

BAB III

PERAN TROIKA EROPA DALAM MENGATASI KRISIS EKONOMI DI YUNANI

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.

A. Munculnya Troika

Dalam menangani krisis Yunani, terdapat tiga lembaga yang ditunjuk oleh *European Union* yaitu *European Commission* (EC), *European Central Bank* (ECB) dan *International Monetary Fund* (IMF). Ketiga lembaga tersebut kemudian dikenal dengan sebutan Troika pada tahun 2010. Troika diambil dari bahasa Rusia yang berarti “tiga serangkai” atau berarti kereta yang ditarik tiga kuda.

Dalam mencegah terjadinya kembali krisis, Troika dapat dikatakan sebagai tiga tumpuan penyelesaian masalah yang harus melibatkan suatu negara (yang bermasalah ekonominya) bergantung kepada tiga fungsi dari tiga organisasi yang berbeda. Saat ini, Troika menjadi isu ekonomi yang paling menarik untuk disoroti perkembangannya. Troika juga dikenal sebagai peminjam internasional dalam hubungan internasional. Kemudian disebut juga sebagai tim peninjau yang berfungsi untuk memulihkan kredibilitas *Eurozone* (Emmot, 2013).

Sesuai dengan *Council Regulation* (EU) No. 407/2010 pada tanggal 11 Mei 2010 mengenai dibentuknya *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM), badan yang mengatur mekanisme stabilitas finansial keuangan negara anggota EU menyebutkan bahwa dalam mekanismenya Negara yang mengajukan permintaan bantuan dukungan finansial harus meminta izin melalui EC di EU agar dapat di koordinasikan secara cepat dan efektif dalam menghadapi kondisi luar biasa yang dialami negara anggota (European Union, 2010). Pada dasarnya apa yang dilakukan oleh Troika adalah *me-monitoring* negara-negara yang memiliki masalah dalam menerima *bailout* (dana pinjaman finansial) yang disediakan oleh EU dan IMF. *Bailout* yang diberikan, meskipun memiliki suku bunga rendah daripada yang ada dalam pasar modal, hampir tidak dianjurkan untuk membantu memulihkan permasalahan ekonomi yang ada.

“The Member State seeking for Union Financial assistance shall discuss with the Commission, in liaison with the European Central Bank (ECB), an assessment of its financial needs and submit a draft economic and financial adjustment programme to the commission and the Economic and Financial Committee (European Union, 2010)”. Regulasi tersebut menjelaskan bahwa dalam pembentukan EFSM, negara yang mengajukan permintaan dana dukungan atau *bailout* harus berkoordinasi terlebih dahulu dengan EC dan ECB untuk membuat rencana *bailout* dan program sesuai dengan keadaan ekonomi di negara tersebut.

Dengan adanya *bailout*, maka negara penerima harus melaksanakan syarat penerimaan *bailout* yakni memberlakukan reformasi ekonomi dan program penghematan yang berada dalam level yang sangat sulit untuk ditangani. Reformasi dan penghematan ini memaksa negara untuk kembali menerima dana pinjaman yang dilakukan dalam

jangka kontrak yang disebut *Memorandum of Understanding* (MoU). Troika melakukan peninjauan ulang melalui kunjungan ke negara-negara yang memiliki MoU dengannya. Apabila negara tersebut belum sanggup membayar kembali pinjamannya, maka akan diputuskan bahwa pembayaran pinjaman tersebut dapat ditunda hingga pemberian dana pinjaman selanjutnya. Troika memiliki pengaruh yang sangat kuat dalam ekonomi nasional dan kebijakan finansial dalam negara yang berada dalam peraturannya (troikawatch.net, 2014).

Dalam krisis Yunani, Troika dianalogikan sebagai kelompok penyelesaian masalah yang menciptakan interdependensi antara negara yang bekerja sama dengannya. Berikut merupakan tugas dan fungsi tiga kelompok Troika sebagai aktor dalam mengatasi krisis ekonomi di Yunani, yang dijelaskan dalam EU dan IMF.

B. Peran *European Union* (EU) dalam Kelompok Troika

European Union (EU) merupakan organisasi internasional yang terdiri dari 28 negara-negara anggota di benua Eropa yang secara umum mengatur ekonomi, sosial dan kebijakan keamanan. Awalnya hanya daerah barat benua Eropa, hingga pada saat ekspansi EU yang kuat menyebar ke pusat dan Timur benua Eropa pada abad 21. Bermula dari dibentuknya *European Economic Community* melalui Perjanjian *Maastricht* yang mulai berlaku mulai 1 November 1993 dengan negara perintisnya adalah Jerman, Italia, Belgia, dan Luxemburg. Perjanjian itu ditujukan untuk memperkuat dan meningkatkan integrasi politik dan ekonomi Eropa dengan menciptakan penyatuan mata uang (*single currency*/Euro) yang mempersatukan kebijakan keamanan, hak dan kewajiban

kewarganegaraan, dan dengan tujuan mempercepat kerjasama dalam kawasan imigrasi, suaka dan urusan hukum (Gabel, 2017). Negara-negara anggota EU di antaranya Austria, Belgia, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Republik Ceko, Siprus, Kroasia, Denmark, Irlandia, Italia, Perancis, Latvia, Lituania, Luxemburg, Malta, Belanda, Polandia, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Swedia, Hungaria, dan Yunani.

Dalam perkembangannya EU dikenal sebagai salah satu kekuatan baru yang disegani masyarakat internasional karena di anggap sebagai organisasi regional yang berhasil penuh mengintegrasikan anggota-anggotanya dalam satu wadah kebijakan bersama. Kebijakan tersebut diyakini dapat menimbulkan dampak yang mengglobal lantaran kebijakan tersebut merupakan suara bersama yang ditaati oleh 28 negara anggota. Kebijakan bersama EU sangat terlihat pengaruhnya di bidang ekonomi, meskipun dalam beberapa kasus, keputusan-keputusan EU masih memberikan pengecualian untuk tidak dipatuhi terkait kondisi-kondisi khusus yang dialami oleh negara anggota.

Single currency merupakan langkah awal EU dalam menciptakan “Eropa Baru” yang lebih kuat di bidang ekonomi dan politik dunia. Jika harapan ini terwujud, maka akan lahir Eropa Baru yang terintegrasi dengan konsumen kurang lebih 300 jiwa dan nilai GDP 6 triliun dolar. Eropa Baru diyakini dapat menandingi Amerika Serikat yang telah lebih dulu dikenal sebagai negara *superpower*. Kekuatan ini akan bertambah besar jika Denmark, Swedia dan beberapa negara-negara non-euro lainnya bergabung dalam *Euro Group* menggunakan mata uang Euro.

Yunani sebagai negara anggota EU tentunya juga bergabung dalam *single currency* (*Eurozone*). Yunani sebagai negara yang tidak maju seperti Jerman dan juga tidak memiliki

sistem birokrasi yang baik menjadikan keikutsertaannya sebagai anggota EU semata-mata karena faktor wilayah yang strategis yang terletak di antara benua Eropa. Hal ini mengakibatkan Yunani tidak siap dengan sistem perekonomian modern yang ada di EU. Sistem ekonomi yang dimiliki Yunani belum mampu mengakomodasi lajunya sistem perekonomian modern yang ada dalam EU dan tidak setara dengan negara-negara sekitar. Hal ini memicu timbulnya krisis yang dinamakan *Weak Financial System*. Terlebih ketika integrasi ekonomi telah mencapai tahap *Economic Union*, yang membuat Yunani tidak siap dengan diberlakukannya penyeragaman mata uang (Euro). Tentu dengan terjadinya krisis ekonomi di Yunani menyebabkan negara-negara pengguna mata uang *euro* terkena dampak yang signifikan (*Eurozone crisis*).

Dalam hukum EU, pada dasarnya tidak secara eksplisit menjelaskan adanya kewajiban untuk membantu negara anggota yang mengalami permasalahan ekonomi. Seperti Perjanjian *Maastricht* yang melarang pemberian *bailout* kepada negara anggota *Eurozone* dan Perjanjian Lisbon juga mengatur klausa tentang larangan *bailout*. Peraturan larangan pemberian *bailout* oleh EU bertujuan untuk mencegah adanya negara anggota yang secara sengaja memanipulasi data agar memperoleh *bailout*. Peraturan tersebut juga mencegah pelanggaran yang dilakukan oleh negara anggota terhadap aturan yang ditetapkan dalam *Stability and Growth-Pact* (SGP) dan EU, dikhawatirkan dengan pemberian *bailout* pada satu negara akan mendorong negara lain untuk meminta *bailout*. Tetapi dalam Perjanjian Lisbon terdapat klausa pengecualian yang dijadikan dasar EU untuk memberikan *bailout* kepada Yunani yaitu pada pasal 122 Perjanjian Lisbon mengenai fungsi EU yang menyebutkan bahwa pemberian *bailout* memungkinkan untuk dilakukan apabila terjadi kondisi luar biasa.

Krisis ekonomi Yunani dirasa dapat digolongkan sebagai kondisi luar biasa yang diatur dalam klausa ini;

“Apabila suatu negara anggota dalam kesulitan atau sangat terancam dengan kesulitan yang disebabkan oleh bencana alam atau kejadian luar biasa diluar kendali, Dewan dan Komisi, dapat memberikan bantuan keuangan kepada negara anggota dalam kondisi tertentu (Valiante, 2011)”.

Dengan terungkapnya krisis ekonomi di Yunani yang merupakan negara anggota EU, tentu menimbulkan kepanikan di pasar keuangan dan di antara negara anggotanya. Krisis ekonomi di Yunani telah berhasil mengancam stabilitas ekonomi EU dan menyebabkan kerentanan pada pemulihan ekonomi Eropa secara keseluruhan pasca terjadinya krisis finansial global pada tahun 2008. Dengan terjadinya krisis finansial tersebut membuat Yunani terjebak dalam resesi yang mengakibatkan Yunani harus mengeluarkan dana lebih untuk membantu masyarakat mereka yang menganggur. Semakin tingginya angka pengangguran di Yunani, maka pendapatan pajak pemerintah Yunani turut mengalami defisit keuangan dalam jumlah besar yang menjadi awal mula krisis ekonomi Yunani (Wijanarka, t.thn.). Untuk mengatasi krisis Yunani yang semakin memburuk, maka dibentuklah Troika yang terdiri dari *European Commission* (EC), *European Central Bank* (ECB), dan *International Monetary Fund* (IMF), yang tercantum dalam kerangka kerjasama *Memorandum Economic of Financial Policies* (MEFP) (International Monetary Fund, 2010). EU mengutus dua badan penting yang mewakilinya dalam Troika agar arah dan tujuan organisasi dapat dicapai, yang dijelaskan sebagai berikut:

a) *European Commission* (EC)

European Commission (EC) sebagai badan eksekutif di EU merupakan badan administrasi tertinggi

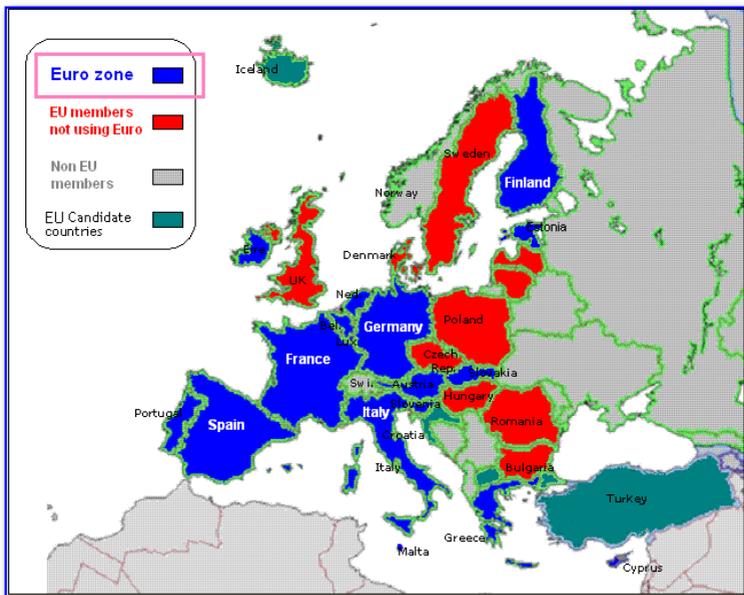
di EU yang dipercaya oleh negara-negara anggota dan secara politis bertanggung jawab kepada Parlemen Eropa. EC yang dipimpin oleh Presiden Jose Manuel Barroso, bertugas memastikan keputusan-keputusan yang diambil EU dilaksanakan menurut undang-undang dan juga mengawasi penggunaan dana-dana EU (Chibber, 2011). EC memastikan pula agar setiap warganya mematuhi Traktat Eropa dan hukum yang berlaku di Eropa. EC terdiri dari 25 komisioner yang dibantu kurang lebih 25.000 pegawai negeri. EC merupakan lembaga eksekutif independen EU. Tugas utamanya adalah merepresentasikan dan menjaga kepentingan EU secara keseluruhan. EC bertanggung jawab dalam membuat draft proposal untuk hukum-hukum Eropa yang harus dipresentasikan ke parlemen dan dewan menteri. Sebagai lembaga eksekutif, EC menjalankan segala keputusan yang ditetapkan oleh parlemen EU dan dewan menteri. Dengan kata lain, EC merupakan lembaga yang menjalankan tugas harian EU, menerapkan kebijakan, menjalankan program-program dan mendistribusikan dana serta mewakili EU di forum-forum internasional (Kajian Eropa, 2009).

Kondisi ini menyebabkan EU mengambil langkah untuk menangani krisis ekonomi yang terjadi di Yunani. Di dalam kelembagaan EU, keputusan sepenuhnya diambil oleh Dewan Eropa dengan proposal yang diajukan oleh EC. EC dibentuk bersamaan dengan Dewan Parlemen dan Dewan Menteri (1950an) berdasarkan traktat pendirian. Menurut laporan ECOFIN (Economic and Financial Affairs Council) tentang Troika, menjelaskan bahwa EC ketika dalam Troika bertugas menerapkan program penyesuaian makroekonomi yang dirancang dan disetujui *Euro Group* (Chibber, 2011).

b) *European Central Bank (ECB)*

Aspek yang unik dari *Eurozone* adalah bahwa negara-negara anggota tersebut sepakat untuk mengelola kebijakan moneternya dengan membentuk sebuah bank sentral. Anggota *Eurozone* saat ini terdiri dari 18 negara dimana Latvia mulai bergabung pada 1 Januari 2014 (Martin, 2014). Berikut peta *Eurozone*;

Gambar 3.1. Peta Kawasan Euro



Sumber: ECB

Tujuan utama didirikannya EU adalah ekonomi. ECB merupakan organisasi EU yang bertanggung jawab terhadap kebijakan moneter negara-negara *Eurozone*. Kebijakan ECB lebih fokus terhadap pengaturan mata uang agar tercipta kestabilan ekonomi dengan cara

menjaga tingkat inflasi. Ketika data *Consumer Price Index* (CPI) kawasan tidak seperti yang diharapkan, maka para pengguna mata uang Euro akan menjual mata uangnya dengan asumsi ECB akan mengambil tindakan yang berakibat pada melemahnya nilai tukar Euro.

ECB merupakan salah satu aktor yang paling penting dalam masalah krisis finansial dan krisis hutang dalam *Eurozone*. Namun, ECB hampir tidak pernah menjadi perhatian masyarakat – NGO, serikat pekerja, dan gerakan sosial – sebagai kunci dari permasalahan ini. Perilaku dan keputusan ECB pada nyatanya tidak hanya mempengaruhi sektor keuangan, melainkan juga seluruh sektor ekonomi, upah, sistem sosial dan kehidupan sehari-hari.

Bagaimana cara ECB bekerja sebelum terjadinya krisis hanya berdasarkan pada konsep moneteris perbankan sentral, mengurangi bank sentral sebagai bentuk menjaga inflasi harga konsumen. Tentu saja inflasi merupakan salah satu isu yang harus diamati secara serius, namun hal ini akan mengurangi peran perbankan sentral sebagai satu-satunya fungsi penargetan inflasi yang mencerminkan secara dogmatis bahwa krisis finansial secara definitif menjadi cacat. Pada bulan Juli 2008, Amerika Serikat mengalami krisis dan berdampak signifikan pada beberapa bank Eropa seperti IKB Jerman yang telah jatuh, ECB memutuskan untuk menaikkan suku bunganya ke level tertinggi dalam sejarah sebesar 4,25% (Wahl, 2011). Ketika inflasi menjadi perhatian utama ECB, hal ini mengakibatkan terabaikannya harga aset keuangan dengan tidak memasukkan stabilitas keuangan sistemik, pertumbuhan dan lapangan pekerjaan. Oleh karena itu, tidak heran bahwa ECB tidak memperhatikan krisis ekonomi yang melanda negara anggotanya.

ECB mementingkan kestabilan harga yang dipengaruhi oleh tingkat inflasi. Target inflasi yang dianjurkan oleh ECB dalam jangka menengah adalah sekitar 2.0%. Jika tingkat inflasi kawasan ternyata jauh lebih rendah atau jauh lebih tinggi dari angka target, maka ECB akan bertindak dengan mengambil kebijakan moneter tertentu. Seperti yang terjadi pada tahun 2009 dan 2011 ketika inflasi naik, Presiden ECB Jean Claude Trichet pada saat itu menaikkan tingkat suku bunga hingga nilai Euro menguat. Namun, dengan terjadinya krisis hutang di kawasan pada akhir tahun 2008 yang menimpa Yunani dan negara eropa yang lainnya, ECB menurunkan suku bunganya. *Yield bond*¹ negara-negara tersebut dianggap sangat rendah untuk membayar hutangnya hingga ECB ikut turun tangan memberikan *bailout* (Martin, 2014).

Kemunculan krisis *Eurozone* diawali dengan munculnya krisis Yunani ditahun 2009 dan kemudian diikuti krisis keempat negara lainnya ditahun 2010. Pada saat Yunani bergabung dengan Eurozone ada tahun 2001, Yunani dianggap telah memenuhi kriteria yang ditetapkan ECB terkait tingkat defisit, utang, dan pertumbuhan ekonomi yang mana tingkat maksimal defisit sebesar 3%, tingkat utang tidak boleh melebihi 60% dari total GDP, dan mekanisme nilai tukar yang stabil. Dimana dalam rangka mengadopsi Euro, semua negara EU harus memiliki kondisi ekonomi yang spesifik

¹ Jumlah pengembalian investor yang terealisasi pada hasil obligasi. Beberapa jenis yield obligasi diantaranya; yield yang termasuk nominal yaitu bunga yang dibayarkan dibagi dengan nominal obligasi dan yield saat ini sama dengan pendapatan tahunan dibagi dengan harga pasar saat ini. Selain itu hasil yang diminta mengacu pada jumlah imbal hasil yang harus ditawarkan penerbit obligasi untuk menarik investor.

dengan tujuan untuk memastikan tercapainya konvergensi ekonomi dengan negara-negara anggota Eurozone. Pada tahun 1991 dengan resminya perjanjian Maastricht oleh negara-negara anggota menjadi salah satu persiapan dari pengenalan Euro, kriteria dari konvergensi formalnya diuraikan sebagai satu set indikator makro ekonomi yang diukur dengan (Convergence Criteria of Joining Eurozone);

1. Kestabilan harga, tujuannya untuk memperlihatkan bahwa inflasi dapat dikendalikan;
2. Kekuatan dan keberlanjutan keuangan public, melalui pembatasan pinjaman pemerintah dan hutang nasional untuk menghindari defisit yang berlebihan;
3. Stabilitas nilai tukar uang, melalui partisipasi dalam *Exchange Rate Mechanism* (ERM II) paling tidak selama dua tahun tanpa adanya deviasi yang kuat dari tingkat pusat ERM II;
4. Suku bunga jangka panjang, dengan tujuan untuk menilai daya tahan konvergensi yang dicapai melalui terpenuhinya kriteria yang lainnya.

Namun, dengan borosnya konsumsi negara Yunani dan banyaknya kasus korupsi yang terjadi di Yunani, akhirnya pada tahun 2004, Yunani mengaku bahwa ternyata terdapat beberapa pemalsuan data ekonominya, seperti tingkat defisitnya yang sebenarnya tidak pernah dibawah 3%, agar Yunani bisa bergabung dengan *Eurozone*. Setelah mengalami berbagai dinamika krisis sejak tahun 2004. Pada tahun 2009 pada saat negar-negara EU sudah mulai keluar dari masa resesi akibat krisis global pada tahun 2008, Yunani tidak dapat keluar lagi dari masalah utang yang melanda negaranya.

Sulitnya pemerintah Yunani dalam beradaptasi dengan laju ekonomi yang ada dalam EU dan *Eurozone*.

mengakibatkan hutang negara yang terus menumpuk, ditambah lagi Yunani tidak mendapat perhatian dari EU. Hal tersebut membuat Yunani pada tahun 2010 membayar *Goldman Sachs* dan beberapa bank investasi lainnya hanya untuk mengatur transaksi agar dapat memanipulasi angka sesungguhnya dari hutang pemerintah. Pemalsuan laporan Yunani telah berhasil mengelabui EU bertahun-tahun, sehingga membuat kredibilitas ECB—sebagai bank sentral yang mengurus masalah moneter keuangan Euro—memilih menjalankan kebijakan mekanisme keseimbangan finansial dan aturan defisit dari *Stability and Growth Pact EU* (Jost, 2012).

ECB sebagai penentu kebijakan di *Eurozone* memilih melakukan kebijakan reformasi ekonomi atau *Economic Adjustment Programme* (EAP) di Yunani dalam rangka memperbaiki struktural ekonomi Yunani yang buruk. Hal tersebut dikarenakan banyaknya korupsi yang berakibat pada birokrasi yang buruk, serta banyaknya penggelapan pajak yang dilakukan pemerintah Yunani. Penerapan EAP ini dibarengi dengan Yunani sebagai anggota *Eurozone* yang meminta bantuan dengan menandatangani nota kesepahaman bersama EC dan ECB untuk mencegah kejatuhan perekonomian akibat krisis. Program ini akan dievaluasi secara periodikal oleh EU, dan EU mempunyai hak dalam memberikan rekomendasi reformasi struktural kepada pemerintah Yunani. Implementasi dari program ini akan dipertanggungjawabkan secara penuh oleh EC dan ECB sesuai kesepakatan yang tertuang dalam memorandum.

C. Peran *International Monetary Fund* (IMF) Dalam Kelompok Troika

International Monetary Fund (IMF) adalah lembaga sentral dari sistem moneter internasional. IMF bertugas mengawasi sistem pembayaran utang dan nilai tukar internasional diantara mata uang nasional yang memungkinkan terjadinya kegiatan bisnis diantara negara-negara di dunia. IMF memiliki tujuan untuk mencegah krisis dalam sistem tersebut dengan mendorong negara-negara untuk melaksanakan kebijakan ekonomi yang baik, serta menjadi kas dana bagi negara-negara anggota yang memerlukan pembiayaan sementara untuk menyelesaikan masalah neraca pembayaran (Widi Agustian, 2015).

Dokumen IMF seharusnya bersifat rahasia serta hanya diberikan kepada kepala negara dan pemerintah Eropa yang terlibat langsung dalam perundingan dengan negara yang memiliki masalah ekonomi. Namun dalam kasus krisis di Yunani, laporan tersebut bocor ke tangan wartawan. Laporan tersebut merupakan laporan rahasia IMF yang menyebutkan buruknya kondisi ekonomi dan moneter Yunani pada saat itu, dan dalam beberapa tahun kedepan memerlukan dana talangan yang lebih besar melebihi perkiraan mitra negara pengguna mata uang Euro. Untuk memulihkan stabilitas keuangan Yunani, IMF menawarkan beberapa opsi yang bisal dipilih oleh EU. Pilihannya adalah menambah kredit dan memperpanjang jangka waktu pembayaran kembali hutang, mengucurkan langsung dana tunai kepada pemerintah di Athena untuk membayar defisit atay melakukan penghapusan sebagian utang maupun penjadwalan baru pembayaran cicilan utang lama (DW, 2015).

Pada tahun 2010 IMF dan *Euro Group* membuat kesepakatan dalam rangka menyelamatkan negara-negara eropa yang mengalami krisis dengan memberikan *bailout* atau dana pinjaman. IMF yang bekerjasama dengan EC dan ECB

atau disebut oleh masyarakat Yunani sebagai Troika. Kesepakatan Troika dibuat oleh *Euro Group* pada awal tahun 2010 memiliki keuntungan bagi IMF, dimana staff IMF yang ahli dibidang manajemen krisis dapat melakukan koordinasi langsung antara IMF dan Institusi Eropa secara terpisah tetapi melakukan operasi pinjaman paralel bersyarat kepada negara pengguna mata uang euro yang sedang mengalami krisis. IMF menerima secara tidak langsung kesepakatan tersebut melalui partisipasinya dalam operasi pinjaman bersyarat bersama untuk Yunani (diikuti oleh Irlandia dan Portugal) dengan institusi EU yang relevan. Kesepakatan Troika berakar dari operasi pinjaman bersyarat dari IMF-EU untuk ketiga negara Eurozone. Badan eksekutif IMF tidak membuat tindakan secara eksplisit dalam partisipasinya di Troika.

Sebagai prosesnya, kesepakatan Troika beroperasi secara efisien dalam kasus Yunani, Irlandia, dan Portugal. Kelompok Troika menegosiasikan program negara secara cepat. Indikator dari program tersebut adalah program yang ditinjau sebagian besar selesai dengan cara cepat, dan program yang terlambat tidak bisa dikaitkan dalam proses Troika.

D. Masuknya Troika di Yunani

Krisis eropa yang berdampak pada keuangan negara-negara *Eurozone* memaksa EU untuk ikut andil dalam mengatasi permasalahan fiskal yang ada. Sulitnya mengumpulkan uang untuk membayar utang dalam lima tahun terakhir membuat Yunani pada tahun 2010 meminta bantuan kepada EU. Yunani melakukan negosiasi dengan Troika terkait bantuan dana untuk membayar utang-utang pemerintahnya. Untuk mengatasi krisis ekonomi yang semakin memburuk di Yunani maka EU yang diwakilkan oleh EC dan ECB serta IMF (Troika) membuat nota kesepahaman dengan Yunani dalam rangka pemberian bailout kepada Yunani pada tahun 2010. Kerangka kerja sama antara Yunani dan Troika ini tercantum

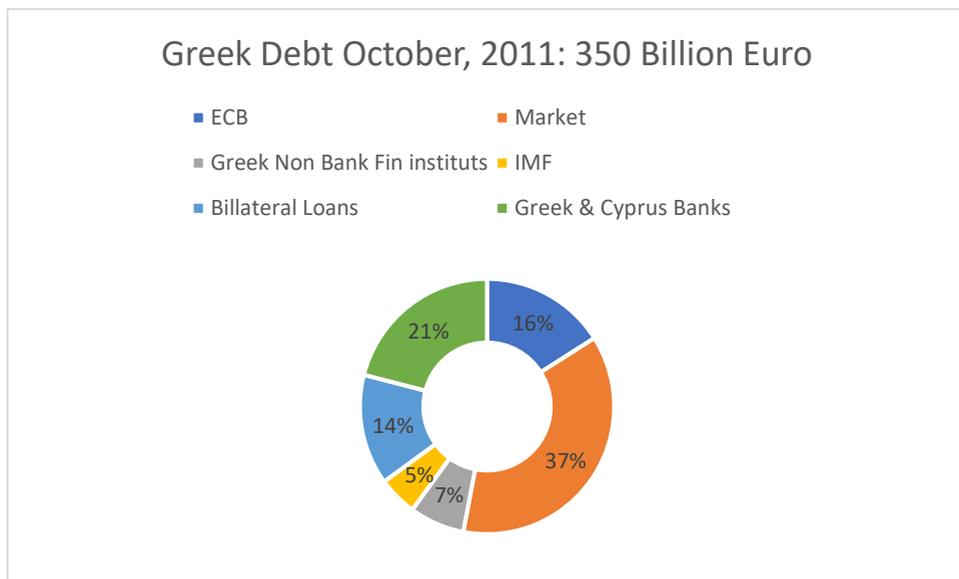
dalam *Memorandum Economic of Financial Policies* (MEFP) yang disertai dengan pemberian dana talangan. Mengingat adanya *moral hazard*², Troika memutuskan tidak mencairkan bantuan sebelum Yunani membenahi kebijakan fiskalnya. Maka, berdasarkan negosiasi antara Yunani dan Troika disepakati Yunani harus melakukan pemotongan anggaran, pengurangan upah dan penundaan pensiun selama tiga tahun, dan kenaikan pajak untuk mengatasi masalah fiskal dan utang Yunani, serta dengan reformasi yang dirancang untuk memulihkan perekonomian Yunani (International Monetary Fund, 2010).

Pada tanggal 28 April 2010 Strauss Kahn sebagai direktur pengelola IMF bertemu dengan Jerman untuk mendiskusikan proposal finansial untuk Yunani, ia mengatakan bahwa Yunani dapat dipulihkan ekonominya apabila dapat menjalankan program yang diperlukan untuk memulihkan ekonominya secara masiv. Direktur pengelola IMF Dominique Strauss Khan mengatakan bahwa sangat penting mencapai kesepakatan dengan Yunani dalam membangun program ekonomi yang kuat dengan cepat dan terkait paket bantuan finansial dan mengembalikan kepercayaan pasar (Strauss-Kahn, 2010). Dan pada bulan yang sama, Yunani mengajukan permohonan mengenai dukungan finansial kepada negara-negara *Eurozone* dan IMF dengan diikuti tanggal 5 Mei kemudian ditanda tangannya *Memorandum of Economic and Financial Policies* dengan pemberian dukungan finansial untuk Yunani diiringi EAP. *Euro Group* setuju untuk memberikan pinjaman melalui EC (yang kemudian disebut *Greek Loan Facility*, atau GLF) dengan total 80 milyar euro yang harus kembali dibayar pada periode akhir Mei 2010 sampai dengan Juni 2013 dan kemudian IMF memberikan dana tambahan 30

² *Carelessness or indifference to a loss* (kecerobohan atau ketidakpedulian terhadap kerugian).

milyar euro dibawah *Stand-By Arrangement (SBA)*. Pada tabel dibawah ini memperlihatkan kepada siapa saja Yunani berhutang pada akhir tahun 2011.

Tabel 3.1. Data Pinjaman Uang Yunani Oktober, 2011



Sumber; Bloomberg, IMF

Pemberian *bailout* oleh Troika kepada Yunani menjadikannya sebagai negara Eurozone pertama yang berpartisipasi dalam program bantuan keuangan internasional dan sebagai kasus uji coba untuk kelembagaan yang didirikan EU (Troika atau disebut sebagai *the bailout "institutions"*). Namun pemberian bailout pertama belum mampu menyelamatkan Yunani dari kondisinya finansialnya. Keadaan ini berujung pada kegagalan Yunani membayar pinjaman pertamanya kepada Troika sebanyak 1,7 miliar US Dolar dalam waktu yang telah ditentukan hingga menjadikan Yunani sebagai negara maju pertama yang gagal membayar utang dan

hanya hidup dari bailout sementara. Diberikannya *bailout* pertama Troika kepada Yunani tentunya diikuti oleh pemberlakuan reformasi ekonomi melalui *Economic Adjustment Programme* (EAP) yaitu dengan syarat melakukan pengetatan anggaran (*austerity*) dan reformasi struktur ekonomi untuk mencegah Yunani dari *default*. Reformasi ini harus berpusat pada lima bidang utama (Molho, t.tahun);

1. Memperbaiki dis-insentif investasi dan skala usaha
2. Mengurangi besarnya kontribusi sector public terhadap perekonomian
3. Mengatasi in-efisien pasar tenaga kerja
4. Memperbaiki sistem hukum dan peradilan
5. Membatasi peran dan ukuran ekonomi “bayangan”

Jika program ini tidak segera dilakukan untuk mengatasi situasi ini, maka resiko adalah krisis ekonomi akan menjadi krisis kemanusiaan.

Namun keadaan tersebut juga tak mampu menyelamatkan Yunani dari kondisi finansialnya. Keadaan ini berujung pada kegagalan Yunani membayar pinjaman pertamanya kepada Troika sebanyak 1,7 miliar US Dolar dalam waktu yang telah ditentukan hingga menjadikan Yunani sebagai negara maju pertama yang gagal membayar utang dan hanya hidup dari bailout sementara. Reformasi struktural yang diterapkan di Yunani merupakan seperangkat kebijakan EU dalam menangani negara yang berada dalam penerimaan pinjaman penyelamatan. Tujuan dari kebijakan ini adalah memaksa negara yang menerima pinjaman melakukan devaluasi internal dalam bentuk menurunkan upah dan harga pegawai. Akan tetapi Yunani menyalahgunakan *bailout* pertamanya yang awalnya ditujukan Troika untuk membenahi ekonomi didalam negaranya namun Yunani malah menggunakan *bailout* pertama tersebut untuk membayar utang luar negerinya.

E. Kebijakan Troika dalam Mengatasi Krisis di Yunani

Kebijakan di Yunani pun merupakan campuran dana talangan pinjaman, program penghematan dan reformasi struktural yang belum pernah dilakukan sebelumnya. Hal ini juga dinyatakan IMF dalam *Stand-by arrangement* sebagai tujuan utama Yunani pada Mei 2010. Dalam laporan negara IMF disebutkan bahwa *Stand-by arrangement* merupakan hak dan kewajiban Troika dalam mengelola krisis Yunani yang tertuang dalam *Memorandum of Economic and Financial Policies* pertama pada 9 Mei 2010. MEFP secara singkat dijelaskan oleh IMF atas *Stand-by arrangement* yang berisi 3 hal (IMF, Greece: Staff Report on Request for Stand By-Arrangement, 2010):

1. Program Design

Program yang didesain harus mewakili kerangka kerjasama yang terkoordinasi atas penyesuaian kebijakan dan pendanaan yang didukung oleh EC, ECB, dan IMF. Program tersebut diatur dalam *Memorandum of Economic and Financial Policies* dan *Technical Memorandum of Understanding* dari IMF dan *Memorandum of Economic and Financial Policies* dan *Technical Memorandum of Understanding* dari EC. MEFP berfokus pada kebijakan makro ekonomi dan langkah-langkah struktural yang dipilih, sedangkan MoU meliputi agenda reformasi struktural penuh yang disepakati antara pemerintah dan EC.

2. *Program Monitoring*

Tinjauan program dari IMF atas pengelolaan krisis berdasar pada kerangka kuartal standar kriteria kinerja dan tolak ukur struktural. Tinjauan EC didasarkan pada penilaian secara keseluruhan terhadap kemajuan agenda struktural dalam MoU serta target makroekonomi. Dan penilaian EC tersebut tentu dilakukan bersama ECB dan kemudia dijadikan rekomendasi kepada menteri keuangan *Eurozone* dalam rangka mendapat persetujuan pencarian dana bantuan. EC, ECB, dan IMF juga akan mengeluarkan proporsi dana sebesar 3:8 antara IMF dan mekanisme pembiayaan Eropa.

3. *Financing Arrangement*

Poin ini menjelaskan bahwa seluruh pinjaman Yunani akan diatur oleh perjanjian pinjaman tunggal antara Yunani dan negara-negara Euro yang akan ditandatangani oleh EC atas nama Eurozone yang mencakup tiga tahun penuh program. Pinjaman memiliki jatuh tempo yang sama dengan pinjaman IMF dengan tingkat suku bunga yang rendah. Yunani akan mendapat bantuan dari Troika dengan rasio konstan 3:8 antara IMF dan EC sepanjang periode program.

Sekilas mengenai langkah penghematan bisa diartikan sebagai kebijakan pemerintah yang ditujukan untuk mengurangi defisit anggaran negara dengan cara memangkas pengeluaran dan/atau meningkatkan penerimaan negara. Adapun dalam kasus Yunani, terdapat beberapa hal untuk mencairkan bantuan pinjaman kepada negara tersebut diantaranya dengan melakukan (ajarekonomi, 2016);

1. Kebijakan pajak, yaitu dengan menaikkan pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, pajak properti, serta cukai tembakau dan alkohol.

2. Kebijakan sektor publik, dengan memangkas upah/gaji pegawai negeri sipil dan pegawai badan usaha milik negara (*state-owned enterprise*), mengurangi jumlah pegawai pada institusi pemerintah, serta menetapkan peraturan yang fleksibel untuk mempermudah pemutusan kontrak kerja pada pegawai tidak tetap.
3. Kebijakan privatisasi, yakni dengan melakukan privatisasi badan usaha milik negara untuk memperoleh keuntungan setidaknya 50 miliar euro sampai tahun 2015.
4. Reformasi pasar tenaga kerja, berupa pemotongan upah minimum buruh.

Saat ini pemerintah Yunani telah menerima 14 paket penghematan dan tiga paket bailout dari tahun 2010 sampai dengan 2017. Paket ini merupakan timbal balik dari bailout yang diterima Yunani yang disebabkan oleh krisis utang pemerintah Yunani dan beberapa faktor ekonomi lainnya, yang mana semua aturan program bantuan yang diberlakukan Troika dalam mencegah terjadinya kembali krisis di Yunani bersifat memaksa.

Tabel 3.2. 14 Paket Penghematan untuk Yunani

No.		Isi Paket Penghematan	Tahun	Diterapkan
1	Paket program penghematan pertama			9 Februari
2	Paket penghematan kedua	Penghematan ekonomi nasional sebagai langkah darurat untuk mengatasi krisis fiskal	2010	13 Maret

		(UU 3833/2010) dikeluarkan oleh Parlemen Yunani sebagai “RUU Perlindungan Ekonomi”		
3	Paket penghematan ketiga	Masuknya Troika dan dibuatnya nota kesepahaman (<i>Memorandum of Economic and Financial Policies</i>)		6 Mei
4	Paket penghematan keempat	Program Mid-Term Fiscal Strategy 2012-2015 tercantum dalam UU 3895/2011 di undangkan oleh Parlemen Yunani		Juni
5	Paket penghematan kelima	Langkah penghematan pada Oktober 2011 berisi peraturan pension, skala sistem penilaian gaji yang seragam, cadangan tenaga kerja dan ketentuan lainnya untuk pelaksanaan Kerangka Strategi Fiskal Jangka Menengah 2012-2015 dalam UU 4024/2011 diundangkan oleh Parlemen Yunani	2011	20 Oktober

6	Paket penghematan keenam	Langkah program penghematan Februari 2012 berisi persetujuan rencana fasilitasi keuangan antara <i>European Financial Stability Facility</i> (EFSF), Pemerintah Yunani dan Bank of Greece, rencana tersebut tercantum dalam MoU antara Troika dan Bank of Greece beserta program darurat lainnya UU 4046/2012	2012	Februari
7	Paket penghematan ketujuh – langkah-langkah program Oktober/November 2012	Persetujuan Medium Term Fiscal Strategic Plan 2013-2016 sebagai langkah darurat dalam pengimplementasian UU 4046/2012 dan Medium Term Fiscal Strategy Framework 2013-2016 dalam UU 4093/2012		Oktober
8	Paket penghematan kedelapan-langkah program April/Juli 2013	1. Langkah-langkah mendesak dalam penerapan UU 4046/2012, 4093/2012 dan	2013	17 Juli

		<p>4127/2013 (UU 4152/2013)</p> <p>2. Penghasilan pajak, langkah penghematan mendesak dalam rangka pengimplementasian UU 4046/2012, 4093/2012 dan 4127/2013 dan ketentuan lainnya (UU 4172/2013)</p>		
9	Paket penghematan kesembilan-langkah program Mei 2014	Rencana <i>Mid Term Fiscal Strategy</i> 2015-2018 (UU 4263/2014)	2014	14 Mei
10	Paket penghematan kesepuluh-langkah program Juli 2015	<p>1. Prasyarat yang mendesak untuk dilakukannya negosiasi dan pembuatan kesimpulan dari kesepakatan <i>European Stability Mechanism</i> (ESM) (UU 4334/2015)</p>	2015	<p>1.</p> <p>2.</p>

		2. Langkah mendesak dalam pengimplementasian UU 4334/2015 (UU 4335/2015)		
11	Paket penghematan kesebelas- langkah program Agustus 2015	Ratifikasi draft bantuan keuangan oleh ESM dan ketentuan pelaksanaan Perjanjian Pembiayaan (UU 4336/2015)		Agustus
12	Paket penghematan dua belas-langkah program Oktober 2015	Langkah-langkah program penghematan untuk pelaksanaan target fiskal dan reformasi struktural (UU 4337/2015)		Oktober
	Paket B penghematan dua belas-langkah program November 2015	Berisi peraturan pensiun yang dimasukkan dalam UU Yunani Directive 2012/27/EE Parlemen Eropa dan Dewan 25 Oktober 2012, “ Dalam hal efisien energi, membuat perubahan pada <i>Directive</i> 2009/125/EC dan 2010/30/EU dan <i>Directive</i> 2009/125 / EC dan 2010/30 / EU		Oktober

		dan yang dicabut dari Petunjuk 2004/8 / EC dan 2006/32 / EC, sebagaimana telah diubah oleh <i>Directive</i> 2013/12 / EU Dewan 13 Mei 2013 "Untuk adaptasi <i>Directive</i> 2012/27 / EU dari Parlemen Eropa dan Dewan Energi efisiensi, karena akses Republik Kroasia "dan ketentuan lainnya.		
13	Paket penghematan ketiga belas	Sebagai bagian dari kesepakatan Yunani dan Troika dalam pencairan <i>bailout</i> sebesar 86 miliar Euro	2016	8 Mei
14	Paket penghematan keempat belas	<i>Mid Term Fiscal Strategy Framework</i> 2018-2021	2017	18 Mei

Program bantuan pertama yang diberikan Troika kepada Yunani secara menyeluruh bertujuan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi, dan keseimbangan (eksternal), yang memungkinkan kembalinya Yunani ke pasar modal dengan mengkonsolidasikan keuangan publik serta memastikan stabilitas keuangannya baik dalam program negara maupun *Eurozone*.

F. Skema Bantuan Troika untuk Yunani

Dalam mengatasi krisis ekonomi yang terjadi di Yunani, Troika memberikan bantuan dalam bentuk *bailout* dan program sebagai ganti dari pencairan uang. Berikut merupakan skema bantuan Troika sebagai upaya mencegah terjadinya kembali krisis di Yunani:

1. Didirikannya *European Financial Stability Facility* (EFSF)

EFSF dibentuk diiringi ditandatanganinya nota kesepahaman antara Yunani dan Troika pada 9 Mei 2010 dengan maksud sebagai transportasi khusus yang didanai oleh anggota-anggota *Eurozone* untuk menekan krisis utang di negara negara Eropa. Tujuan dari didirikannya EFSF adalah melindungi kestabilan keuangan di Eropa dengan memberikan bantuan keuangan kepada negara-negara *Eurozone* yang memiliki masalah ekonomi. EFSF dapat mengeluarkan obligasi atau instrumen utang lain di pasar dengan bantuan *German Debt Management Office* dalam menggalang dana untuk kebutuhan pinjaman negara anggota *Eurozone* yang kesulitan ekonominya. Namun EFSF kini tidak memberikan bantuan keuangan lebih lanjut dikarenakan tugas ini sekarang dilakukan oleh *European Stability Mechanism* (ESM). Mengapa EFSF tetap beroperasi sampai sekarang agar (ESM, t.tahun):

- Dapat menerima pembayaran pinjaman dari negara penerima;
- Melakukan pembayaran bunga dan pembayaran pokok kepada pemegang obligasi EFSF.
- Menggulirkan obligasi EFSF dikarenakan jatuh temponya pinjaman Irlandia, Portugal dan Yunani yang lebih panjang masanya dari pada jatuh tempo obligasi yang diterbitkan EFSF.

2. Bantuan keuangan melalui *European Stability Mechanism* (ESM)

European Stability Mechanism (ESM) merupakan salah satu komponen penting dalam menjaga stabilitas keuangan di lingkup *Eurozone*. ESM merupakan lanjutan dari EFSF yang didirikan pada Mei 2010. ESM berfungsi menyediakan bantuan keuangan kepada negara-negara *Eurozone* yang mengalami kesulitan ekonomi atau terancam *default*. Dengan dana yang diberikan oleh Troika melalui ESM, Yunani setuju untuk melakukan rekapitalisasi sektor perbankan, pembersihan tunggakan dan pemotongan anggaran belanja negaranya demi kembali pada pertumbuhan ekonomi berkelanjutan dan kembali ke pasar keuangan internasional.

3. Penerapan *Economic Adjustment Programme* (EAP) untuk Yunani

9 Mei 2010, menjadi hari yang ditunggu-tunggu oleh pemerintah Yunani. pasalnya pada tanggal tersebut Troika sepakat untuk melaksanakan *Economic Adjustment Programme* (EAP/ Program Penghematan Ekonomi) sebagai timbal balik atas bantuan ekonomi yang diberikan oleh negara-negara euro dan IMF kepada Yunani sebesar 10 miliar Euro untuk jangka waktu tiga tahun. Pemberlakuan EAP dituang dalam nota kesepahaman *Memorandum of Economic and Financial Policies* yang berisi kebijakan ekonomi dan keuangan yang menjelaskan secara detail kebijakan seperti apa saja yang harus diterapkan pemerintah Yunani di negaranya. Visi dari kesepakatan ini adalah untuk mengurangi secara signifikan defisit anggaran Yunani menjadi dibawah 3% dari jumlah

GDP yang mana pada saat itu defisit Yunani mencapai 10,5% dengan utang Yunani sebesar 328 miliar euro pada tahun 2010.

Berikut akan dijelaskan di tabel dibawah ini pengalokasian bailout yang diterima Yunani sebesar 110 miliar euro yang diberikan Troika pada Mei 2010 sampai dengan Juni 2013 dengan rincian dana sebagai berikut;

Tabel 3.3. Skema distribusi *bailout* dari EU untuk Yunani

No	Periode	Jumlah (dalam Miliar Euro)
1	Mei 2010	44,5
2	September 2010	6,5
3	Januari 2011	6,5
4	Maret 2011	10,9
5	Juni 2011	8,7
6	September 2011	5,8
7	Desember 2011	3,6
8	Maret 2012	7,3
9	Juni 2012	4,4

10	September 2012	4,4
11	Desember 2012	1,5
12	Maret 2013	4,4
13	Juni 2013	1,5
	Total	110 Miliar Euro

Sumber: Eurostat

Tabel 3.4. Bantuan negara anggota Eurozone dalam paket bailout Yunani

Negara	ECB Paid Capital Key	Besar Kontribusi (Miliar Euro)
Austria	2,86	2,290
Belgia	3,58	2,861
Belanda	5,88	5,704
Cyprus	0,20	0,161
Finlandia	1,85	1,479
IMF	-	30
Irlandia	1,64	1,310

Italia	18,42	14,739
Jerman	27,92	22,336
Luksemburg	0,26	0,206
Malta	0,09	0,075
Perancis	20,97	16,774
Portugal	2,58	2,065
Slovakia	1,02	0,818
Slovenia	0,48	-
Spanyol	12,24	0,388
TOTAL	100%	9,794

Sumber: European Commission

Yunani adalah negara pertama yang meminta bantuan dan menandatangani nota kesepahaman dengan EC dan ECB untuk mencegah kejatuhan perekonomian akibat krisis dalam keanggotaannya di *Eurozone*. EAP sendiri akan dievaluasi secara periodikal oleh EU serta EU berhak memberikan rekomendasi reformasi struktural kepada pemerintah Yunani.

Isi EAP yang diterapkan di Yunani mengandung sebagian besar program pengetatan anggaran pemerintah yang memberikan kontribusi besar terjadinya krisis. EAP berisikan beberapa perubahan mendasar pada sektor fiskal, finansial dan struktural yang mendukung konsep disiplin fiskal. Pengurangan defisit anggaran pemerintah Yunani dilakukan

dengan memperketat pengelolaan fiskal dan penyesuaian pada BoP (*Balance of Payment*) (European Commission, 2010). Pengetatan anggaran merupakan cara yang bijaksana untuk meningkatkan performa fiskal (bergantung pada pendapatan fiskal) dan berkomitmen untuk mengurangi defisit anggaran. Langkah-langkah tersebut akan sulit diimplementasikan dan diterapkan, sedangkan langkah yang mengarah pada administratif akan diproyeksikan ditahap berikutnya.

Sebagai timbal balik dari diberikannya bailout Troika kepada Yunani, pemerintah Yunani disarankan EU untuk mengambil paket kebijakan penghematan dimana kebijakan penghematan tersebut bertujuan mengurangi tingkat defisit Yunani sebanyak 5%. Paket tersebut diketahui akan menghemat 0,8 miliar euro yang mana uang tersebut termasuk dalam pembekuan gaji pegawai pemerintah, pemotongan bonus gaji sebanyak 10%, pemotongan upah lembur serta perjalanan kerja. Kebijakan penghematan yang dilaksanakan Yunani terintegrasi dalam *Economic Adjustment Programme* (EAP/ Program Penyesuaian Ekonomi).

EAP juga di Yunani lebih dikenal dengan “*austerity measures*”/langkah penghematan, dimana program ini memiliki dua tujuan yaitu untuk memulihkan ekonomi fiskal Yunani yang berkelanjutan dan meningkatkan daya saing perokonomian Yunani. Program ini disusun secara structural untuk menciptakan perubahan drastis namun bertahap. Untuk mendorong perekonomian yang kuat maka tentunya harus memiliki EAP yang kuat dan berkelanjutan hingga mampu memperbaiki ketidakseimbangan fiskal. Langkah ini sering kali sangat sulit dilakukan untuk tujuan menurunkan defisit dan menghindari krisis utang. Pemerintah Yunani tidak akan melakukan langkah-langkah penghematan kecuali dipaksa oleh pasar obligasi atau pemberi bailout. Oleh karena itu,

untuk mengimplementasikan program ini segala elemen kebijakan ekonomi seperti kebijakan fiskal, finansial dan reformasi struktural perlu dilakukan.