

Tinjauan Politik Ekonomi-Moneter Internasional dalam Kaitannya dengan Kerjasama Ekonomi dan Keuangan Internasional

Hadi Soesastro

Februari 2005

Economics Working Paper Series
<http://www.csis.or.id/papers/wpe088>

Makalah disampaikan pada *High Level Workshop* Bank Indonesia
“Peningkatan Peran RI dalam Kerjasama Ekonomi dan Keuangan Internasional”
2 Februari 2005



The CSIS Working Paper Series is a means by which members of the Centre for Strategic and International Studies (CSIS) research community can quickly disseminate their research findings and encourage exchanges of ideas. The author(s) welcome comments on the present form of this Working Paper. The views expressed here are those of the author(s) and should not be attributed to CSIS Jakarta.

Tinjauan Politik Ekonomi-Moneter Internasional dalam Kaitannya dengan Kerjasama Ekonomi dan Keuangan Internasional

Hadi Soesastro

CSIS Working Paper Series

WPE 088

Februari 2005

ABSTRAK

Sebuah *overview* tentang arah kerjasama multilateral keuangan sambil memperkuat kerjasama perdagangan internasional.

Keywords: *Multilateral cooperation, financial cooperation*

Hadi Soesastro

hadi_s@pacific.net.id

Department of Economics

CSIS Jakarta, INDONESIA

TINJAUAN POLITIK EKONOMI-MONETER INTERNASIONAL DALAM KAITANNYA DENGAN KERJASAMA EKONOMI DAN KEUANGAN INTERNASIONAL

Hadi Soesastro

CSIS, Jakarta

Pendahuluan

Barangkali terdapat persamaan antara upaya-upaya kerjasama di bidang keuangan internasional dengan upaya-upaya kerjasama di bidang perdagangan internasional. Di bidang perdagangan internasional terdapat prakarsa pada tingkat multilateral untuk memperkuat sistem perdagangan internasional, yaitu agar *akses* pasar meningkat secara global (menuju *global free trade*) dan terdapat *kepastian* dan *stabilitas* dalam akses tersebut untuk semua pesertanya (*fair trade*).

Pada saat ini sedang berlangsung proses perundingan internasional dalam kerangka WTO yang dikenal sebagai *Doha Round* atau *Doha Development Agenda (DDA)*. Upaya ini telah mengalami berbagai hambatan sehingga proses itu hampir terhenti (Pertemuan Menteri di Seattle dan di Cancun). Proses pada tingkat multilateral ini sulit dan lambat, antara lain karena melibatkan jumlah Negara yang banyak dengan berbagai kepentingan yang berbenturan. Oleh karena itu, tetapi juga oleh karena beberapa faktor lain, sejumlah negara atau kelompok negara mengambil langkah untuk melakukan kerjasama secara regional atau bahkan secara bilateral. Maka kini ruang diplomasi perdagangan internasional dipadati oleh berbagai prakarsa regional (*RTAs* atau *regional trading arrangements*) dan bilateral (*bilateral FTAs – free trade agreements*). Negara seperti Amerika Serikat, tetapi juga Singapura dan Thailand, kini menerapkan strategi yang melibatkan upaya di semua tingkatan (*multi-tier strategy*) – multilateral/global, regional, dan bilateral – dalam upaya mereka untuk memperbesar akses pasar dan meningkatkan kepastian akses tersebut. Tetapi negara-negara ini dalam retorikanya menyatakan bahwa

upaya-upaya regional dan bilateral itu dimaksudkan sebagai batu loncatan atau *building blocks* bagi tercapainya *global free trade*.

APEC, misalnya, mempolakan agenda perdagangannya tidak hanya untuk merealisasikan apa yang disebut “free and open trade in the region” tetapi juga untuk memperkuat sistem perdagangan internasional (WTO). Prakarsa regional APEC bukan untuk membentuk suatu kerjasama perdagangan yang diskriminatif, seperti NAFTA atau EU, tetapi mengembangkan apa yang disebut “open regionalism” melalui modalitas “concerted unilateral (trade and investment) liberalization” serta upaya-upaya fasilitasi dan kerjasama ekonomi dan teknis. Modalitas mendorong upaya-upaya nasional (unilateral) melalui apa yang disebut *Individual Action Plans (IAPs)*. AFTA merupakan prakarsa negara-negara ASEAN dalam jangkauan yang lebih terbatas tetapi secara formal merupakan RTA. ASEAN+3 juga mengarah pada prakarsa perdagangan regional, walaupun kini baru bisa menyepakati beberapa prakarsa ASEAN+1.

Di bidang kerjasama keuangan internasional juga terdapat sejumlah prakarsa pada tingkat multilateral dan regional serta bilateral. Di tingkat global/multilateral telah dilontarkan gagasan mereformasi arsitektur keuangan global/internasional (*international financial architecture*) atau membentuk suatu arsitektur yang baru. Tujuan utama kerjasama keuangan internasional adalah untuk menjaga dan meningkatkan *stabilitas* keuangan. Dari perspektif pembangunan (negara-negara berkembang) sebenarnya suatu arsitektur keuangan internasional juga harus dapat menjamin peningkatan *akses* pada sumber daya keuangan, termasuk akses pada likuiditas internasional pada saat menghadapi atau dalam upaya mengatasi suatu krisis ekonomi finansial.

Upaya-upaya di tingkat multilateral/global tidak banyak mengalami kemajuan. Bahkan reformasi arsitektur keuangan internasional tidak lagi menjadi agenda utama. Tetapi salah satu hal yang membedakan upaya di bidang keuangan dengan upaya di bidang perdagangan pada tingkat multilateral ini adalah bahwa dalam proses reformasi keuangan internasional representasi negara-negara berkembang sangat terbatas dan lemah, bahkan tidak dilibatkan dalam *Financial Stability Forum* (kecuali Hong Kong dan Singapura)

dan *G-10 Basel Committees*. Pembahasan pada tingkat multilateral lebih banyak menyarankan reformasi pada tingkat *nasional* (memperkuat kebijakan ekonomi makro dan regulasi keuangan di negara-negara berkembang) daripada pada tingkat internasional. Yang belum dapat dirumuskan pada tingkat internasional adalah modalitas bagi tanggapan secara terkoordinir (*coordinated* atau bahkan *concerted response*). *G-20* yang melibatkan sejumlah negara berkembang (termasuk Indonesia) merupakan suatu mekanisme dialog yang bersifat informal.

Pertanyaan yang segera dapat dilontarkan adalah: Apakah sebaiknya upaya-upaya dan kerjasama keuangan internasional dipusatkan pada tingkat regional? Di kawasan Asia Timur terdapat berbagai prakarsa kerjasama keuangan regional, khususnya setelah terjadi krisis ekonomi keuangan. Salah satu yang paling menonjol adalah Chiang Mai Initiative (CMI) yang melibatkan negara-negara ASEAN+3. Upaya untuk melansir suatu prakarsa dalam kerangka kerjasama APEC mengalami kegagalan dan menghasilkan suatu Manila Framework Group yang tidak melibatkan semua negara APEC. Gagasan Jepang untuk membentuk suatu Asian Monetary Fund (AMF) juga menemui kegagalan. Di kawasan yang lebih sempit, ASEAN telah mengembangkan suatu *surveillance process*, walaupun usulan semula adalah menciptakan suatu *surveillance mechanism*.

Ataukah upaya-upaya perlu dilakukan pada semua tingkatan? Bila demikian, agenda apa yang harus diperjuangkan dan bisa dilaksanakan pada masing-masing tingkatan?

Di tingkat multilateral, Griffith-Jones dan Ocampo (2003) menyarankan agar tujuan (*goals*) dari reformasi arsitektur keuangan internasional diperluas yaitu: (a) mencegah krisis mata uang dan perbankan dan mengatasnya secara lebih baik apabila terjadi; dan (b) mendukung penyediaan sumber daya finansial yang cukup bagi negara-negara berkembang, termasuk yang termiskin. Untuk itu, arsitektur keuangan internasional harus:

“(a) guarantee the consistency of national macroeconomic policies with stability of growth at the global level as a central objective; (b) offer appropriate

transparency and regulation of international financial loan and capital markets, and adequate regulation of domestic financial systems and cross-border capital account flows; (c) provide sufficient international official liquidity in crisis conditions; (d) supply acceptable mechanisms for standstill and orderly debt workouts at the international level; (e) provide appropriate mechanisms for development finance.”

Hingga sekarang belum terdapat kesepakatan mengenai agenda reformasi internasional. Dari berbagai perdebatan dapat disimpulkan bahwa sekurang-kurangnya agenda reformasi meliputi bidang-bidang: (a) penadbiran (governance) arus modal internasional, (b) sistim nilai tukar, (c) mekanisme “debt workout”, (d) reformasi IMF, dan (e) penadbiran keuangan internasional. Konsensus Monterrey (Maret 2002) sebenarnya juga telah menggariskan suatu agenda yang komprehensif. Proses reformasi yang berlangsung saat ini sangat asimetris karena terpusat pada upaya memperkuat kebijakan makroekonomi dan regulasi keuangan di negara-negara berkembang.

Menurut Griffith-Jones dan Ocampo, perkembangan yang menunjukkan kemajuan adalah dalam hal pengembangan *codes and standards* untuk menghindarkan krisis. Perkembangan yang cukup adalah dalam hal *macroeconomic surveillance and mechanisms* untuk menjamin kebijakan ekonomi makro yang *coherent*. Sebaliknya, yang belum menunjukkan kemajuan adalah dalam hal penggunaan SDR sebagai instrument pembiayaan IMF.

Untuk mengkoreksi proses reformasi yang lamban ini diusulkan dua hal. Pertama, suatu “grand bargain”, yaitu agar negara-negara berkembang bersedia melaksanakan secara serius berbagai prakarsa yang menjadi kepentingan negara-negara maju apabila negara-negara maju bersedia melaksanakan reformasi dalam sistim keuangan global yang dapat menjamin arus modal yang semakin stabil bagi negara-negara berkembang dan memperkecil kemungkinan terjadinya krisis yang mahal. Kedua, proses reformasi yang sangat asimetris ini mencerminkan realitas politik dan bahwa negara-negara G-7 tidak

bersungguh-sungguh ingin melakukan reformasi. Oleh karena itu negara-negara berkembang perlu melantangkan “suara” mereka dalam berbagai pembahasan di tingkat internasional. Untuk itu tidak hanya perlu diupayakan untuk meningkatkan keterlibatan negara-negara berkembang dalam forum-forum internasional, tetapi diperlukan upaya untuk meningkatkan pengetahuan teknis mengenai masalah-masalah yang semakin kompleks.

Di tingkat regional (Asia Timur), Dobson (2003) mencatat kemajuan dalam rangka CMI tetapi belum memadai untuk menghindarkan atau mengatasi krisis seperti yang terjadi pada tahun 1997/98. Selain itu, belum ada kesepakatan apakah CMI merupakan upaya awal kearah kerjasama moneter untuk menciptakan stabilitas nilai tukar. Lebih jauh dari itu, Dobson melihat beranggapan bahwa Asia Timur belum dapat memenuhi beberapa persyaratan untuk dapat mengarah pada tujuan tersebut sebab negara-negara di kawasan ini belum bersedia untuk melepaskan sebagian dari kedaulatannya kepada suatu mekanisme kerjasama yang dapat memaksakan suatu negara untuk melakukan penyesuaian dalam kebijakannya.

Oleh karena itu, upaya-upaya di kawasan ini yang dapat dilakukan untuk memperdalam integrasi finansial adalah: (1) mengembangkan pasar obligasi regional; dan (2) meningkatkan kerjasama untuk memperkuat dan memodernisasi lembaga-lembaga dan pasar keuangan domestik.

Sebagai penutup kiranya dapat dinyatakan kembali bahwa upaya-upaya di tingkat internasional/multilateral dan di tingkat regional dapat saling melengkapi. Keduanya diperlukan. Suatu pengaturan (arsitektur) regional dapat lebih disesuaikan dengan kondisi regional, dan negara-negara dalam kawasan yang sama mempunyai kepentingan bersama yang lebih besar, sementara pengaruh yang saling dirasakan juga lebih kuat.

Untuk dapat saling melengkapi maka tujuan dan pola operasi antara keduanya harus sejalan (dan konsisten), agar terhindar adanya distorsi seperti *moral hazard*. Aturan-aturan untuk ini belum dirumuskan. Itulah sebabnya timbul persoalan ketika gagasan

Asian Monetary Fund dilontarkan. Henning (2002) mengusulkan dibentuknya suatu “financial equivalent of GATT Article XXIV” yang menetapkan prinsip-prinsip regionalisme di bidang keuangan.

Referensi:

Dobson, Wendy (2003), “Asia Pacific Regional Architecture and Financial Market Integration”, Makalah disampaikan pada Konferensi PAFTAD (Pacific Trade and Development) ke 29 di Jakarta, 15-17 Desember.

Henning, C. Randall (2002), “East Asian Financial Cooperation”, *Policy Analysis in International Economics*, No. 68, Washington, D.C.: Institute for International Economics, September.

Griffith-Jones, Stephany dan Ocampo, Jose Antonio (2003), *What Progress on International Financial Reform? Why so Limited?* Expert Group on Development Issues, 2003:1, Swedia (www.egdi.gov.se).