

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Transaksi utang luar negeri tidak bisa dipandang sebagai transaksi utang piutang biasa. Hal ini dibuktikan oleh kehadiran utang luar negeri yang telah berlangsung sejak awal kemerdekaan, kemudian berlanjut pada masa pemerintahan Soeharto dan masih berlangsung hingga pemerintahan saat ini. Kemerdekaan Indonesia mendapat pengakuan dalam Konferensi Meja Bundar (KMB), setelah pemerintah Indonesia mau menanggung beban utang luar negeri yang dibuat oleh Hindia Belanda. Praktis sejak tahun 1950, pemerintah Indonesia serta merta memiliki utang yang terdiri dari utang luar negeri warisan Hindia Belanda senilai US\$ 4 miliar dan utang luar negeri baru Rp. 3,8 miliar.

Setelah beberapa waktu sebelumnya menekan Indonesia untuk mengaitkan pencairan pinjamannya dengan program stabilisasi IMF. Peran IMF telah menjadi kontroversi bagi banyak pihak sejak periode Perang Dingin. Para kritikus menganggap bahwa para pembuat kebijakan di IMF secara sengaja mendukung diktator militer kapitalis yang bersikap bersahabat dengan perusahaan-perusahaan Amerika dan Eropa. Mereka juga menganggap IMF tidak peduli terhadap demokrasi, hak asasi manusia dan hak-hak buruh. AS kemudian mengaitkan

Ketika krisis ekonomi-politik nasional memuncak pada 1965, Soekarno secara politis mendapat tekanan untuk menyerahkan kekuasaannya kepada Soeharto tepat 11 Maret 1966. Hal ini menandai berakhirnya era pemerintahan Soekarno dan dimulainya era pemerintahan Soeharto dengan Orde Baru-nya di Indonesia.

Sejak awal, AS merupakan negara pemberi utang bilateral terbesar bagi Indonesia. Selain itu, dua lembaga keuangan multilateral, yaitu IMF dan Bank Dunia sebagai pemberi utang terbesar bagi Indonesia merupakan lembaga yang dikontrol oleh pemerintah AS. Utang luar negeri inilah yang memperlebar jalan bagi AS untuk masuk lebih jauh dengan memanfaatkan isu-isu krisis dan termasuk perubahan iklim.¹

Kebijakan utang luar negeri sebagai bagian dari kebijakan ekonomi dan politik yang bermula dari Orde Lama terus berlanjut hingga Orde Baru. Pada era pemerintahan Soeharto, selain Indonesia kembali dalam kontrol IMF dan Bank Dunia, kedua jenis warisan utang pada masa Soekarno juga disepakati untuk dibayar. Utang luar negeri warisan Hindia Belanda disepakati untuk dibayar selama 35 tahun terhitung sejak 1968, sehingga lunas pada 2003. Sedangkan utang luar negeri warisan Soekarno disepakati untuk dibayar selama 30 tahun terhitung sejak 1970, dan bakal lunas pada 1999.

Lengsernya Soeharto pada tahun 1998 yang ditandai dengan krisis ekonomi dan politik merupakan awal terbitnya era Reformasi. Namun begitu, era Reformasi tidak serta merta mampu memperbaiki kondisi perekonomian dan

¹ <http://bataviase.co.id/category/tajuk/opini/281836>.

menegakkan stabilitas politik negara ini. Berkaitan dengan utang luar negeri, utang warisan orde baru menjadi beban pemerintahan era reformasi, disamping berbagai kebijakan utang baru yang diambil untuk memperbaiki kondisi ekonomi saat itu. Berikut adalah tabel utang luar negeri Indonesia mulai tahun 1999 hingga 2009 (US\$ juta Dolar):

TABEL 1

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
69	61.897	58.791	63.763	68.914	68.575	63.094	62.021	62.253	65.446	65.738

Sumber: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, Depkeu

Seiring dengan peningkatan utang tersebut, kewajiban pemerintah untuk membayar cicilan dan bunganya pun semakin bertambah dari tahun ke tahun. Hal ini tentu saja sangat mempengaruhi APBN Indonesia. Berikut daftar pembayaran utang dan bunganya setiap tahun, mulai tahun 2000 hingga 2009:

TABEL 2

Tabel Pembayaran Utang Luar Negeri (US\$ juta Dolar)

Tahun	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pokok	4.163	4.265	4.567	4.955	5.222	5.626	5.787	6.322	6.569
Bunga	2.946	2.879	2.748	2.632	2.463	1.330	2.255	2.277	2.213
Total	7.139	7.177	7.349	7.611	7.717	6.965	8.067	8.620	8.841

Sumber: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, Depkeu

Setiap tahunnya, pengeluaran terbesar dalam struktur anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) Indonesia adalah pembayaran utang luar negeri (ULN). Pada tahun 2006 pemerintah mengalokasikan 91,6 trilyun rupiah untuk membayar ULN, sementara porsi pendidikan 43,3 trilyun rupiah, kesehatan 12,7 trilyun rupiah, pertahanan 28,3 trilyun rupiah, dan pertanian 6,6 trilyun rupiah. Realitas ini sangat menyedihkan, mengingat rakyat Indonesia membutuhkan begitu banyak dukungan pemerintah untuk membangun pendidikan, pertanian, kesehatan, atau pertahanan.²

Selain sebagai mitra dagang dan penanam modal besar, Amerika juga merupakan salah satu kreditor besar Indonesia. Utang luar negeri Indonesia kepada Amerika mencakup porsi yang cukup besar jika dibandingkan dengan sejumlah kreditor lainnya. Data terbaru statistik utang luar negeri Indonesia yang dirilis pada Oktober lalu oleh Ditjen Pengelolaan Utang menunjukkan tingginya utang negara ini pada Amerika. Hingga Agustus 2010, total utang luar negeri Indonesia baik pemerintah dan swasta mencapai US\$191 miliar. Dari jumlah utang tersebut, sebanyak US\$131,4 miliar (68,6 persen) dari negara-negara kreditor, US\$24 miliar (13 persen) dari organisasi keuangan internasional dan US\$35,4 miliar (18,4 persen).

Dari total pinjaman kepada negara kreditor sebanyak US\$131,4 miliar, pinjaman terbesar berasal dari Jepang sebanyak US\$39,7 miliar, kemudian disusul Singapura sebesar US\$23,1 miliar. Amerika Serikat berada di posisi ketiga sebagai negara kreditor terbesar Indonesia dengan nilai pinjaman yang diberikan

US\$21,7 miliar. Sedangkan, khusus pinjaman pemerintah yang totalnya mencapai US\$101 miliar atau Rp 909 triliun, Amerika merupakan kreditor terbesar kedua dengan total pinjaman sebesar US\$17,7 miliar atau Rp159 triliun. Posisi kreditor pertama ditempati oleh Jepang dengan nilai pinjaman US\$30,2 miliar atau Rp271,8 triliun.³

B. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

Penulisan skripsi ini bertujuan untuk membahas dan menganalisa fenomena yang terjadi di dunia salah satunya adalah kepentingan, yaitu kepentingan Amerika Serikat di balik utang luar negeri Indonesia. Serta menambah wawasan mengenai kepentingan yang berlandaskan pada faktor kapitalisme.

C. Pokok Permasalahan

Apa saja kepentingan Amerika di balik utang luar negeri Indonesia ?

D. Kerangka Pemikiran

Sebelum sampai pada konsep utama yang akan dipakai dalam menjawab permasalahan, akan diuraikan terlebih dahulu pengertian tentang politik luar negeri. Melalui politik luar negeri ini, suatu negara bangsa mengadakan interaksi dengan lingkungan eksternalnya. Untuk memberikan pemahaman yang lebih jelas, Jack C. Plano dan Roy Olton telah mengembangkan sebuah definisi tentang politik luar negeri sebagai berikut:

"Foreign Policy is a strategy or planned course of actions developed by the decision maker of a state vis a vis other state or international entities aimed as achieving specific goals defined intern of national interest."⁴

Dari definisi di atas, terlihat adanya empat elemen utama yang selalu terdapat dalam Politik Luar Negeri yaitu strategi, aktor pembuat keputusan, lingkungan eksternal dan tujuan atau kepentingan nasional suatu negara. Unsur kepentingan nasional itulah yang akan dikembangkan lebih lanjut sebagai konsep utama yang akan dipakai dalam menjawab permasalahan. Jadi, politik luar negeri bertujuan untuk mewujudkan kepentingan dan cita-cita nasional serta memenuhi kebutuhan utama dan mendasar dari suatu negara. Dengan kata lain, politik luar negeri tidak lain merupakan langkah nyata untuk mencapai, mempertahankan dan melindungi kepentingan nasional negara tersebut.

Pada tahap operasional, kepentingan nasional yang tercermin dalam politik luar negeri itu diterapkan melalui beraneka ragam teknik perilaku yang berbeda bentuk. Bentuk perilaku tersebut dapat berupa kerjasama, pembentukan aliansi, interaksi dalam organisasi internasional, konflik, perang atau apapun yang diterapkan dalam suatu negara untuk mempengaruhi dunia luarnya demi menjamin kepentingan nasionalnya.

Menurut Jack C Plano dan Roy Olton, Kepentingan nasional adalah:

"... the fundamental and ultimate determinant that guides the decision makers of a state in making foreign policy. The national interest of a state is typically a highly generalized conceptions of those element that

⁴ Jack C. Plano and Roy Olton, "The International Relations Dictionary", Third Editions (California Western Michigan University, ABC edic 1982) hal 460

constitute the state's most vital needs. They include self preservation, independence, territorial integrity, military security and economic well being".⁵

Kepentingan Nasional merupakan tujuan mendasar yang menjadi tuntunan para pembuat keputusan suatu negara dalam membuat kebijakan luar negeri. Kepentingan Nasional suatu negara merupakan konsepsi secara umum dari empat elemen utama yang dibutuhkan oleh suatu negara. Elemen tersebut adalah pengakuan atas dirinya, kemerdekaan, kesatuan wilayah, keamanan dan ekonomi yang terjaga.

Sedangkan menurut Morgenthau dalam *Politics Among Nations*, Kepentingan Nasional suatu negara adalah mengejar kekuasaan yaitu apa saja yang dapat membentuk dan mempertahankan pengendalian suatu negara atas negara lain. Pengendalian yang dimaksud disini bukan hanya berarti kemampuan suatu negara untuk "mendikte" atau mengarahkan negara lain agar selalu bertindak sebagaimana yang dikehendaki negara pertama tersebut, tetapi pengendalian itu lebih luas cakupannya yaitu suatu kondisi dimana suatu negara memiliki kemampuan minimum dalam menjaga kelangsungan hidupnya (survival) di tengah-tengah pergaulan dengan negara lain.

Kemampuan minimum yang menjadi tuntutan vital dari kepentingan nasional sebuah negara meliputi tiga hal. Pertama, perlindungan terhadap identitas fisik, yaitu harus bisa mempertahankan integritas teritorialnya. Kedua, harus mampu mempertahankan rezim ekonomi politiknya. Ketiga, perlindungan

terhadap identitas kulturalnya, yaitu harus mampu memelihara norma-norma etnis, religius, linguistik dan sejarah.

Dengan demikian dapat ditafsirkan bahwa kepentingan nasional suatu negara tidak lepas dari keharusan mengamankan wilayah, memajukan kesejahteraan ekonomi dan mempertahankan kultur negara-bangsa.⁶ Amerika menjadikan utang luar negeri Indonesia sebagai alat untuk mempertahankan rezim ekonominya dan memajukan kesejahteraan negaranya.

Yang berikutnya adalah Konsep Dominasi. Dominasi adalah sebuah paham politik untuk melakukan penaklukan atau penguasaan dalam hal ini bisa terjadi melalui eksploitasi terhadap agama, ideologi, kebudayaan dan wilayah dengan maksud agar mendapatkan keuntungan secara ekonomi atau kekuasaan.⁷

E. Hipotesa

Kepentingan Amerika Serikat di balik utang luar negeri Indonesia adalah untuk menguasai sumber-sumber daya alam Indonesia, dalam rangka mewujudkan kepentingan nasionalnya, yaitu harus mampu mempertahankan dominasi ekonomi politiknya.

F. Jangkauan Penelitian

Periode akhir tahun 1990-an hingga awal tahun 2009 digunakan sebagai batasan untuk menunjukkan peningkatan kiprah Amerika Serikat dalam

⁶ Hans J. Morgenthau dalam T.A. Columbis and J.H. Wolfe, *Introduction to International Relations*, (New Jersey: Prentice Hall Inc, 1981) hal 78

⁷ Reiman, J., "Exploitation, Force, and the Moral Assessment of Capitalism: Thoughts on Roemer and others", *Philosophy and Public Affairs* (1987), 16, hal. 2-41

menguasai sektor-sektor strategis Indonesia yang mendapatkan momentumnya pada tahun-tahun akhir masa kepemimpinan Presiden Soeharto dan permulaan era reformasi. Namun tidak tertutup kemungkinan untuk memasukan data-data di luar jangka waktu tersebut untuk mendukung penelitian ini.

G. Metode Penelitian

Kajian ini merupakan penelitian deskriptif dengan menggunakan metode penelitian kualitatif atau studi literatur. Data yang diperlukan dengan memanfaatkan sumber data sekunder yang berupa literatur, koran, jurnal, artikel, data-data dari internet serta laporan maupun tulisan-tulisan yang relevan dengan permasalahan ini.

H. Sistematika Penulisan

- BAB I.** Merupakan bab pendahuluan yang memuat Latar Belakang Masalah, Tujuan Penulisan, Pokok Permasalahan, Kerangka Dasar Pemikiran, Hipotesa, Jangkauan Penelitian, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan, dan Kerangka Penulisan.
- BAB II.** Berisi tentang gambaran umum perekonomian Amerika Serikat, yaitu sumber-sumber yang mengalirkan keuntungan kepada Amerika Serikat di seluruh dunia.
- BAB III.** Berisi tentang gambaran umum perekonomian Indonesia dan proses Indonesia melakukan kebijakan utang luar negeri, serta aktor-aktor

BAB IV. Berisi tentang sepak terjang Amerika Serikat menancapkan hegemoninya untuk mengalirkan keuntungan yang sebesar-besarnya kepada perekonomian Amerika Serikat beserta aktor-aktor yang terlibat di dalamnya dengan berbagai cara, salah satunya adalah memberikan utang luar negeri.

BAB V. Merupakan bab penutup yang mengambil poin-poin penting dari setiap bab dan kesimpulan yang akan penulis sampaikan mengenai