara Indonesia dan IMF sekaligus menjelaskan hubungan Indonesia dan IMF.

Bab III Analisis bantuan keuangan IMF kepada Indonesia dan Kepentingan Amerika Serikat, akan difokuskan pada pembahasan mengenai realisasi bantuan IMF melalui diplomasi setengah hati Indonesia di era pemerintahan Soeharto 1997-1998 serta motivasi Indonesia dalam menerima bantuan AS melalui IMF dan respon AS terhadap permintaan bantuan Indonesia serta kepentingan AS terkait bantuan IMF terhadap Indonesia.

Dan terakhir adalah Bab IV kesimpulan, bab ini akan memberikan konklusi dari hasil penelitian serta signifikansinya bagi bidang keilmuan hubungan internasional, sektor perekonomian dan bidang-bidang lainnya yang terkait dalam topik pembahasan.