

BAB I

PENDAHULUAN

Tidak banyak negara yang bisa mempertahankan perekonomiannya tanpa berhutang kepada negara lain atau pihak lain seperti International Monetary Fund (IMF), World Bank, dll. Sebuah negara layaknya sebuah perusahaan yang memiliki sebuah sistem perekonomian tertentu untuk menjaga keutuhan dan berkembang lebih jauh. Dan seperti halnya perusahaan, sebuah negara dapat memperoleh keuntungan atau kerugian dari perekonomiannya. Keuntungan yang didapatkan oleh negara berasal dari pajak, aktivitas perdagangan dan ekspor impor, atau pendapatan yang diperoleh dari kunjungan wisatawan asing di sektor pariwisata. Dan kerugiannya berasal dari pengeluaran dalam negeri, anggaran belanja negara, hingga faktor-faktor lain seperti bencana alam. Untuk dapat mempertahankan perekonomian sebuah negara, maka pendapatan dan pengeluaran tersebut harus diatur sedemikian rupa agar pengeluaran tidak lebih besar daripada pendapatan atau merugi. Namun, terkadang banyak negara yang gagal dalam menjalankan sistem perekonomiannya dan mengalami kerugian, sehingga untuk dapat menutupi defisit tersebut, mengambil hutang internasional adalah satu-satunya jalan.

Yunani adalah sebuah negara yang tidak begitu besar, penduduknya sebanyak 12 juta jiwa dan sebagian besar bekerja sebagai pegawai negeri sipil. Yunani tergabung dalam Uni Eropa dan Eurozone, Yunani menggunakan Euro sebagai mata uangnya. Dilihat dari status Yunani yang tergabung dalam Eurozone, dari permukaan Yunani terlihat memiliki perekonomian yang kuat. Namun nyatanya tidak begitu, Yunani adalah salah satu negara yang sudah lama terjerat hutang luar negeri.

Pendapatan utama Yunani berasal dari sektor ekspor impor dan pariwisata, dimana kedua sektor tersebut hanya mampu menutup sebesar 18% dari hutang yang harus dibayarkan Yunani per tahunnya. Alhasil, dengan banyaknya hutang yang dimilikinya dan tidak didorong dengan perekonomian yang kuat, Yunani dihadapkan kepada kemungkinan kebangkrutan. Hal tersebut memuncak pada pertengahan 2015 yang lalu. Yunani tidak memiliki jalan lain selain mengambil keputusan untuk menerima bailout (bantuan dana internasional) yang ditawarkan oleh pihak kreditur (IMF, ECB, dan Komisi Eropa).

A. Latar Belakang Masalah

Pada 20 Oktober 2009, menteri keuangan Yunani yang baru saja menjabat sebagai bagian dari pemerintahan sosialis baru, George Papaconstantinou, menyatakan bahwa Yunani akan mengalami defisit sekitar 12% dari PDBnya pada akhir tahun. Angka tersebut jauh lebih tinggi dari pernyataan pemerintahan sebelumnya yang hanya bernilai 3,7% dari PDB. Hal tersebut menuai banyak perhatian dunia khususnya dari Uni Eropa yang merupakan tempat bernaung Yunani dalam aspek perekonomian sebagai salah satu negara anggotanya. Pernyataan tentang tingginya defisit perekonomian Yunani tersebut dinilai sebagai awal mula terjadinya akselerasi dalam krisis perekonomian Yunani karena hal tersebut memicu banyaknya kejadian yang kemudian sangat berpengaruh terhadap berkembangnya krisis ekonomi di negeri para dewa tersebut.

Menyusul pernyataan Yunani tentang defisit perekonomian yang akan dialaminya pada akhir tahun, pada Desember 2009 perusahaan pemeringkat kredit berbasis nasional yakni Filch, Standard & Poor's, dan Moody's menurunkan rating

hutang Yunani. Penurunan rating hutang Yunani mengindikasikan berkurangnya kemampuannya untuk membayar hutang luar negerinya. Imbasnya, investor asing banyak yang mengurungkan niatnya untuk berinvestasi di Yunani. Para petinggi di Uni Eropa kemudian banyak yang menekan pemerintah Yunani untuk mengatasi krisis perekonomiannya. Mereka percaya bahwa Yunani harus menghemat anggaran belanja negara yang sebagian besar di keluarkan untuk kesejahteraan rakyat seperti gaji pegawai negeri, uang pensiunan, dll. Kebijakan yang tidak pro rakyat itu dinilai akan membantu Yunani dalam mengatasi krisis perekonomiannya.¹

Pada Februari 2010 pemerintah Yunani pada akhirnya mengeluarkan kebijakan berupa paket penghematan pertama yang difokuskan kepada gaji pegawai dan pekerja lembur yang kemudian disusul oleh paket penghematan kedua pada bulan Maret. Namun hal tersebut belum cukup untuk menanggulangi krisis perekonomian yang ada di Yunani. Bahkan perusahaan pemeringkat kredit Fitch, Standard & Poor's, dan Moody's atau yang lebih dikenal dengan sebutan "*The Big Three*" tersebut kembali menurunkan peringkat kredit Yunani sehingga memaksa Perdana Menteri yang menjabat pada saat itu untuk meminta bailout atau bantuan dana internasional kepada IMF (International Monetary Funds), Bank Sentral Eropa, dan Uni Eropa (melalui European Commission). Bailout pertama Yunani semasa krisis tersebut kemudian disetujui oleh para kreditur pada 2 Mei 2010. Paket bantuan dana tersebut bernilai €110 miliar dan berlaku selama tiga tahun. Artinya selama tiga tahun kedepan Yunani harus bekerja sangat keras untuk dapat melunasi hutang tersebut ditengah krisis ekonomi yang sedang melanda.

¹ Situmorang, Asido. Vibiz News. (online) diakses pada 26 Agustus 2015
<http://vibiznews.com/2015/07/02/kronologi-krisis-yunani-2009-2015/>

Untuk dapat melunasi hutang tersebut Yunani kembali mengeluarkan banyak paket penghematan selama akhir 2010 hingga awal 2012. Pada Juni 2011 peringkat hutang Yunani kembali diturunkan oleh tiga perusahaan besar pemeringkat kredit, dan diturunkan lagi untuk kedua kalinya di tahun 2011 sebulan setelahnya yaitu pada bulan Juli. Krisis ekonomi yang semakin parah dan marahnya rakyat Yunani yang tidak bisa menerima banyak paket penghematan yang mengancam kesejahteraan mereka memaksa Perdana Menteri George Papandreu untuk mundur dari jabatannya yang kemudian digantikan oleh Lucas Papademos. pada 8 Agustus 2011.²

Paket penghematan terus dikeluarkan sebagai kebijakan pemerintah demi melunasi hutang-hutang luar negerinya hingga sampai di paket penghematan terakhir yang dikeluarkan pada Februari 2012. Pada pertengahan tahun 2012 tercatat bahwa indeks bursa saham Yunani menurun 500 poin dan merupakan yang terendah semenjak tahun 1997. Dua bulan setelah itu Yunani menyelenggarakan pemilihan umum untuk menentukan Perdana Menteri berikutnya. Pemilu tersebut kemudian dimenangkan oleh Antonis Samaras. Sama halnya dengan beberapa Perdana Menteri pendahulunya, Antonis Samaras harus berlutut dengan hutang luar negeri yang kini menjadi kewajibannya untuk menyelesaikan masalah tersebut. Akhirnya pada November 2012 pemerintah Yunani kembali mengeluarkan paket penghematan terhadap anggaran belanja dalam negerinya.

Pada awal tahun 2013 tepatnya pada 28 April, pemerintah Yunani mengeluarkan kebijakan yang cukup berpengaruh dengan memotong 15.000 pekerjaan negara, diikuti dengan kebijakan-kebijakan lainnya selama setahun. Diantaranya adalah pada 11 Juni 2013, pemerintah Yunani menutup layanan

² BBC News. <http://www.bbc.com/news/world-europe-33546352> diakses pada 21 Oktober 2015

penyiaran publik ERT, yakni perusahaan siar milik negara yang mulai siaran pada tahun 1938 dan didanai langsung oleh negara.³ Dan yang paling ekstrim adalah paket penghematan ke-delapan yakni PHK ribuan pegawai dan pemotongan upah pekerja sipil. Hal tersebut menuai kritikan yang sangat keras dari rakyat Yunani yang telah lama dimanjakan oleh kebijakan-kebijakan pemerintah terdahulu yang sangat pro rakyat. Namun hal tersebut tetap belum cukup untuk mengatasi permasalahan hutang Yunani dikarenakan kebijakan-kebijakan penghematan tersebut tidak ditunjang dengan perekonomian yang kuat, rasio hutang Yunani telah mencapai lebih dari 140% dari PDB.

Pada awal 2014, Yunani kembali menerima bailout internasional dari kalangan kreditur yang sama yakni IMF, ECB, dan Komisi Eropa. Pada awal hingga pertengahan tahun 2014 Yunani mengalami sedikit peningkatan perekonomian. Hal tersebut ditandai dengan kembalinya Yunani ke dalam pasar keuangan internasional pada 10 April 2014. Perusahaan pemeringkat kredit negara, yakni Fitch kemudian menaikkan peringkat hutang Yunani, yang artinya masih ada kemungkinan Yunani bisa membayarkan hutang luar negerinya. Namun sayangnya hal tersebut tidak bertahan lama. Pada 8 Desember 2014, Yunani mengumumkan diadakannya pemilihan umum untuk perdana menteri yang baru. Hal tersebut ternyata mengakibatkan turunnya pasar saham Yunani sebesar 12,78%, yang terendah semenjak tahun 1989. Dan yang lebih parah lagi, pemilu tersebut gagal mendapatkan hasil hingga mengakibatkan pemerintahan vakum sementara hingga awal tahun 2015.

Pada 26 Januari 2015, Alexis Tsipras terpilih sebagai Perdana Menteri yang baru. Tsipras-lah yang kemudian memainkan peran penting dalam perkembangan

³ BBC Indonesia. www.bbc.com/indonesia/dunia/2013/06/130615_ert_yunani. diakses pada 21 Oktober 2015.

krisis ekonomi yang sedang melanda negeri para dewa tersebut. Hingga pertengahan tahun 2015 bisa dikatakan sebagai masa yang paling sulit bagi perekonomian Yunani. Pada Februari 2015 lalu Jerman menolak perpanjangan bailout untuk Yunani. Hal tersebut menumbuhkan sebuah ancaman berupa keluarnya Yunani dari Eurozone. Pada bulan April 2015, Fitch dan Standard & Poor's menurunkan peringkat hutang Yunani menuju tingkat yang paling rendah, yakni zona sampah. Artinya, Yunani bisa dipastikan tidak akan bisa membayar hutang-hutangnya. Terlebih lagi, di bulan yang sama, IMF, ECB, dan Uni Eropa menghentikan bantuan dana untuk Yunani. Kalangan kreditur tersebut memiliki beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh Yunani agar mereka bersedia kembali membantu Yunani mengatasi krisis hutangnya.

Uni Eropa kembali menawarkan bailout internasional untuk Yunani disertai dengan persyaratan-persyaratan tertentu tentang kebijakan ekonomi Yunani.⁴ Namun rakyat Yunani ternyata enggan untuk meminta bantuan kepada kalangan kreditur. Hal itu disebabkan oleh persyaratan bailout yang ternyata memberatkan bagi rakyat Yunani, beberapa diantaranya yaitu menaikkan pajak penjualan hingga 23%, menaikkan pajak badan usaha dari 26% menjadi 28%, reformasi kebijakan pensiun dengan meningkatkan standar usia pensiun menjadi 64 tahun, dan memangkas anggaran belanja negara yang tentunya akan berakibat buruk kepada rakyat, misalnya meningkatnya pemotongan gaji pegawai dan PHK. Sehingga dalam hal menentukan penerimaan bailout ini tidak bisa secara sepihak ditentukan oleh pemerintah.

Puncaknya, pada tanggal 5 Juli 2015 lalu, Tsipras mengadakan referendum untuk menentukan apakah Yunani harus menerima bailout atau tidak. Bahkan sebelum referendum itu diadakan, Tsipras menghimbau rakyatnya untuk menyatakan

⁴ Deutsch Welle (online), Yunani Mulai Cari Dukungan <http://www.dw.com/id/yunani-mulai-cari-dukungan/a-18229750> diakses pada 21 Oktober 2015

“tidak” kepada bailout yang ditawarkan oleh Uni Eropa tersebut dengan alasan untuk memperkuat posisi Yunani dalam negosiasi bailout.⁵ Alhasil, referendum tersebut pada akhirnya mengeluarkan hasil dimana 61% menyatakan menolak bailout internasional yang ditawarkan oleh kreditor. Skenario yang paling mungkin terjadi adalah Yunani keluar dari Eurozone dan menjadi negara yang independen dari Uni Eropa.⁶

Yunani menolak bantuan dana internasional, begitulah bunyi dari referendum yang didalangi oleh Alexis Tsipras, Perdana Menteri Yunani yang baru. Artinya, Yunani harus menanggung beban hutang tersebut sendirian. Akan tetapi, terjadi sebuah anomali yang bertolak belakang terhadap hasil referendum tersebut, yakni persetujuan bailout yang dilakukan oleh pemerintah Yunani. Alexis Tsipras mengajukan proposal bailout internasional pada tanggal 10 Juli 2015 dan berjanji memenuhi persyaratan-persyaratannya. Bailout sebesar €86 miliar Euro kemudian disetujui oleh Yunani dan kalangan kreditor pada 13 Juli 2015. Sangat kontradiktif melihat bagaimana Alexis Tsipras dengan bangga menyatakan bahwa Yunani mampu menghadapi krisis ekonomi tersebut dan memuji pilihan “tidak” pada referendum yang diadakannya pada 5 Juli yang lalu.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang tersebut dapat ditarik pertanyaan sebagai berikut “Mengapa Pemerintah Yunani akhirnya mengambil keputusan untuk menyetujui bailout yang ditawarkan oleh Uni Eropa yang tidak sesuai dengan hasil referendum?”

⁵ Finansial Bisnis, Tsipras Puji Pilihan No <http://finansial.bisnis.com/read/20150706/9/450462/referendum-yunani-tsipras-puji-pilihan-no-segera-berunding-agar-perbankan-buka-lagi>- diakses pada 21 Oktober 2015

⁶ Yahoo News. Greece PM Urges “NO” Vote. <https://uk.news.yahoo.com/greece-pm-urges-no-vote-live-dignity-europe-182709597.html#BePrDru> diakses pada 21 Oktober 2015

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah untuk :

1. Memberikan pengetahuan umum, dan membantu pembaca dalam memahami krisis ekonomi yang terjadi di Yunani
2. Memberikan jawaban berdasarkan analisa atas mengapa Perdana Menteri Yunani, yaitu Alexis Tsipras, pada akhirnya mengambil keputusan untuk menerima bailout dari Uni Eropa setelah diadakannya referendum yang menyatakan hasil “tidak”

Penulis berharap bahwa penelitian ini dapat menambah referensi dalam bidang ekonomi politik. Selain itu, tujuan penulis untuk membuat penelitian ini adalah untuk memenuhi tugas akhir yang menjadi syarat kelulusan setelah menempuh pendidikan sarjana untuk program studi Hubungan Internasional di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

D. Landasan Teoritik

I. Teori Model Aktor Rasional

Dalam proses pembuatan kebijakan atau keputusan terdapat satu pendekatan yang cukup populer yaitu model aktor rasional. Teori model aktor rasional berasumsi bahwa negara – negara mempunyai tujuan yang identik dan pembuatan kebijakan merupakan pilihan yang rasional.⁷ Pengambilan kebijakan dalam teori ini berfokus pada sudut pandang negara sebagai aktor yang utuh. Model aktor rasional merupakan proses untuk memilih dan memilah secara kolektif berbagai alternatif, yang akhirnya dipilih satu alternatif yang dipandang paling baik dengan tidak mengenyampingkan

⁷ Allison, Graham T. *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. The American Political Science Review*. 1963.

konsekuensinya. Teori ini diaplikasikan dengan mempertimbangkan keuntungan dan kerugian yang didapat dalam memilih atau membuat sebuah keputusan.⁸ Menurut Allison, model aktor rasional memiliki tiga kelebihan yaitu:

1. Proses pengambilan keputusan dapat dilakukan meskipun informasi yang dimiliki sedikit.
2. Dapat dilakukan dalam waktu yang singkat karena tidak berbelit-belit dan merupakan keputusan yang tunggal.
3. Cukup efisien karena tidak memakan biaya yang besar.

Dalam menganalisa latar belakang dibalik keputusan Alexis Tsipras menerima bailout dari Uni Eropa pasca diadakannya referendum Yunani, model aktor rasional dapat dengan mudah di implementasikan. Terlihat dengan jelas salah satu kelebihan model aktor rasional yakni dapat dilakukan dalam waktu yang singkat telah terjadi di Yunani. Hal tersebut ditunjukkan dengan interval antara referendum dan pengumuman pemerintah Yunani, melalui Perdana Menteri Alexis Tsipras, yang menyetujui bailout Uni Eropa yang hanya berjarak sekitar satu minggu.

Dalam menyelesaikan krisis ekonomi Yunani, dapat dikatakan jalan satu-satunya adalah dengan mengambil bailout yang ditawarkan oleh Uni Eropa. Hal tersebut juga adalah jalan satu-satunya bagi Yunani agar tetap berada di Eurozone. Terbukti perekonomian Yunani kembali membaik setelah Alexis Tsipras menerima bailout ketiga dari Uni Eropa tersebut. Sebagai aktor rasional, Alexis Tsipras mempertimbangkan keuntungan dan kerugian apabila ia mengambil atau menolak bailout dari Uni Eropa tersebut. Terlepas dari diadakannya referendum, setiap pilihan yang dimiliki oleh Alexis Tsipras memiliki keuntungan dan kerugian. Keuntungan

⁸ Mochtar Mas'oed. Studi Hubungan Internasional. hal. 122-124

dan kerugian tersebut selain diperoleh dari keputusan Yunani untuk menerima bailout, juga datang dari keputusan Alexis Tsipras sebagai perdana menteri dalam mengadakan referendum sebelum mengambil keputusan untuk menyetujui bailout beserta persyaratannya. Maka dari itu, model aktor rasional digunakan untuk menganalisa seperti apa keuntungan dan kerugian yang di dapatkan Yunani dalam segala keputusannya berkaitan dengan referendum dan penerimaan bailout dari Uni Eropa.

E. Hipotesa

Latar belakang dibalik keputusan pemerintah Yunani untuk menerima bailout yang ditawarkan oleh Uni Eropa adalah tidak lebih dari pertimbangan keuntungan dan kerugian yang akan didapatkan oleh Yunani antara menerima atau menolak bailout. Artinya, hasil referendum yang pada saat itu diadakan oleh Alexis Tsipras selaku perdana menteri Yunani menjadi tidak relevan lagi dalam keputusan ini. Dengan kata lain, referendum tersebut memiliki tujuan lain yang bersifat politis. Alasan dibalik keputusan Alexis Tsipras untuk tetap menyetujui bailout dari Uni Eropa meskipun tidak sesuai dengan hasil referendum tersebut tidak lebih dari keuntungan yang akan didapatkan Yunani, yakni:

1. Yunani akan terhindar dari kebangkrutan dan mampu membayar sebagian hutang luar negerinya.
2. Yunani tetap berada di Eurozone dan mendapatkan dukungan penuh Uni Eropa.
3. Menjaga situasi perekonomian Yunani dalam jangka panjang.

F. Metode Penelitian

I. Jangkauan Penelitian

Penulis memberikan jangkauan waktu dari awal tahun 2015 hingga September 2015. Pemilihan awal tahun 2015 sebagai awal tahun penelitian dikarenakan tahun tersebut adalah titik awal akselerasi dari krisis hutang luar negeri yang menimpa Yunani dimana Alexis Tsipras terpilih sebagai Perdana Menteri Yunani Term 1 pada 26 Januari. Yunani kemudian meminta bantuan dana internasional dalam bentuk *bailout* kepada Uni Eropa untuk menangani resesi ekonomi Yunani pada saat itu. Krisis hutang Yunani kemudian berakhir pada Juli 2015 lalu pada saat pemerintah Yunani menyetujui talangan dana dalam bentuk bailout sebesar €86 miliar setelah sebelumnya mengadakan referendum. Setelah melakukan resignation pada 20 Agustus 2015, tepat sebulan setelahnya yaitu pada 20 September 2015 Alexis Tsipras kembali terpilih sebagai Perdana Menteri Yunani.

II. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan adalah metode kualitatif, dimana metode tersebut didasarkan pada penelitian yang berbasis kepustakaan. Data-data yang digunakan oleh penulis pada penelitian ini diambil dari :

1. Buku dan karya-karya ilmiah
2. Jurnal, Majalah, Surat kabar, Website dan media-media yang berhubungan dengan penelitian

III. Metode Analisis Data

Penulis menggunakan metode deduktif dimana teori digunakan sebagai tahap permulaan yang berfungsi sebagai dasar penulisan. Selanjutnya, data-data dan fakta yang telah terkumpul akan diolah dan dicarikan relasinya untuk kemudian disusun secara sistematis.

G. Sistematika Penulisan

BAB I : Bab ini merupakan bab pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, landasan teori, hipotesa, metodologi penelitian, tujuan penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : Dalam bab ini akan dijelaskan faktor-faktor penyebab baik internal maupun eksternal yang berpengaruh terhadap krisis ekonomi Yunani dan dinamika kebijakan antara Yunani dan Uni Eropa selama masa krisis.

BAB III : Bab ini akan menjelaskan tentang penyelenggaraan referendum sebagai langkah politis dari Alexis Tsipras.

BAB IV : Bab ini akan menjelaskan secara detail mengenai alasan Alexis Tsipras yang menyetujui bantuan dana berupa bailout dari Uni Eropa dimana hal tersebut bertolak belakang dengan hasil referendum yang menyatakan menolak. Akan diterapkan teori untuk menganalisa anomali yang terjadi di Yunani.

BAB V : Bab ini akan berisi tentang kesimpulan dari keseluruhan penelitian tentang latar belakang dibalik keputusan pemerintah Yunani untuk menerima bailout internasional dari Uni Eropa.

