

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Skripsi ini bertujuan untuk mengkaji dan meneliti lebih jauh upaya Troika Eropa dalam mencegah terjadinya kembali krisis hutang di Yunani. Troika (diambil dari Bahasa Rusia, yang berarti “tiga serangkai”) yang merupakan gabungan dari tiga organisasi/institusi yang mewakili Uni Eropa di bidang hubungan luar negeri yang terkait dalam urusan kebijakan luar negeri dan keamanan bersama (*Common Foreign and Security Policy/CFSP*). Istilah Troika dipakai secara luas di Yunani, Siprus, Irlandia, Portugal dan Spanyol untuk menyebut keterlibatan *European Commission* (EC), *European Central Bank* (ECB), dan *International Monetary Fund* (IMF).

Krisis ekonomi seringkali menjadi penyebab melemahnya pasar modal yang diukur dengan melemahnya indeks harga saham disuatu negara. Studi mengenai krisis ekonomi disuatu negara terjadi dapat dibuktikan melalui *Debt Service Ratio* (DSR). DSR merupakan suatu perbandingan antara jumlah pembayaran angsuran utang luar negeri ditambah bunganya dan jumlah nilai ekspor negara untuk satu tahun fiskal tertentu. Sumber penghitungan DSR adalah neraca pembayaran. Angka DSR menunjukkan tingkat kredibilitas moneter internasional suatu negara yang mana makin tinggi DSR makin tinggi pula kepekaan negara itu pada gejolak yang terjadi di dunia internasional, seperti tingkat bunga yang berlaku atau kurs mata uang tertentu. Biasanya angka dibawah 20-30 persen masih dapat ditoleransi, 30-40 persen merupakan keadaan kritis, dan diatas 40 persen mengharuskan negara yang

bersangkutan mengambil langkah-langkah untuk menekan ketidakseimbangan neraca pembayaran (arti-definisi-pengertian.info, 2014).

Dalam hal ini penulis akan membahas upaya apa saja yang ditempuh Troika dalam mencegah terjadinya kembali krisis utang yang terjadi di Yunani yang lebih dikenal dengan sebutan "Depresi Yunani". Krisis utang Yunani merupakan krisis utang negara pertama yang terjadi dalam Zona Euro. Krisis dimulai pada akhir 2009 ini dipicu oleh resesi besar yang terjadi di Eropa, lemahnya struktural ekonomi Yunani dengan defisit structural dan rasio utang GDP yang tinggi dan sudah lama terjadi juga menjadi penyebab utama terjadinya krisis ini. Pada akhir 2009, mulai muncul kekhawatiran dikalangan investor. Dengan tingkat utang pemerintah dan defisit tahun tahun sebelumnya dipalsukan, para investor ragu jika Yunani mampu melunasi utang-utangnya.

Pada tahun 2011 utang publik Yunani meledak dari 100 persen GDP tahunan menjadi lebih dari 170 persen (Andrew Watt, 2015). Banyaknya utang yang harus dibayar Yunani dengan kinerja birokrasi negaranya yang buruk menyebabkan permasalahan yang dihadapi semakin kompleks. Korupsi, buruknya administrasi pajak, dan pemborosan anggaran membuat Yunani harus berhutang untuk menutupi kebutuhan belanja negara yang semakin membengkak. Sebanyak 50 persen dari total GDP negaranya digunakan untuk membayar gaji dan tunjangan pegawai negeri sipil. Selain itu pemerintah menggunakan dana pinjaman luar negeri untuk melakukan transaksi impor tanpa diimbangi dengan peningkatan ekspor, yang menjadikan pinjaman asing tidak digunakan untuk kegiatan ekonomi produktif, melainkan digunakan untuk pengeluaran konsumsi negara (Rebecca M.Nelson, 2011).

Dengan semakin buruknya krisis utang di Yunani, akhirnya pemerintah meminta bantuan keuangan pada Uni Eropa. Maka ditunjuklah tiga Organisasi Internasional (EC, ECB, dan IMF) yang kerap disebut “Troika” untuk mengatasi krisis dan mencegah terjadinya kembali krisis di Yunani. Dibentuknya Troika juga diiringi dengan kerangka kerjasama antara Troika dan Yunani yang tercantum dalam *Memorandum Economic of Financial Policies* (MEFP) yang disertai dengan pemberian dana talangan dengan syarat melakukan austeritas atau penghematan pengeluaran negara. Akan tetapi dengan adanya *moral hazard*<sup>1</sup>, Troika memutuskan tidak mencairkan bantuan sebelum Yunani membenahi kebijakan fiskalnya. Maka, berdasarkan negosiasi antara Yunani dan Troika disepakati Yunani harus melakukan pemotongan anggaran, pengurangan upah, dan penundaan pensiun selama tiga tahun, dan menaikkan harga pajak demi mengatasi permasalahan fiskal dan utang Yunani, serta dengan reformasi yang dirancang demi memulihkan perokonomian Yunani (International Monetary Fund, 2010).

Pada dasarnya, apa yang dilakukan Troika bertujuan untuk memantau negara yang memiliki masalah ekonomi seperti Yunani dan memerlukan bantuan keuangan. Bantuan keuangan ini tentunya memiliki tingkat suku bunga yang lebih rendah dari pada yang ada dalam pasar modal, pinjaman ini hampir tidak dimaksudkan untuk membantu perokonomian negara yang menderita pulih. Troika berfokus pada penyebab nasional yang isunya berpengaruh secara ditingkat Eropa dan global. Troika juga mempunyai misi meninjau negara-negara yang memiliki MoU dengannya yang menjelaskan bahwa ketika negara tidak bisa membayar pinjaman uang, maka

---

<sup>1</sup> Keadaan yang muncul ketika resiko akibat tindakan seseorang yang ditanggung oleh pihak lain, bukan oleh pelaku tindakan tersebut.

negara tersebut dapat memutuskan untuk menunda pembayaran di tahap berikutnya.

## **B. Rumusan Masalah**

Bagaimana upaya Troika dalam mencegah terjadinya kembali krisis utang di Yunani ?

## **C. Kerangka Berfikir**

Untuk menganalisis upaya Troika dalam mencegah terjadinya kembali krisis di Yunani, tentu diperlukan teori-teori serta konsep-konsep untuk memudahkan proses analisa. Teori dan konsep yang digunakan yaitu;

### **1. Konsep Organisasi Internasional**

Organisasi internasional merupakan seperangkat aturan yang melembaga serta mengatur tindakan negara dalam bidang tertentu berlandaskan persetujuan bersama. Organisasi internasional dibedakan menjadi dua yaitu organisasi pemerintahan internasional atau *Internasional Governmental Organization* (IGO) – seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa, EU dan ASEAN dan lembaga swadaya masyarakat atau *Non-Governmental Organization* (NGO) seperti Greenpeace dan WWF. Konsep OI yang dipakai dalam analisa ini adalah konsep organisasi pemerintah internasional atau IGO. IGO adalah struktur institusional yang dibentuk oleh perjanjian antara dua atau lebih negara seperti PBB, ASEAN, dan Uni Eropa. Dengan didirikannya IGO,

negara mencoba mencegah hilangnya kekuasaan mereka yang berasal dari meningkatnya masalah internasional dan saling ketergantungan global. Sampai akhirnya negara sadar bahwa dengan membuat kerjasama yang dilembagakan dengan negara-negara lain dapat membantu memecahkan masalah yang tidak dapat mereka selesaikan sendiri dengan sering terjadinya masalah lintas batas dengan mengutamakan kepentingan mereka. MacKenzie menyatakan bahwa negara-negara menciptakan organisasi internasional untuk melakukan hal-hal yang tidak dapat mereka lakukan sendiri dalam rangka mencegah terjadinya hal-hal yang tidak sesuai dengan kepentingan negara (Furtak, 2015).

Perkembangan organisasi internasional merupakan kebutuhan yang timbul dari hubungan internasional dimana dituntut untuk dapat menyelesaikan permasalahan yang muncul dari hubungan tersebut. Dengan adanya isu-isu di negara maka peran organisasi internasional semakin penting dalam menyelesaikan konflik yang ada. Menurut Holsti Administrasi dan Organisasi Internasional : *“Pola interaksi hubungan internasional tidak terpisahkan dengan segala bentuk interaksi yang berlangsung dalam pergaulan masyarakat internasional, baik oleh pelaku (negara-negara/state-actors), maupun oleh pelaku-pelaku bukan negara (non-state actors)”*.

Dari konsep yang telah dijelaskan bahwa aktor dalam hubungan internasional meliputi negara-negara, organisasi non-pemerintah dan aktor individu. Hubungan internasional adalah suatu kondisi dimana interaksi yang saling membutuhkan satu sama lain baik itu kerjasama, perjanjian, dan pertentangan hingga hubungan tersebut menghasilkan keuntungan kepada semua pihak yang ikut

dalam interaksi tersebut. Karen Mingst menjelaskan dalam bukunya tentang fungsi organisasi internasional yang menjabarkan fungsinya baik di tingkat internasional, negara, maupun individu (Mingst, 1999).

Organisasi internasional berperan dan berfungsi dalam;

- 1) Memberikan kontribusi dalam terciptanya kerjasama diantara negara/aktor. Dengan adanya organisasi internasional diharapkan negara dapat berinteraksi secara regular agar tercipta kondisi yang dianjurkan oleh kaum institusionalis.
- 2) Menyediakan informasi dan pengawasan. Fungsi ini sejalan dengan pemikiran *Collective Good*, dimana organisasi internasional menyediakan informasi dan hasil-hasil survey dan pengawasan.
- 3) Memberikan bantuan terhadap pemulihan krisis utang Yunani, terutama Troika sebagai organisasi bentukan Uni Eropa guna membantu memulihkan kondisi ekonomi di Yunani.

Krisis yang terjadi di Yunani tentunya menjadi perhatian khusus dalam hubungan internasional yang membuat Troika dibentuk dalam rangka memulihkan serta mencegah terjadinya kembali krisis ekonomi di Yunani yang berdampak luas kenegara-negara Eropa lainnya khususnya *Eurozone*.

Troika berusaha keras dalam memulihkan dan memantau perkembangan ekonomi Yunani dengan menyerukan sebuah program kebijakan fiscal dan *economic adjustment programme* yang diusung oleh Kanselir Jerman Angela Merkel. Ia mengatakan bahwa tidak ada acara lain yang dapat menyelesaikan krisis utang Yunani di *Eurozone* selain dengan kebijakan tersebut.

*Economic Adjustment Programme* merupakan sebuah program pemberian pinjaman yang dicanangkan oleh IMF. EAP awalnya dibuat dengan tujuan untuk membendung bencana ekonomi global pada tahun 1970an seperti krisis minyak, krisis hutang, depresi ekonomi internasional, dan stagnasi ekonomi negara-negara Dunia Ketiga. Untuk mendapatkan pinjaman, negara-negara penerima bantuan diharuskan untuk melaksanakan beberapa persyaratan yang diajukan oleh IMF. Persyaratan ini diajukan untuk memastikan bahwa bantuan yang telah diberikan digunakan sesuai dengan tujuan dari IMF. EAP dibuat dengan tujuan untuk mengurangi ketidakseimbangan fiskal di negara-negara penerima bantuan dengan cara membuat negara-negara tersebut menjadi lebih *market-oriented* dan berkonsentrasi pada perdagangan dan produksi, sehingga mampu meningkatkan ekonomi secara cepat.

## **2. Teori Neo-liberalisme Institusionalisme**

Ketika terdapat derajat interdependensi yang tinggi, negara-negara akan membentuk institusi-institusi internasional untuk menghadapi masalah secara bersama. Neoliberal Institusionalis percaya bahwa institusi internasional sangat berperan dalam mewujudkan kerjasama. Perspektif ini tidak melihat institusi pada sebatas organisasi formal tetapi lebih luas. Neoliberal mengklaim bahwa negara-negara dapat menyelesaikan suatu masalah dengan sukses dengan didirikannya institusi internasional yang mengurangi dorongan berbuat curang and meningkatkan loyalitas

seperti ungkapan Keohane mengenai institusi; “*recognized patterns of practice around which expectations converge*” (Robert O. Keohane, 1984).

Robert Keohane berpendapat bahwa negara-negara yang membentuk institusi-institusi internasional dapat memajukan kerjasama antar negara. Menurut Keohane, institusi dibedakan kedalam dua hal; formal dan informal. Institusi formal yaitu bentuk organisasi-organisasi internasional seperti IMF, PBB, WTO dan lainnya yang memiliki kemampuan memonitor aktifitas negara dan dibuat atau diatur sendiri oleh negara-negara anggotanya. Sedangkan institusi informal yang dimaksud Keohane adalah serangkaian persetujuan yang biasa disebut rezim. Rezim sendiri adalah institusi-institusi yang memiliki peraturan secara eksplisit dan disetujui oleh pemerintahnya. Rezim ini juga digunakan negara untuk menghadapi aktifitas dan isu-isu bersama dalam hubungan internasional seperti perjanjian dalam bidang transportasi, komunikasi dan lingkungan.

Neo-liberal institusionalisme dalam melihat tumbuh dan berkembangnya regionalisme, memiliki beberapa argumen pokok. *Pertama*, dengan semakin interdependensi, maka akan semakin tinggi pula tuntutan untuk melakukan kerjasama. Institusi-institusi dianggap mampu memberikan penyelesaian terhadap berbagai jenis permasalahan secara kolektif. Seperti menurut Keohane;

Kaum institusionalis tidak mengangkat rezim internasional pada posisi mitos tentang otoritas yang melampaui negara, sebaliknya rezim-rezim tersebut ditetapkan oleh negara untuk mencapai tujuan-tujuan mereka. Dalam menghadapi dilema tentang koordinasi dan kolaborasi dibawah kondisi interdependensi,



pemerintah-pemerintah menuntut institusi-institusi internasional yang memungkinkan mereka mencapai kepentingan mereka melalui tindakan kolektif terbatas (Robert O. Keohane, 1995:61-62).

Keohane percaya bahwa interdependensi adalah yang mendominasi hubungan antar negara, dimana negara-negara di dunia terikat dalam hubungan ekonomi, keuangan dan teknologi yang saling menguntungkan (*mutual benefit*). Dalam kasus tersebut menjelaskan bahwa sistem internasional yang ada pada saat ini mengarah pada karakter saling ketergantungan yang kompleks (*complex interdependence*) dimana mengandung 3 unsur penting: (1) *multiple channels*, jaringan hubungan yang kompleks antar negara, organisasi internasional, korporasi transnasional, birokrasi, dan masyarakat yang menentukan arah politik dunia; (2) *multiple issues*, hubungan antar bangsa yang bernuansa majemuk dengan berbagai isu saling tumpang tindih sehingga membentuk saling ketergantungan yang mematahkan asumsi realisme bahwa negara adalah aktor utama dalam hubungan internasional. Dalam situasi tersebut aktor-aktor hubungan internasional perlu melakukan koordinasi kebijakan (*policy coordination*) dalam rangka menjaga ketertiban dunia; (3) *decreasing role of military power*, dalam situasi *complex interdependence*, penggunaan militer sebagai instrumen *deterrence* bagi negara lain semakin berkurang digantikan oleh inovasi teknologi dan kekuatan ekonomi (Hadiwinata, 2017).

Perspektif di atas membuktikan bahwa terjadi *multiple issues* dimana negara bukanlah aktor satu satunya, melainkan Troika sebagai tiga organisasi internasional yang berperan penuh dalam menangani permasalahan Yunani. Hal ini menjelaskan bahwa

Yunani telah memberikan otoritas kebijakan ekonominya kepada Troika dalam rangka ketergantungannya pemerintah terhadap bailout yang diberikannya kepada Yunani. Troika menjadi aktor yang paling berpengaruh dalam mengatasi dan menangani permasalahan ekonomi di Yunani. Melalui konsep Economic Adjustment Programme, Troika memberikan Kebijakan-kebijakan yang memaksa Yunani untuk mereformasi ekonomi negaranya dimana Yunani menganggap kebijakan dari Troika tersebut dapat menyelesaikan permasalahan ekonomi yang dialami Yunani.

Seperti program dan langkah-langkah penghematan tidak mungkin dilakukan Yunani jika tidak dipaksa oleh keadaan pasar obligasi atau pemberi bailout, maka dari itu langkah penghematan ini merupakan tindakan seperti kebijakan fiskal. Mereka memperlambat pertumbuhan ekonomi dan akan menyulitkan negara menaikkan pendapatan yang dibutuhkan untuk melunasi utang negara. Perspektif ini juga menyatakan perilaku aktor atau perilaku negara bertindak menurut tahapan pertimbangan saat institusi itu dibentuk, dikembangkan dan diperluas dimana terjadinya perputaran informasi, negosiasi dan setiap aktor mengawasi tingkah laku aktor lainnya terhadap kesepakatan pembentukan institusi terhadap kesepakatan internasional yang solid. Maka untuk pengelolaan krisis sesuai permintaan Troika dibawah *Stand-By Arrangement* IMF untuk periode 36 bulan, Troika telah menyiapkan *Memorandum of Economic and Fiscal Financial* dan *Technical Memorandum of Understanding* yang sudah dirancang bersama dengan Yunani.

Namun dengan adanya *request of Stand-By Arrangement* IMF yang tertulis dalam *letter of intent* dapat dianalisis bahwa dalam keputusan pengelolaan rezim Troika didominasi oleh IMF. Sehingga kebijakan yang diterapkan dalam pengelolaan krisis ini merupakan kebijakan yang IMF terapkan pada negara-negara bantuan IMF untuk mengelola krisis. Hak dan kewajiban Troika dalam mengelola krisis Yunani telah tertuang dalam *Memorandum of Economic and Financial Policies* beserta paket bailout pertama pada Mei 2010. Dalam kerangka kerjasama antara EU dan IMF disebutkan kerjasama Troika dalam pengelolaan krisis Yunani meliputi tiga hal, yaitu program design, program monitoring, dan *financing arrangement* (International Monetary Fund, 2010).

Sebagai timbal balik dari pemberian dana bailout (dana pinjaman), Troika mengharapkan pemerintah Yunani mengambil beberapa langkah penghematan atau *austerity measures* untuk mengurangi deficit serta menghindari kebangkrutan. Perangkat dari kebijakan penghematan yang akan dilaksanakan pemerintah Yunani terintegrasi dalam *Economic Adjustment Programme* (Program Penyesuaian Ekonomi/EAP). Secara garis besar, *Economic Adjustment Programme* yang dilakukan memiliki dua tujuan, yaitu untuk memulihkan sustainability keadaan fiskal Yunani dan meningkatkan daya saing perekonomian Yunani. Program yang akan dilaksanakan dibuat secara struktural untuk menciptakan perubahan yang drastis namun bertahap.

Hal ini membuktikan sesuai perspektif ini dengan menyatakan bahwa perilaku negara atau aktor bertindak menurut tahapan disaat institusi tersebut dibentuk. Maka dalam menghadapi krisis ekonomi

Yunani, Troika merasa dibutuhkannya *Economic Adjustment Programme* (Program Penghematan Ekonomi) yang kuat dan berkelanjutan, sehingga mampu memperbaiki keseimbangan fiskal, mengurangi hutang dan jangka waktu menengah, menjaga stabilitas sector perbankan, dan mengembalikan daya saing.

#### **D. Hipotesis**

Dengan latar belakang dan kerangka teori yang telah dijelaskan, maka penulis menyimpulkan hipotesa yang dapat diambil adalah Troika berupaya mencegah terjadinya kembali krisis hutang di Yunani melalui *Economic Adjustment Programme* dan melakukan reformasi sektor publik dan swasta, reformasi pensiun dan reformasi pajak di negaranya, dimana pengimplementasian dari program ini adalah dengan diberlakukannya kebijakan fiskal, moneter, dan struktural Yunani sebagai timbal balik dari pemberian *bailout* (dana pinjaman).

#### **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam proposal ini menggunakan teknik pengumpulan data studi literatur/studi pustaka. Data skripsi ini disusun melalui metode kualitatif dengan menghimpun berbagai sumber literature. Data yang didapat berasal dari sumber kepustakaan seperti buku-buku terkait dan jurnal ilmiah serta laporan dan berita media masa seperti koran, majalah, media online, dan artikel.

## **F. Jangkauan Penelitian**

Pada penelitian ini, penulis menentukan jangkauan penelitian pada tahun 2013. Penulis menggunakan jangkauan tersebut karena krisis ekonomi Yunani kini dapat merambat ke negara-negara Eropa khususnya mengganggu stabilitas Eurozone, maka EU merasa perlu ditunjuknya Troika untuk menangani serta mencegah terjadinya kembali krisis di Yunani dengan membuat rencana penyesuaian ekonomi dan langkah penghematan di Yunani.

## **G. Sistematika Penulisan**

Bab I berisi pendahuluan yang berisi latar belakang masalah mengenai Troika dan sekilas mengenai krisis ekonomi yang terjadi di Yunani saat ini. Kemudian dilanjutkan dengan rumusan masalah “bagaimana upaya Troika dalam mencegah terjadinya kembali krisis di Yunani”. Selanjutnya di isi oleh kerangka berfikir yang berisi satu konsep dan satu teori yaitu konsep organisasi internasional dan teori neoliberalisme institusionalisme. Dilanjutkan dengan hipotesa, tujuan penelitian, metode penelitian, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II, penulis akan memfokuskan pembahasan pada dinamika terjadinya krisis di Yunani yang berdampak pada *Eurozone*<sup>2</sup> dan program bantuan keuangan yang dilakukan oleh

---

<sup>2</sup> *Eurozone* atau zona euro mengacu pada 17 anggota European Union (EU) yang menggunakan euro sebagai mata uang mereka: Austria, Belgia, Siprus, Estonia, Finlandia, Prancis, Jerman, Yunani, Irlandia, Italia, Luksemburg, Malta, Belanda, Portugal, Slowakia, Spanyol, dan Slovenia. 10 anggota Uni Eropa lainnya tidak menggunakan euro sebagai nasional mereka mata uang. Denmark dan Inggris diberi hak

Troika di Yunani. Penulis ingin menunjukkan bagaimana krisis Yunani berdampak pada *Eurozone* dan harus diselesaikan permasalahannya oleh Troika sebagai kelompok yang ditunjuk EU untuk membantu memulihkan kembali perekonomian di Yunani. Bab ini akan menjelaskan dinamika krisis Yunani dan bagaimana proses diberikannya *bailout* di Yunani.

Bab III, Dalam bab ini, penulis akan memfokuskan pembahasan pada upaya troika dalam mengatasi krisis ekonomi di Yunani. Penulis ingin menguraikan awal mula terbentuknya Troika Eropa sebagai kelompok yang mengatasi krisis ekonomi di Yunani. Kemudian, bab ini juga akan menjelaskan skema bantuan yang diberikan Troika kepada Yunani.

Bab IV, penulis akan menjelaskan dinamika pengimplementasian langkah penghematan oleh Yunani sebagai ganti dari diberikannya *bailout* oleh Troika. Langkah penghematan yang dilakukan di Yunani menjadi isu utama dalam *Eurozone* karena mempengaruhi ekonomi negara-negara *Eurozone* lainnya. Lebih lanjut, bab ini akan menjelaskan upaya pencegahan terjadinya kembali krisis ekonomi di Yunani.

Bab V, berisi kesimpulan mengenai upaya krisis Yunani. Dimana dalam kesimpulan penulis ingin menjelaskan secara

---

pilih khusus dari serikat mata uang dan secara hukum dibebaskan dari bergabung kecuali jika pemerintah mereka memutuskan sebaliknya, baik dengan pemilihan parlemen atau referendum. Swedia telah mendapatkan *opt-out de facto* melalui penggunaan berbagai ketentuan hukum. Tujuh lainnya (Bulgaria, Republik Ceko, Hungaria, Latvia, Lithuania, Polandia, dan Rumania) diperkirakan akan mengadopsi euro segera setelah mereka bertemu target kebijakan ekonomi tertentu. Untuk informasi lebih lanjut tentang zona euro, lihat Laporan CRS R41411, *The Future of the Eurozone and U.S. Interests*, dikoordinasikan oleh Raymond J. Ahearn.

singkat bagaimana Upaya Troika dalam mencegah terjadinya kembali di Yunani. Dimana Troika mampu memulihkan perekonomian Yunani dengan kebijakan-kebijakan yang dibuatnya.