



KRISIS UTANG DI ZONA EURO

HUMPHREY WANGKE^{*)}

Abstrak

Integrasi ekonomi Eropa kini menghadapi berbagai tantangan atas kebijakan mata uang tunggal Euro menyusul terjadinya krisis utang di sebagian besar negara anggotanya. Arsitektur kesatuan Eropa Pascaperang Dunia II pada awalnya melihat integritas ekonomi sebagai kunci untuk mengabadikan perdamaian sosial dan mengakhiri siklus kuno konflik berdarah di benua itu. Akan tetapi sekarang, perdamaian sosial dan harapan bagi kebangkitan ekonomi Eropa terancam oleh bentuk persatuan mata uang tunggal euro dengan meluasnya krisis utang di beberapa negara anggota seperti Yunani dan Italia.

Latar Belakang

Krisis utang yang terjadi di zona euro¹ telah berada di luar kendali dan telah berimbas menjadi persoalan politik sehingga menjadi perhatian masyarakat dunia. Sejumlah pemerintahan di zona euro berjatuh sebagai dampak krisis utang. Mundurnya dua pemimpin, yakni Perdana Menteri Yunani George Papandreou dan Perdana Menteri Italia Silvio Berlusconi sebagai kepala pemerintahan di negaranya menambah panjang daftar kejatuhan pemimpin di zona euro.

Sebelumnya, pada Maret 2010, PM Portugal Jose Socrates mengundurkan diri setelah parlemen menolak program penghematan pengeluaran pemerintah dan digantikan oleh PM Pedro Passos Coelho pada bulan Juni 2011. Ketika mengundurkan diri, prosentasi utang Portugal terhadap produk domestik bruto (PDB) mencapai 101 persen. Setelah itu, Perdana Menteri Irlandia Brian Cowen menjadi korban berikutnya akibat krisis utang di negaranya. Ketika mengundurkan diri, prosentasi utang Irlandia terhadap PDB

mencapai 112 persen. Partai yang dipimpinnya, Partai Fianna Fail, kalah untuk pertama kalinya dalam 80 tahun terakhir dalam pemilu Maret 2011 dan digantikan oleh Enda Kenny dari Partai Fine Gail yang konservatif. Setelah itu, PM Iveta Radicoca dari Slowakia turun dari jabatannya sebagai Perdana Menteri akibat mosi tidak percaya di parlemen pada bulan oktober 2011. Prosentasi utang Slowakia terhadap PDB sebesar 40 persen.

Krisis utang yang terjadi di zona euro berakar dari dalam yaitu akibat kesalahan dalam satu dekade lebih, berupa penumpukan utang terus menerus tanpa kendali. Tumpukan utang itu sudah sedemikian tinggi sehingga melebihi angka 60 persen dari PDB. Angka 60 persen dianggap sebagai ambang batas tertinggi yang aman bagi satu negara. Namun, ambang batas itu dilanggar selama bertahun-tahun. Ketika utang terus membesar dan terdapat gejala negara akan gagal bayar, para investor justru tidak bersedia lagi memasok utang baru ke sejumlah negara zona Euro, yang pada satu dekade justru sudah sangat tergantung pada pasokan utang. Hal ini diperburuk oleh sentimen pasar dengan menarik dana dari sejumlah

^{*)} Peneliti Peneliti Madya (IVC) bidang Hubungan Internasional pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, email: dhanny_2000@yahoo.com

¹ Zona Euro merujuk pada gabungan mata uang di antara negara-negara anggota Uni Eropa yang telah mengadopsi Euro sebagai satu-satunya mata uang resmi. Negara-negara zona euro meliputi 17 negara yaitu Austria, Belgia, Siprus, Estonia, Finlandia, Perancis, Jerman, Yunani, Irlandia, Italia, Luksemburg, Malta, Belanda, Portugal, Slowakia, Slovenia, Spanyol.

bank yang dianggap beresiko tinggi, karena memegang sejumlah obligasi terbitan negara zona euro, yang tidak mampu membayar utang. Faktor ini membuat aliran kredit menjadi tidak lancar dan investor internasional meninggalkan negara-negara zona euro.

Sebagai dampak lanjutannya, pertumbuhan ekonomi menjadi stagnan. Yang terjadi justru kontraksi ekonomi yang memiskinkan rakyat di sejumlah negara euro. Mendapatkan utang baru, walaupun masih ada, hanya akan menambah beban baru. Italia misalnya, kini hanya bisa mendapatkan utang baru dengan suku bunga 7 persen. Dengan pertumbuhan ekonomi 0,3 persen pada kuartal kedua tahun 2011, bunga pinjaman 7 persen hanya akan semakin mencekik perekonomian Italia.

Reformasi Ekonomi atau Pengunduran Diri Perdana Menteri

Krisis yang terjadi di Yunani dan Italia memperlihatkan cairnya hubungan antara masalah ekonomi dan politik. Krisis utang Yunani yang berlangsung hampir setahun terakhir mencapai puncaknya dengan pengunduran diri PM George Papandreou pada hari Minggu tanggal 6 November 2011. Pengunduran diri PM Yunani itu terjadi setelah pertemuannya dengan Presiden Yunani Carolos Papoulias dan pemimpin oposisi Antonis Samaras. Untuk mengisi kekosongan pemerintahan ditunjuk Lucas Papademos, seorang teknokrat ekonomi yang pernah lama bekerja di Bank Dunia, sebagai pejabat Perdana Menteri sementara hingga 19 Februari 2012. Pembentukan pemerintahan baru dianggap sebagai solusi terbaik untuk menggantikan desakan digelarnya pemilu lebih awal yang dikhawatirkan hanya akan membawa Yunani ke dalam jurang krisis yang lebih dalam.

Turunnya Papandreou tidak terlepas dari tekanan negara-negara zona Euro karena stabilitas Yunani menjadi pertarungan masa depan ekonomi dan politik zona Eropa. Krisis utang telah membuat Yunani bangkrut dan memerlukan bantuan dari IMF, Bank Sentral Eropa, dan Uni Eropa. Namun, ketiga troika ini tidak mau memberikan bantuan dana talangan apabila tidak ada kepastian dari Yunani, terutama komitmen dari para politisi Yunani. Tekanan itu terlihat dalam pertemuan tingkat menteri keuangan zona Eropa, Yunani diminta agar partai utama yang ada di Yunani yaitu partai Pasok dan Demokrasi

Baru harus mengungkapkan secara tertulis komitmen mereka untuk Eropa. Itu berarti bahwa pemerintah baru yang terbentuk nanti, bersama-sama dengan kedua partai utama itu, harus membuat surat bukti komitmen Yunani atas tuntutan reformasi keuangan di bawah persyaratan penyelamatan yang diberikan oleh Uni Eropa dan IMF.

Tekanan Uni Eropa, dan juga AS, terhadap Yunani untuk mengadakan reformasi ekonomi akhirnya berhasil memaksa PM Papandreou mengundurkan diri digantikan oleh pemerintahan baru yang nasionalis. Jatuhnya pemerintahan PM Papandreou tidak terlepas dari sikap politiknya yang tidak mau melakukan reformasi ekonomi sesuai keinginan negara-negara zona euro seperti Jerman dan Perancis. Ia justru hendak melakukan referendum untuk mengetahui apakah rakyat Yunani menyetujui dana talangan Uni Eropa yang disertai dengan sejumlah persyaratan. Namun niat mengadakan referendum itu akhirnya dibatalkan setelah Uni Eropa menegaskan tidak akan ada dana talangan bagi Yunani jika negara ini tidak menyetujui persyaratan reformasi yang dituntut Uni Eropa. Papandreou akhirnya menyatakan mundur sebagai perdana menteri Yunani dan mendukung dibentuknya pemerintah baru yang bersifat nasional setelah ia dapat memenangkan mosi percara di parlemen.

Tugas utama pemerintahan baru itu adalah meloloskan paket dana talangan tahap kedua sebesar 130 miliar euro dari kreditor internasional sebelum pemilu yang dijadwalkan 19 Februari 2012. Paket ini dianggap sangat penting bagi penyelamatan Yunani dari krisis utang. Di samping itu juga harus mengusahakan penghapusan 50 persen utang obligasi Yunani oleh kreditor swasta, bank dan asuransi. Para kreditor ini setuju pada rencana menurunkan beban utang Yunani itu dengan menanggung kerugian 50 persen dari kepemilikan investasi obligasi Yunani, setelah mendapat imbalan dari para pemimpin Uni Eropa senilai 30 miliar euro. Penghapusan utang ini akan mengurangi beban utang Yunani hingga 100 miliar euro, serta turunnya rasio utang menjadi 120 persen hingga tahun 2020. Ini berarti pengunduran PM tidak menjamin masalah yang dihadapi akan segera selesai.

Setelah Yunani, Italia menjadi negara berikutnya, atau yang paling akhir, yang menjadi fokus krisis utang di zona euro. Utang negara ini sangat besar, mencapai 1,9 trilyun euro atau setara dengan 120 persen dari PDB, sementara pertumbuhan ekonomi sangat lambat. Padahal secara internasional batas aman utang adalah 60 dari PDB. Dengan kondisi perekonomian

yang menurun seperti itu, banyak investor global yang menarik dananya dari Italia. Sebagai negara kekuatan perekonomian nomor 3 di zona euro, Italia diperkirakan membutuhkan dana talangan hingga 2,6 trilyun euro. Dana yang diperlukan terlalu tinggi dan dapat menyebabkan gagal bayar sehingga akan merusak stabilitas ekonomi dan politik negara-negara di kawasan zona euro. Bahkan bangkrutnya Italia dapat menyeret perekonomian global.

Melambatnya perekonomian Italia bisa dilihat dari tingkat hasil obligasi berjangka yang telah mencapai 7,25 persen yang berakibat Italia gagal membayar utangnya. Ini merupakan tingkat obligasi tertinggi sejak euro dibentuk pada tahun 1999. Irlandia dan Portugal mendapat dana talangan setelah imbal hasil obligasi mencapai 7 persen. Angka 7 persen dianggap sebagai level yang membahayakan. Krisis utang ini berpotensi membawa negara-negara zona Euro ke ambang kejatuhan nilai mata uang tunggal euro yang digunakan oleh 17 negara anggotanya sejak 1999. Karena itu, ancaman pecahnya zona euro yang terdiri dari 17 negara pun bisa terjadi sebab kegagalan Italia bisa menjadi "lokomotif" yang menyeret zona euro ke jurang kehancuran ekonomi global. Rencana mencari dana dari luar Eropa terganjal karena negara berkembang lebih senang membantu melalui Dana Moneter Internasional (IMF). Namun sebagai imbalannya, negara-negara berkembang menginginkan agar hak mereka di IMF ditambah.

Sama seperti di Yunani, kondisi tersebut telah membawa Italia ke dalam situasi politik yang tidak pasti sebab PM Silvio Berlusconi dipaksa untuk mengundurkan diri. Ia dianggap sebagai bagian dari masalah di Italia sehingga sudah tidak mendapatkan kepercayaan lagi dari sejumlah anggota parlemen. Sebagai negara yang menganut sistem parlementer, persetujuan anggota parlemen sangat penting untuk melakukan reformasi dengan cepat. Berlusconi dianggap tidak cukup mempunyai komitmen untuk memastikan bahwa reformasi segera dilakukan dalam waktu dekat. Padahal masalah yang sama telah membuat Yunani dalam kondisi kritis. Reformasi yang harus dijalankannya meliputi efisiensi anggaran belanja negara, reformasi pasar tenaga kerja, dan iklim usaha, serta memperbaiki kinerja pemerintahan. Tuntutan reformasi ini dimunculkan oleh IMF dan Komisi Eropa terkait dengan permintaan bantuan penyelesaian utang Italia. Tetapi masyarakat Italia memprotes sikap Berlusconi yang dianggap terlalu mudah didikte oleh IMF dan Komisi Eropa. Tekanan internasional dan perlawanan dari dalam partainya sendiri harus

ditanggung oleh PM Berlusconi, yang akhirnya memutuskan mengundurkan diri sebagai PM Italia setelah 17 tahun berkuasa.

Pembelajaran

Meskipun krisis utang di zona euro telah menjatuhkan 4 pemerintahan, akan tetapi sampai saat ini belum ada kata sepakat apa yang menjadi akar masalah. Jerman, yang bersama Perancis merupakan penyokong utama dana talangan, berpendapat bahwa penyebabnya adalah pemborosan fiskal yang dilakukan oleh sejumlah negara sehingga sulit meningkatkan dana talangan Eropa. Padahal EFSF (*European Financial Stability Facility*) butuh dana besar agar langkahnya dipercaya pasar. Mereka juga belum sepakat Pemerintah Yunani sebagai pemicu krisis harus dinyatakan bangkrut karena memang tidak sanggup bayar utang. Situasi di Yunani berbeda dengan di Italia atau di Spanyol yang pemerintahnya mempunyai dana tetapi butuh bantuan untuk membayar utangnya.

Menurut Martin Feldstein, ekonom dari Universitas Harvard, krisis yang menimpa negara-negara di zona euro saat ini merupakan hasil dari pengenalan mata uang euro di sejumlah negara yang tidak taat aturan. Yunani misalnya, dengan masuk ke zona euro dapat dengan leluasa meminjam dari pasar dengan bunga rendah akibat jaminan euro karena faktor Jerman dan Perancis. Akibatnya Yunani merasa mudah mendapatkan utang tanpa harus bertindak disiplin dan selama bertahun-tahun mengabaikan rambu-rambu ekonomi yang berbahaya, seperti tumpukan utang yang terus terjadi. Menurut Feldstein, lebih jauh, program penyehatan ekonomi merupakan pil pahit yang harus dijalankan untuk membuat zona euro bersih dari keteledoran walaupun dengan resiko kejatuhan pemerintahan. Dengan demikian, zona euro sebenarnya sangat memerlukan keseriusan mengurangi pengeluaran dan menekan defisit anggaran pemerintah. Tetapi itu hanya bisa dilakukan bila pemerintahan diganti.

Kejatuhan atau pergantian pemerintahan ternyata tidak langsung menyelesaikan masalah bahkan berpotensi menimbulkan dampak lainnya. Seperti di Yunani, jika Papademos mampu menuntun Yunani memperoleh dana talangan dan keluar dari krisis, dia dan kabinet yang dipimpinnya hanya akan bertahan hingga tahun depan dan menolak terikat dengan kontrak yang dibuat antara Partai PASOK dan Partai Demokrasi Baru yang konservatif. Karena itu ada kekhawatiran bahwa jika krisis ekonomi terus berlanjut, akan beresiko terjadinya

pertikaian sipil di Eropa. Kekhawatiran ini dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa jika krisis terus berlangsung, ketidakstabilan politik dan ekonomi akan mengguncang benua Eropa. Seperti yang terjadi di Yunani, berbagai demonstrasi telah berlangsung dengan penuh kekerasan melibatkan masyarakat dengan aparat keamanan. Di Italia, terjadi bentrokan antara polisi dan demonstran selama aksi protes menentang kapitalisme di Roma.

Aksi kekerasan ini terutama terjadi di kalangan generasi muda yang telah merasakan lingkungan ekonomi yang sulit. Kondisi kehidupan bagi generasi baru cenderung lebih buruk daripada orang tua mereka. Karena itu, krisis utang yang terjadi di zona euro ini memberi peluang kepada pemimpin baru melakukan reformasi yang tidak populer tetapi penting. Reformasi yang tidak dapat diterima beberapa bulan lalu berubah menjadi dapat diterima di tengah-tengah krisis.

Pemerintahan baru yang terbentuk, tetap harus menyelesaikan masalah utang yang diwariskan oleh pendahulunya. Di samping itu, walaupun sejumlah negara zona euro berjanji untuk melakukan penghematan, namun mereka tetap harus mencari dana baru untuk menutup utang luar negerinya itu. Ini terjadi karena jumlah dana talangan yang dimiliki Uni Eropa tidak mencukupi. EFSF hanya mempunyai dana 1 triliun euro, jauh dari mencukupi karena Italia misalnya telah memiliki tumpukan utang hingga 1,9 triliun euro. Karena itu Direktur IMF Christine Lagarde memperingatkan bahwa ekonomi Eropa akan kehilangan momentum pertumbuhannya dalam satu dekade ke depan karena konsumen dan investor tidak mempunyai keyakinan untuk berkonsumsi dan berinvestasi. Karena itu menurutnya, Asia tidak kebal dari Eropa, setidaknya terimbas dari sisi ekspor dan sektor keuangan.

Hal yang sama juga dikatakan oleh Direktur Pelaksana Bank Dunia Sri Mulyani bahwa masalah ekonomi Eropa tidak akan berjalan dalam waktu singkat. Karena itu negara di kawasan Asia perlu merencanakan kebijakan yang responsif untuk jangka menengah. Menurutnya, krisis Eropa berjalan lambat tetapi perbaikannya memerlukan waktu yang lama. Sejalan dengan peringatan itu, sejumlah Bank di Asia termasuk Bank Indonesia telah mengantisipasi penurunan pertumbuhan ekonomi akibat krisis Eropa yang berdampak pada penurunan ekspor dengan melakukan penurunan tingkat suku bunga. Hal ini dilakukan untuk merangsang konsumsi dan investasi yang diharapkan bisa mendorong pertumbuhan. Indonesia juga telah berupaya mengalihkan

atau mencari pasar baru bagi ekspor Indonesia sebagai antisipasi pengurangan ekspor ke Eropa.

Kesimpulan

Krisis utang yang terjadi di zona euro telah berlangsung lebih dari 18 bulan tetapi penyelesaiannya sangat lambat sebab masalah yang dihadapi bukan hanya keuangan saja tetapi juga politik. Para pengambil keputusan di zona euro merupakan politisi yang juga sangat memperhatikan popularitas di mata pemilih. Mereka tidak mempunyai keberanian memberikan dana talangan secara “sembarangan” karena dana itu berasal dari pajak rakyat negara masing-masing. Dengan kondisi seperti itu, setiap upaya penyelesaian yang ditawarkan selalu diikuti dengan berbagai persyaratan yang tidak mudah untuk dilakukan. Ketika persyaratan itu ditolak oleh negara bersangkutan, yang terjadi justru tumbangnya pemerintah tersebut. Krisis utang yang terjadi di zona euro mengajarkan kepada siapapun agar tidak berhutang melebihi batas kemampuan membayar kembali kecuali berani menanggung resiko negaranya diintervensi oleh pihak luar.

Rujukan:

1. “Papademos Menjadi PM”, *Kompas*, 11 November 2011, hal. 10.
2. “Italy’s Yields Rocket Past 7% Barrier”, *The Asia Wall Street Journal*, 10 November 2011, hal. 1.
3. “Rakyat Yunani Sokong Penuh Papademos”, *Media Indonesia*, 14 November 2011 hal. 19.
4. “Krisis Jatuhkan Pemimpin”, *Kompas*, 10 November 2011, hal. 1.
5. “New Crisis Chase Efforts in Europe to Save the Euro”, *International Herald Tribune*, 14 November 2011, hal. 1.
6. “Papademos Berpeluang”, *Kompas*, 9 November 2011, hal. 10.
7. “Isu Perpecahan Zona Euro Menguat”, *Koran Tempo*, 11 November 2011, hal. B 6.
8. “Kondisi Italia Semakin Mengkhawatirkan”, *Kompas*, 8 November 2011, hal. 11.
9. “Ujian Politik Berlusconi”, *Kompas*, 9 November 2011, hal. 11.
10. “Krisis Jatuhkan Pemimpin”, *Kompas*, 10 November 2011, hal. 1.
11. “Krisis Ekonomi Eropa Dikhawatirkan Picu Pertikaian Sipil”, *Suara Pembaruan*, 12 November 2011, hal. 16.
12. “Pelemahan Eropa Bisa berlangsung lama”, *Media Indonesia*, 12 November 2011, hal. 12.