

KINGSTON SYSTEM: SISTIM MONETER INTERNASIONAL BARU

N. ARSYAD

PENGANTAR

Telah banyak tulisan yang membahas masalah-masalah yang bertalian dengan Ekonomi Internasional yang sedang mengalami krisis dan juga yang sedang mengalami perubahan-perubahan kwalitatip dewasa ini. Banyak aspek yang memang menarik untuk ditelaah, terutama aspek yang berada dalam ruang lingkup Orde Ekonomi Internasional Baru. Nampaknya aspek-aspek yang paling banyak dibahas adalah aspek-aspek non moneter, seperti perdagangan, investasi, masalah bahan mentah, energi dan masalah krisis hubungan antara Utara dan Selatan itu sendiri.

Karena masalahnya selalu meningkat sesuai dengan adanya perubahan-perubahan yang makin menonjol dalam dasawarsa tahun tujuh puluhan, dan sehubungan dengan itu permasalahannya menjadi semakin kompleks, maka penulisan-penulisan di bidang ekonomi internasional dengan segala aspeknya itu, seakan-akan tiada bosan-bosannya dilakukan. Memang gejala-gejala perubahan ini selalu menarik untuk ditulis dan ditelaah. Yang penting adalah seharusnya tulisan-tulisan tersebut dapat menjadi bahan yang bermanfaat bagi negara kita yang sedang membangun ini.

Dewasa ini kembali masalah moneter internasional menjadi perhatian orang. Di awal bulan Januari ini telah dinyatakan pada pertemuan Kingston Jamaica, lahirnya Sistim Moneter Internasional yang baru. Sistim yang baru ini telah lama dinanti-nantikan pembentukannya. Dengan demikian krisis moneter internasional yang telah berlangsung lama itu diharapkan jangan sampai berlarut-larut tidak menentu.

Pada kesempatan ini, penulis juga ingin menyumbangkan pikiran untuk turut mengadakan tinjauan tentang permasalahan di sekitar aspek-aspek Sistim Moneter Internasional dan perkembangan menuju sistim yang baru itu, walaupun telah banyak tulisan di bidang ini.

LATAR BELAKANG DIADAKANNYA PEMBAHARUAN

Setelah melalui serangkaian usaha-usaha yang sulit, berat dan dalam waktu yang cukup lama, maka pada akhirnya para ahli dan negarawan anggota IMF telah berhasil menciptakan Sistim Moneter Internasional yang baru menggantikan sistim yang lama (Bretton Woods System). Komunike resmi telah dikeluarkan pada pertemuan Kingston, Jamaica, awal bulan Januari baru-baru ini. Sistim yang baru itu dikenal dengan nama *Kingston System*.

Semula orang mengira bahwa pembaharuan Sistim Moneter Internasional tersebut sudah terwujud di bulan September 1973, pada waktu bangsa-bangsa berkumpul dalam sidang tahunan IMF dan Bank Dunia di Nairobi, Kenya. Akan tetapi ternyata pertemuan Nairobi itu belum berhasil menciptakan suatu gambaran (design) Sistim Moneter Internasional yang baru, padahal sebelumnya telah diadakan pertemuan-pertemuan yang cukup sering yang membicarakan hal-hal guna terwujudnya sistim yang baru tersebut. Bahkan orang menyebutnya bahwa pertemuan Nairobi itu telah membawa kegagalan.

Walaupun pertemuan Nairobi tersebut dianggap telah membawa kegagalan namun dalam pertemuan itu telah ada *kemauan politik* untuk menyelesaikan masalah-masalah yang berhubungan dengan pembaharuan Sistim Moneter Internasional yakni dengan menetapkan tanggal 31 Juli 1974 sebagai batas waktu untuk membentuk Sistim yang baru itu. Dengan demikian negara-negara anggota diikat dengan *commitment* untuk mencapai persetujuan sehingga konsep mengenai sistim yang baru itu sudah ada pada tanggal itu.

Ternyata tanggal tersebut telah berlalu tanpa membawa hasil. Sebab utama tidak berhasilnya bangsa-bangsa mencapai persetujuan pada tanggal 31 Juli 1974 tersebut, karena di ujung tahun 1973 telah terjadi peristiwa besar yaitu berjangkitnya krisis energi sebagai akibat politik embargo minyak negara-negara Arab dalam rangka memenangkan perang terhadap Israel. Peristiwa ini jelas mempunyai pengaruh yang besar pada situasi moneter internasional yang harus diperhitungkan dalam usaha memperbaharui Sistim Moneter Internasional.

Memang untuk menciptakan Sistim yang baru itu diperlukan waktu yang cukup lama, karena pembaharuan Sistim tersebut tidak bisa semata-mata dilihat dari aspek-aspek teknis belaka tetapi yang lebih penting lagi ialah perlunya

pengertian dan *kesepakatan* bangsa-bangsa. Mewujudkan pengertian dan kesepakatan inilah yang paling sulit mengingat adanya perbedaan-perbedaan kepentingan, sikap, pengalaman, dan filosofi masing-masing bangsa.

Sebenarnya jalan menuju tercapainya pengertian dan kesepakatan antar bangsa telah dirintis sejak tahun 1972, yaitu dengan dibentuknya Komite 20 dalam lingkungan IMF pada tanggal 20 Juli 1972. Komite ini diberi tugas memberi laporan dan saran-saran kepada IMF tentang aspek-aspek yang bertalian dengan pembaharuan Sistim Moneter Internasional.

Berkat perjuangan negara-negara berkembang pada sidang tahunan IMF dan Bank Dunia tahun 1971, terbentuklah Kelompok 20, yang resminya menjadi Komite 20, di mana sembilan negara di antara Kelompok 20 ini adalah negara-negara berkembang. Bahkan ketua Komite 20 ini adalah Menteri Keuangan Republik Indonesia.

Seperti diketahui bahwa sebelumnya gagasan-gagasan ke arah pembaharuan Sistim Moneter Internasional seolah-olah dimonopoli oleh negara-negara terkaya di dunia pada waktu itu, yang tergabung dalam Kelompok 10 (the Groups of Ten). Dengan terbentuknya Komite 20, maka suara negara-negara berkembang turut diwakili.

Dalam menjalankan tugasnya, Komite 20 dibantu oleh sejumlah *Deputies* yang diberi tugas mempersiapkan sejumlah pekerjaan yang dibebankan kepada Komite 20 untuk diselesaikan. Kelompok *Deputies* ini diketuai oleh Jeremy C. Morse, Direktur Eksekutif Bank of England. Apabila ada aspek-aspek tertentu yang perlu dibahas secara khusus, maka pembahasan teknis tersebut dilemparkan pada kelompok teknis, dikenal dengan nama *Seven Technical Groups*, yang dibentuk oleh *Deputies*.

Komite 20 telah berhasil merumuskan *Outline of Reform*, dan telah mengajukan *final report*-nya kepada Dewan Gubernur IMF pada tanggal 14 Juni 1974.

Kemudian, menjelang diadakannya sidang tahunan IMF dan Bank Dunia, September 1974, sesuai dengan rekomendasi Komite 20 telah dibentuk *Interim Committee* yang diberi tugas mengadakan pengawasan atas pengelolaan dan adoptasi sistim moneter, mengikuti pelaksanaan proses penyesuaian Neraca Pembayaran (adjustment process) secara terus menerus serta menyelesaikan

berbagai masalah yang timbul secara tiba-tiba yang dapat mengganggu Sistim Moneter Internasional. Interim Committee inilah yang seterusnya menggantikan Komite 20 di dalam menunaikan tugas-tugasnya.

Di samping Interim Committee, pada sidang tahunan IMF dan Bank Dunia September 1974, telah dibentuk pula suatu panitia gabungan tingkat menteri dari IMF dan Bank Dunia yang bertugas mempelajari lebih lanjut masalah-masalah transfer dana ke negara-negara berkembang serta mengusulkan pelaksanaannya. Panitia ini disebut *Development Committee* yang program kerjanya meliputi masalah-masalah yang bertalian dengan (i) jumlah dan kualitas bantuan resmi (ii) kebijaksanaan dan prosedur dari lembaga keuangan multilateral untuk pembangunan (iii) perbaikan pasar modal dan (iv) bentuk pembiayaan internasional untuk barang-barang dan stabilisasi harga.

Apa yang dicetuskan dalam pertemuan Kingston pada minggu pertama bulan Januari 1976 itu, merupakan hasil jerih payah Komite 20 serta Interim Committee lewat usaha-usaha yang sulit, berat dan cukup lama.

Pertemuan resmi Komite 20 telah diadakan sebanyak enam kali, sejak tahun 1972 hingga tahun 1974, sedangkan sidang para Deputies telah diadakan duabelas kali di antara dua tahun tersebut. Setelah itu (Juni 1974) pertemuan-pertemuan diteruskan oleh Interim Committee di bawah pimpinan John M. Turner dari Canada.

Pada pokoknya pembaharuan Sistim Moneter Internasional tersebut hanyalah merupakan penyempurnaan Sistim yang lama (Bretton Woods System) yang memang mulai menunjukkan kelemahan-kelemahannya sejak tahun-tahun enam puluhan abad ini.

Masalah pokok yang menyebabkan diadakannya pembaharuan tersebut adalah bahwa Sistim Bretton Woods sekarang ini sudah tidak mampu lagi menjalankan misinya untuk memperlancar sistim pertukaran uang antar bangsa dan lalu lintas pembayaran internasional. Akibatnya hubungan perdagangan internasional, arus investasi internasional, dan lain-lain, bisa terhambat. Krisis moneter internasional adalah cermin ketidak mampuan Sistim Bretton Woods tersebut.

Tidak mempunya Sistim yang lama dalam menjalankan misinya itu, disebabkan oleh adanya perkembangan-perkembangan baru yang merubah pola ekonomi dunia, terutama amat terasa sejak tahun-tahun enam puluhan.

Boleh dikatakan krisis moneter dunia itu ditimbulkan sendiri oleh kemajuan perdagangan (trade boom) yang dirasakan amat pesatnya pada dasawarsa tahun-tahun enam puluhan, terutama di kalangan negara-negara industriil maju. Sayangnya kemajuan perdagangan dunia itu tidak diiringi oleh hal-hal yang menunjang perdagangan itu sendiri. Likwiditas internasional justru tidak bisa mengimbangi kemajuan perdagangan dunia yang luar biasa itu, bahkan perkembangan produksi dunia juga tidak mampu mengimbangi peningkatan-peningkatan kemajuan perdagangan itu sendiri.

Krisis moneter internasional yang telah melanda dunia hingga sekarang itu bersumber pada adanya kepincangan-kepincangan yang mengiringi pesatnya perkembangan perdagangan dunia. Selanjutnya hal-hal yang mempercepat krisis moneter ini adalah timbulnya kegoncangan-kegoncangan ekonomi di beberapa negara terkemuka di dunia seperti Amerika Serikat, Jerman Barat, Jepang, Inggris dan Perancis, serta adanya *krisis kepercayaan* terhadap US Dollar yang berfungsi sebagai *mata uang dunia* dan *mata uang cadangan internasional*. Timbulnya krisis kepercayaan terhadap US Dollar ini, pertama, karena adanya pergeseran kekuatan ekonomi dari tangan Amerika Serikat kepada Jepang, Jerman Barat dan negara-negara Eropah Barat pada umumnya, dan kedua adalah karena Amerika Serikat sendiri mengalami kesulitan-kesulitan ekonomi dalam negerinya sehingga melemahkan kemampuannya bersaing di dunia perdagangan internasional. Dengan demikian nilai US Dollar semakin merosot. Pada waktu itu di negara-negara industri terkemuka di dunia, termasuk Jepang berjangkit penyakit-penyakit ekonomi seperti inflasi, resesi-resesi, bahkan terjadi stagnasi produksi, pengangguran-pengangguran, ketidak-seimbangan neraca pembayaran, sehingga semuanya itu mengganggu pertumbuhan ekonomi dunia yang stabil.

Krisis minyak lebih memparahkan lagi keadaan ekonomi dunia yang memang sudah sakit itu. Kegiatan ekonomi tahun-tahun belakangan ini mengalami penurunan, suram, lesu, dan miskin (slump).

Sebenarnya, sejak permulaannya, Bretton Woods System tidak pernah bekerja seratus persen seperti apa yang dicita-citakan. Setelah Perang Dunia II hingga sekarang sebenarnya perkembangan sosial, ekonomi dan politik di dunia tidak pernah dalam keadaan seimbang. Hampir semua negara-negara pada waktu-waktu setelah selesainya Perang Dunia II sangat lemah. Sebaliknya

Amerika Serikat amat kuatnya. IMF dan World Bank pada hakekatnya tidak mampu dalam memecahkan penyembuhan negara-negara yang hancur sebagai akibat Perang Dunia II. Amerika Serikatlah yang sebenarnya mengambil alih tanggung jawab ini. Dengan bantuannya yang mengalir terus menerus boleh dikatakan Amerika Serikat telah berhasil turut membantu memulihkan kesehatan negeri yang hancur karena perang, terutama bagi negara-negara Eropah Barat bahkan juga Jepang.

Pada periode 1960-1970 perkembangan ekonomi dunia di samping ditandai oleh kemajuan yang amat pesat dalam perdagangan internasional, juga ditandai oleh bebasnya pergerakan modal internasional dari pengawasan devisa. Kemajuan ekonomi yang amat pesatnya telah menggeser kedudukan-kedudukan Amerika Serikat dari percaturan dunia, di mana Jepang dan Jerman Barat muncul ke muka.

Kemajuan perdagangan dan ekonomi dunia itu tidak bisa ditunjang sepenuhnya oleh Sistim Moneter yang ada, bahkan banyak fasilitas moneter yang diselesaikan di luar Sistim Moneter Internasional (baca IMF) itu sendiri. Dengan berjangkitnya krisis kepercayaan terhadap US Dollar, maka Bretton Woods System semakin lumpuh dalam menjalankan misinya untuk menciptakan hubungan perdagangan dan ekonomi internasional yang harmonis. Setelah *new economic policy* Presiden Nixon diumumkan pada tanggal 15 Agustus 1971, berarti berakhirilah sudah secara resmi peranan Sistim Bretton Woods dan *the gold exchange standard* yang diciptakannya, karena di situ dinyatakan antara lain dilepaskannya ikatan Dollar terhadap emas yang dikandungnya. Dengan didevaluasikannya mata uang US Dollar dua kali berturut-turut yaitu pada bulan Desember 1971 dan bulan Pebruari 1973, maka semakin jelaslah bahwa Sistim Bretton Woods sudah kehilangan kekuatan dan kewibawaannya.

CARA BEKERJANYA SISTIM BRETTON WOODS

Sebelum menelaah aspek-aspek teknis yang menjadi unsur-unsur penting di dalam rangka pembaharuan Sistim yang lama itu, ada baiknya diuraikan terlebih dahulu secara singkat mekanisme bekerjanya Sistim Bretton Woods.

Sistim Bretton Woods yang mulai berlaku setelah Perang Dunia II adalah sebagai akibat pengalaman pahit bangsa-bangsa dalam tahun 1930 yaitu pada waktu berjangkitnya *depresi besar* (1930-1934) di mana antara lain hubungan ekonomi dan perdagangan antar bangsa mengalami kehancuran. Pada waktu itu dunia kehilangan tata aturan permainan di bidang lalu lintas pembayaran dan moneter internasional pada umumnya.

Untuk tidak terulang kembali bahaya besar yang mengancam dunia seperti tahun 1930 itu, bangsa-bangsa setelah Perang Dunia II mengadakan kerjasama antara lain dituangkan di dalam *Bretton Woods Agreement*, New Hampshire, 21 April 1944.

Sistim Bretton Woods pada hakekatnya menganut sistim moneter yang dinamakan *international monetary gold exchange standard*. Sistim tersebut menghendaki agar supaya nilai atau tingkat tukar mata uang antar negara harus *mantap* dan *stabil* (*fixed and stable exchange rate*). Hal ini cukup jelas sebab dengan adanya nilai tukar yang mantap dan stabil itu tidak akan mengacaukan pihak-pihak dalam memperhitungkan harga komoditi-komoditi yang diperdagangkan secara internasional serta dapat juga memperlancar adanya arus perpindahan modal internasional dari satu negeri ke negeri lainnya.

Mekanisme untuk mencapai nilai tukar yang tetap dan stabil itu didasarkan pada apa yang dinamakan *paritas-paritas tingkat tukar* (*exchange rate parities*). Paritas (*parity*) artinya *persamaan*, dalam hal ini adalah perbandingan nilai antara mata uang negara yang satu dengan mata uang negara lainnya (*mint parity*). Untuk mendapatkan *perbandingan* nilai antar mata uang itu diperlukan adanya *kesatuan banding* (*unit of account, standard of value, numeraire* atau *common denominator*). Hampir semua negara anggota IMF mengambil US Dollar sebagai kesatuan banding dan pada gilirannya Amerika Serikat menetapkan nilai Dollarnya dengan emas. Dengan demikian semua negara anggota IMF diikat mata uangnya dengan emas, akan tetapi secara tidak langsung yaitu lewat kaitannya dengan US Dollar. Oleh karena itu Sistim ini disebut *gold exchange standard*.

Sejak tahun 1934, Amerika Serikat menetapkan 1 troy ounce emas dihargai sama dengan \$ 35. Dengan demikian US Dollar dinyatakan *convertible* terhadap emas. Kemudian pada tahun 1968 sebagai akibat adanya *demam emas*

di dunia internasional, tujuh negara terkemuka di dunia yaitu Amerika Serikat, Jerman Barat, Inggris, Italia, Belanda, Swiss dan Belgia dalam pertemuannya di Basel telah menetapkan dua harga emas (two tier system), yaitu harga emas resmi dan harga emas menurut hukum penawaran dan permintaan di pasar bebas. Harga emas resmi ditetapkan US\$ 42,22 per troy ounce. Akan tetapi setelah Amerika Serikat menjalankan *new economic policy* (Agustus 1971) dan devaluasi Dollar (Desember 1971) berarti sebenarnya ketentuan tersebut sudah tidak berlaku lagi.

Sebagai syarat untuk memperlancar transaksi ke luar negeri, tiap-tiap negara harus menetapkan *par value* untuk mata uangnya dengan persetujuan IMF. Par value adalah ratio (perbandingan) antara mata uang suatu negara dengan US Dollar atau sejumlah emas tertentu. Bagi negara-negara yang karena hal-hal tertentu belum dapat menetapkan par value mata uangnya, maka IMF dapat menetapkan suatu exchange rate sementara yang merupakan *accounting rate* yang disetujui bersama. Dengan diadakannya sistim penetapan par value ini dihasilkan adanya *fixed rate* (nilai tukar tetap).

Persoalannya lebih jauh adalah bagaimana dapat dicapai *stable exchange rate*, sebab dilihat dari sudut perkembangan waktu dengan ditetapkannya par value mata uang suatu negara belum dapat dijamin kestabilan nilai uang. Untuk menciptakan nilai tukar uang yang stabil, masing-masing negara anggota lewat Bank Sentralnya diwajibkan untuk mengadakan *intervensi* di bursa valuta asing (exchange market) dalam negeri masing-masing. Mengadakan intervensi artinya Bank Sentral masing-masing negara tersebut harus membeli mata uang sendiri apabila mata uang tersebut dalam keadaan lemah, dan menjual mata uang sendiri apabila dalam keadaan kuat. Untuk memperlancar proses jual beli uang itu, negara yang bersangkutan harus mempunyai *cadangan devisa (liquid assets)* yang cukup kuat, biasanya US Dollar sebagai cadangan (reserve currency) atau emas.

Naik turunnya nilai ekstern mata uang suatu negara pada hakekatnya ditentukan oleh kegiatan-kegiatan ekspor-impor suatu negara. Sederhananya dapat dijelaskan bahwa nilai uang sendiri akan naik, apabila terdapat *net export* (ekspor lebih besar dari impor), sebaliknya apabila terjadi *net import* di dalam Neraca Pembayaran suatu negara, maka nilai mata uang sendiri merosot. Dengan perkataan lain, nilai uang suatu negara akan

ditentukan oleh posisi Neraca Pembayaranannya. Neraca Pembayaran yang *aktif* (surplus) akan mengakibatkan nilai mata uang naik, sebaliknya Neraca Pembayaran yang *pasip* (defisit) akan menimbulkan turunnya nilai mata uang.

Dengan demikian keadaan tidak seimbang Neraca Pembayaran akan membawa naik turunnya nilai mata uang. Adanya fluktuasi tersebut bisa diakibatkan karena musim, siklis, atau lebih fundamental lagi yakni karena kemampuan bersaing suatu negara dalam perdagangan internasional. Pada gilirannya kemampuan bersaing suatu negara antara lain sangat ditentukan oleh keadaan ekonomi dalam negeri.

Dari uraian singkat tersebut di muka dapat disimpulkan bahwa untuk mempertahankan nilai resmi (par value) mata uang, suatu negara harus mempunyai cadangan moneter yang cukup. Dengan perkataan lain suatu negara memerlukan *likwiditas internasional* yang cukup guna menjaga kestabilan nilai ekstern (nilai tukar) mata uangnya. Sebab-sebab naik turunnya nilai tukar mata uang dapat dicari pada kegiatan ekspor-impor. Ketidak seimbangan Neraca Pembayaran yang terus menerus bakal menimbulkan kegoncangan-kegoncangan nilai ekstern mata uang suatu negara.

Apabila terdapat kepincangan-kepincangan pada Neraca Pembayaran, suatu negara harus mengadakan *koreksi* terhadap Neraca Pembayaranannya yang mengalami kesulitan-kesulitan itu. Tujuan mengadakan koreksi itu ialah untuk membikin stabil nilai ekstern mata uang nasional.

Seperti telah diterangkan di muka bahwa suatu negara perlu menetapkan nilai atau kurs tukar resmi (official rate) dari mata uangnya berdasarkan par value-nya (fixed rate). Kemudian setelah ditetapkannya nilai tukar resmi yang *fixed* sifatnya itu maka suatu negara masih diperkenankan menaikkan dan menurunkan kurs sepanjang tidak melampaui 1% di bawah hingga 1% di atas nilai resmi itu saja. Kemudian berdasarkan pengalaman, pelebaran batas itu diperluas dalam persetujuan Smithsonean tahun 1971, yaitu sebesar 2 1/4% di atas dan di bawah nilai tukar resmi. Apabila pelebaran batas (widening of margins) dilampaui maka menurut Sistem Bretton Woods, Bank Sentral suatu negara diharuskan turun tangan untuk mengembalikan kestabilan kurs yang goncang.

Menurut ketentuan IMF apabila suatu negara mengalami kegoncangan-kegoncangan Neraca Pembayaran (surplus atau defisit), suatu negara dapat mengubah nilai tukar resmi sampai 10% di atas atau di bawah (devaluasi atau revaluasi) nilai tukar resmi tanpa persetujuan IMF, akan tetapi IMF harus diberi tahu. Merubah nilai tukar resmi lebih dari 10% harus mendapat persetujuan IMF.

Biasanya dalam koreksi Neraca Pembayaran yang mengalami kegoncangan suatu negara tidak lekas-lekas merubah nilai tukar resminya karena pada kenyataannya merubah nilai tukar resmi suatu mata uang akan mempunyai pengaruh tertentu dalam perdagangan internasional. Lebih-lebih apabila negara yang secara ekonomis mempunyai pengaruh besar pada ekonomi dunia perubahan nilai mata uangnya akan mempunyai pengaruh luas dalam perdagangan internasional.

Sebelum suatu negara mengadakan devaluasi atau revaluasi mata uangnya, negara tersebut akan mencoba mempergunakan beberapa alat kebijaksanaan untuk memulihkan keseimbangan Neraca Pembayaran. Misalnya lewat kebijaksanaan merubah pengeluaran dalam negeri (*domestic spending*) dapat memperbaiki posisi *current sector* dari Neraca Pembayaran. Tindakan-tindakan korektip di bidang keuangan (*financial correctives*) dapat mempengaruhi *capital sector* dari Neraca Pembayaran seperti misalnya di bidang perpajakan dapat mengadakan *tax incentives* atau *tax disincentives*, politik menaikkan atau menurunkan tingkat bunga, mengadakan tindakan-tindakan tertentu yang mempengaruhi mengalirnya dana modal swasta secara internasional, mendorong atau menghalang-halangi pinjaman dan investasi asing, mendorong atau membatasi mengalirnya modal internasional, dan sebagainya dan sebagainya.

Kesimpulannya adalah bahwa dalam rangka mempengaruhi keseimbangan Neraca Pembayaran, sebelum negara mengadakan perubahan par value mata uangnya, terlebih dahulu suatu negara mengadakan koreksi Neraca Pembayaran dengan menggunakan alat kebijaksanaan dengan atau tanpa bantuan finansial dari IMF.

Biasanya apabila suatu negara telah menderita ketidak seimbangan Neraca Pembayaran yang fundamental (*fundamental disequilibrium*), maka koreksi-koreksi seperti yang dijelaskan di muka adalah kurang atau tidak

berhasil. Dalam keadaan seperti itu usul untuk merubah par value mata mata uang suatu negara dapat diterima IMF.

Article of agreement dari IMF tidak memberi definisi apa yang diartikan *fundamental disequilibrium*. Akan tetapi para ahli mengartikannya sebagai berikut: *a persistent disparity between domestic and foreign levels of costs and prices or in the level of employment and would provoke consequences which are considered exessively painful*. (satu perobahan terus menerus antara tingkat biaya dan harga-harga dalam dan luar negeri atau di dalam tingkat kesempatan kerja yang akan menimbulkan akibat-akibat yang dianggap sangat berat).

Dari uraian-uraian tentang bagaimana cara bekerjanya sistim Bretton Woods itu, dapat ditarik kesimpulan umum bahwa syarat mutlak guna berhasilnya memperlancar sistim pertukaran uang antar negara dan kelancaran lalu lintas pembayaran internasional tanpa mengalami kegoncangan-kegoncangan yang berarti, harus dipenuhi persyaratan-persyaratan sebagai berikut:

1. *Harus tersedia likwiditas internasional yang cukup (liquidity problem)*

Apabila volume dan nilai perdagangan internasional tidak diimbangi dengan tersedianya likwiditas internasional yang memadai, maka akan berakibat terganggunya perpindahan barang-barang dan jasa-jasa, serta investasi internasional dari satu negara ke negara yang lain. Likwiditas internasional adalah dana-dana (fund resources) yang tersedia dan segera dapat digunakan oleh penguasa moneter masing-masing negara untuk keperluan menutup defisit Neraca Pembayaran serta untuk mempertahankan kestabilan nilai tukar suatu mata uang. Sumber-sumber dana tersebut bisa dalam bentuk *liquid assets* seperti emas atau mata-mata uang yang konvertibel (devisa), atau beberapa fasilitas yang memungkinkan suatu negara meminjam *liquid assets* tersebut di luar negeri. Dengan diperkenalkannya SDR dewasa ini, maka definisi tersebut memasukkan SDR dalam pengertian likwiditas internasional.

2. *Pemerintah masing-masing negara harus tangkas dan gesit, tepat pada waktunya dapat memulihkan kembali keseimbangan Neraca Pembayaran dari kegoncangan-kegoncangan yang dialami (adjustment problem).*

Syarat kedua ini adalah yang paling sulit untuk dipenuhi. Koreksi-koreksi Neraca Pembayaran adalah tidak mudah, karena harus dilakukan lewat sejumlah kebijaksanaan-kebijaksanaan negara, yang pada gilirannya akan mengganggu keseimbangan ekonomi dalam negeri. Lebih-lebih apabila suatu negara mengalami kesulitan-kesulitan Neraca Pembayaran yang kronis dan fundamental, misalnya Neraca Pembayaran yang mengalami defisit terus menerus. Ini adalah suatu *konflik* yang klasik yang mengundang suatu cara pengobatan yang klasik pula yaitu devaluasi mata uang.

3. Sistem Bretton Woods menganut sistem nilai tukar uang yang tetap (fixed rate) yaitu mata uang suatu negara dapat dipertukarkan dengan mata uang negara lain lewat ikatannya dengan US Dollar sebagai alat kesatuan banding (par value system). Sistem ini akan kehilangan kekuatannya, *apabila ternyata kesatuan banding itu sendiri akan mengalami kegoncangan nilai (confidence problem).* Pada analisa berikutnya akan lebih jelas lagi diketahui bahwa puncak dari segala ketidak pastian di bidang moneter internasional karena US Dollar telah kehilangan wibawanya sebagai alat kesatuan hitung (mata uang dunia) dan sebagai alat cadangan moneter internasional (international reserve currency).

MASALAH-MASALAH POKOK YANG DIHADAPI

Di muka telah dijelaskan bahwa (i) adanya likwiditas yang tersedia cukup, (ii) perlunya kesatuan banding (numeraire) yang nilainya tidak goncang, dan (iii) perlunya mekanisme yang tepat untuk memulihkan keseimbangan Neraca Pembayaran, merupakan faktor-faktor strategis yang menentukan kekuatan dan kewibawaan Sistem Moneter Internasional, sehingga stabilitas moneter internasional akan terjamin.

Kita lihat bahwa di dalam perkembangannya Sistem lama tersebut kian menunjukkan kelemahan-kelemahannya. Banyak aspek-aspek yang terdapat dalam ikatan sistem tersebut sudah tidak mampu lagi menjawab tantangan perubahan yang makin menampak dalam dasawarsa-dasawarsa belakangan ini.

1. Likwiditas Internasional

Salah satu faktor yang melatar belakangi timbulnya krisis moneter internasional adalah bahwa likwiditas internasional tidak bisa mengimbangi perkembangan yang pesat dari perdagangan internasional, sehingga keseimbangan perdagangan dunia terganggu, bahkan justru pada akhirnya bisa menghambat kemajuannya. Dengan demikian diperlukan penambahan likwiditas yang bisa mengimbangi naiknya volume perdagangan dunia.

Seperti diketahui, US Dollar adalah salah satu jenis likwiditas internasional yang paling banyak dipakai di dunia ini, di samping emas. Karena sudah bertahun-tahun Amerika Serikat mengalami defisit Neraca Pembayarannya, maka makin banyaklah Dollar diciptakan. Dengan perkataan lain terjadi penciptaan likwiditas internasional lewat defisit Neraca Pembayaran. Cara penciptaan likwiditas seperti itu dianggap tidak memuaskan. Penciptaan Dollar yang terus menerus telah mengakibatkan krisis kepercayaan terhadap mata uang US Dollar tersebut. Dan memang inilah masalahnya. Ternyata terdapat *dualisme* peranan US Dollar selama ini yaitu pertama ia dipakai sebagai alat dalam rangka kebijaksanaan moneter dalam negeri, dan kedua mata uang US Dollar juga berfungsi sebagai mata uang dunia dan mata uang cadangan internasional yang harus melayani keperluan-keperluan moneter internasional. Selama kepentingan nasional dan internasional adalah paralel, maka tidak ada masalah, akan tetapi apabila terjadi konflik, maka kepentingan nasional yang diutamakan.

Kelihatannya Amerika Serikat sekarang ini sudah waktunya ingin melepaskan beban internasional (peranan US Dollar) yang berat itu, karena kesulitan-kesulitan dalam negerinya.

Pada umumnya negara-negara anggota IMF bersepakat bahwa Special Drawing Rights (SDR.s) akan dijadikan dasar penciptaan likwiditas (creation of liquidity). Penciptaan likwiditas lewat SDR.s ini sama sekali tidak dikaitkan dengan kebijaksanaan moneter nasional suatu negara, melainkan didasarkan pada *kebutuhan global* yang dilihat secara menyeluruh.

Seperti diketahui bahwa sebelum diperkenalkannya SDR.s, komposisi cadangan moneter suatu negara dapat berupa (i) mata uang konvertibel, (ii) posisi cadangan negara tersebut pada IMF dan (iii) emas. Dengan kehadirannya SDR.s sebagai salah satu jenis likwiditas internasional, maka SDR.s termasuk sebagai salah satu unsur dalam komposisi cadangan moneter suatu negara. Bahkan SDR.s ini dijadikan cadangan utama (primary reserve) di samping emas dan posisi cadangan (quota) suatu negara pada IMF. Sedangkan mata uang konvertibel merupakan cadangan sekunder (secondary reserve).

Dengan adanya SDR.s ini peranan reserve currencies (mata uang konvertibel), seperti Dollar, Poundsterling, Deutsch Mark, dan sebagainya akan dikurangi di dalam rangka Sistem Moneter Internasional, karena berdasarkan pengalaman nilainya sering goncang, jadi tidak dapat dipercaya.

Pada pertemuan Kingston telah diputuskan bahwa kekayaan cadangan IMF justru harus dinyatakan dalam *uang kertas emas* (SDR.s) atau persamaannya.

Gagasan untuk memperkenalkan permainan SDR.s telah disetujui pertama kali pada sidang tahunan IMF dan IBRD di Rio de Janeiro bulan September 1967. Direncanakan pelaksanaannya pada awal tahun 1969, tetapi akhirnya diputuskan mulai berlaku 1 Januari 1970 di mana IMF telah membuka suatu pos aktiva baru dalam pembukuannya, dengan *kertas emas* sebanyak \$ 9.500 juta untuk jangka waktu 3 tahun. SDR.s ini dialokasikan kepada negara-negara anggota IMF sesuai dengan quota masing-masing negara, dan hanya digunakan untuk menutup defisit Neraca Pembayaran.

Mengenai emas sebagai salah satu jenis likwiditas internasional, pertemuan Kingston memutuskan bahwa peranannya berangsur-angsur akan dikurangi. Emas yang secara tidak langsung berfungsi sebagai uang dunia, juga kurang mampu mengimbangi kemajuan perdagangan dunia yang amat pesat itu. Di samping itu berdasarkan pengalaman, nilai emas juga sering tidak stabil.

Untuk menjamin cukupnya persediaan emas sebagai alat likwiditas internasional sangat tergantung pada jumlah-jumlah yang dihasilkan tambang emas dan sampai seberapa banyak jumlah-jumlah emas tersebut diperlukan untuk tujuan-tujuan non moneter seperti untuk keperluan industri, perhiasan dan lain sebagainya.

2. Numeraire

Seperti telah dijelaskan di muka bahwa US Dollar sudah tidak berfungsi lagi sebagai alat kesatuan banding (numeraire). Hegemoni US Dollar sebagai mata uang dunia telah jatuh dengan berjangkitnya krisis moneter dunia (confidence problem).

Pada pertemuan Kingston telah disepakati bahwa negara-negara IMF akan memilih SDR.s sebagai numeraire, sebab dengan dipilihnya SDR.s sebagai numeraire akan mempunyai beberapa keuntungan yaitu pertama bahwa penambahan SDR.s sebagai alat cadangan moneter serta alokasinya berdasarkan *global need*, tidak lagi tergantung pada policy sesuatu negara tertentu. Dengan demikian nilai SDR.s yang berfungsi sebagai alat kesatuan hitung (numeraire) tidak terpengaruh oleh kegoncangan ekonomi dalam negeri suatu negara.

Keuntungan kedua yang diharapkan oleh para perumus perbaikan sistem Bretton Woods ialah penambahan SDR.s tidak akan mengurangi mutu (nilai) dari cadangan (reserve), tidak seperti halnya dalam penambahan likwiditas yang berasal dari defisit Neraca Pembayaran negara-negara maju.

Apabila SDR,s akan dijadikan alat kesatuan banding (numeraire), maka masalahnya yang timbul adalah bagaimana nilai dari SDR,s ini bisa dipertahankan. Dengan demikian perlu ditinjau sifat-sifat, fungsi, operasi serta cara bekerjanya SDR,s.

Terdapat suatu kata sepakat bahwa nilai SDR,s dinyatakan dalam suatu valuta, caranya dengan menggunakan *standard basket technique* yaitu dengan memperhatikan 16 jenis uang sebagai timbangan (weight). Mata uang mata uang dan prosentasi timbangannya masing-masing adalah sebagai berikut: Amerika Serikat (31%), Jerman Barat (12,5%), Inggris (9%), Perancis (7,5%), Jepang (7,5%), Canada (6%), Italia (6%), Belanda (4,5%), Belgia (3,5%), Swedia (2,5%), Australia (1,5%), Spanyol (1,5%), Norwegia (1,5%), Denmark (1,5%), Austria (1%) dan Afrika Selatan (1%), jumlah seluruhnya 100%.

Besarnya prosentasi timbangan masing-masing mata uang negara tersebut berdasarkan sumbangan ekspor negara-negara tersebut kepada keseluruhan ekspor dunia dalam jangka waktu 1968-1973.

3. Proses Penyesuaian Neraca Pembayaran

Salah satu dari masalah-masalah pokok yang paling serius dan mendesak untuk diambil langkah-langkah jalan keluarnya, adalah masalah pemulihan keseimbangan Neraca Pembayaran (adjustment problem).

Sejak pertemuan Nairobi (September 1973) timbul ketidak-pastian situasi ekonomi yang makin meningkat dan yang mempengaruhi analisa ekonomi dunia (world economic outlook). Keadaan ini, ditambah lagi dengan adanya krisis energi, telah menyebabkan adanya perubahan-perubahan di dalam struktur Neraca Pembayaran Dunia. Hingga sekarang sebenarnya tidaklah jelas sampai berapa jauh posisi-posisi Neraca Pembayaran masing-masing negara harus dirobah atau bagaimana caranya mengadakan penyesuaian (adjustment) Neraca Pembayaran masing-masing negara.

Dalam hubungannya dengan hal tersebut di atas diakui perlu adanya pengawasan serta konsultasi yang ketat dan terus menerus dalam rangka proses penyesuaian Neraca Pembayaran tersebut.

Masalah penyesuaian ini adalah suatu masalah negara-negara yang mengalami ketidak-seimbangan struktural dari Neraca Pembayaran. Masalah ini adalah masalah yang paling sulit untuk dipecahkan dibandingkan dengan dua masalah pokok lainnya yaitu masalah likwiditas dan masalah kepercayaan (confidence problem) terhadap sesuatu alat tukar (exchange) yang dijadikan sebagai kesatuan banding (numeraire). Apabila suatu negara mengadakan koreksi terhadap Neraca Pembayaran, maka akan digunakan alat-alat kebijaksanaan fiskal dan moneter yang secara politis tidak mudah dilaksanakan.

Mengadakan penyesuaian Neraca Pembayaran dalam keadaan yang parah (kesulitan-kesulitan yang fundamental atau struktural), haruslah dengan jalan mengubah par value atau central value suatu mata uang. Untuk mencegah kemungkinan-kemungkinan dilakukannya spekulasi-spekulasi (tindakan mencari untung) oleh suatu negara, maka IMF baru menyetujui dirobahnya par value, apabila telah ditemukan ukuran-ukuran obyektif (objective indicators) yang menyatakan bahwa suatu negara benar-benar mengalami ketidak-seimbangan Neraca Pembayaran yang fundamental. Pada gilirannya mencari indikator-indikator obyektif inilah yang tidak mudah.

Negara-negara anggota IMF telah bersepakat bahwa bila terdapat kegoncangan-kegoncangan atau pergeseran-pergeseran yang terus-menerus dari variabel-variabel seperti (i) cadangan moneter suatu negara (reserve movement), (ii) harga-harga (price movement) dan (iii) biaya-biaya (cost movement), maka gejala-gejala seperti itu bisa dipandang sebagai *objective indicators*.

Jika, misalnya, berdasarkan ukuran-ukuran obyektif, suatu negara dinilai harus mengadakan perubahan par value dari mata uangnya (mengadakan devaluasi atau revaluasi), maka negara tersebut harus mengadakan perubahan. Apabila tidak dilakukan IMF berhak mengadakan sanksi misalnya dalam bentuk denda (surcharge) atas transaksi-transaksi ekspor impor yang dilakukan.

Dalam hal mengusahakan proses penyesuaian (adjustment process) untuk menghilangkan fundamental disequilibrium Neraca Pembayaran, suatu negara tidak boleh semata-mata menitik-beratkan perubahan nilai mata uang saja,

tetapi juga diharuskan mengadakan kebijaksanaan-kebijaksanaan dalam negeri yang dapat mempengaruhi Neraca Pembayaran.

Menurut Sistim Bretton Woods hanya negara-negara defisit saja yang diharuskan merubah nilai (par value) mata uangnya (a-symmetrical changes). Di dalam Sistim yang baru nanti negara-negara yang mengalami surplus dalam Neraca Pembayaran mereka juga harus mengadakan perubahan di samping negara-negara defisit (symmetrical changes). Persoalannya lebih jauh adalah negara mana yang harus terlebih dahulu mengadakan perubahan par value mata uang, negara defisit atau negara surplus. Persoalan ini menyangkut kepentingan negara-negara. Oleh karena itu negara-negara dianjurkan untuk mengadakan konsultasi terus menerus di bawah pengawasan IMF.

Perlu ditambahkan di sini bahwa negara-negara berkembang menghendaki diadakannya syarat-syarat yang lunak dalam menentukan ukuran-ukuran obyektif, karena posisi Neraca Pembayaran negara-negara berkembang pada umumnya lemah.

4. Sistim Nilai Tukar

Pola baru dari suatu sistim nilai tukar (exchange rate system) yang akan berlaku nanti, harus mampu mempertahankan keseimbangan Neraca Pembayaran secara realistis.

Berdasarkan pengalaman dari masa berlakunya Sistim Bretton Woods, bahwa yang penting bukan semata-mata sistim nilai tukar tetap (fixed rate), tetapi bagaimana nilai tukar suatu mata uang selalu bisa dipertahankan (stable exchange rate).

Pada hakekatnya pertemuan Kingston masih menyetujui sistim nilai tukar yang didasarkan pada penetapan *par value* bagi masing-masing mata uang negara-negara, akan tetapi sistim yang sekarang sama sekali tidak dikaitkan dengan US Dollar atau emas sebagai kesatuan hitungnya (numeraire). Sebagai penggantinya akan dititik beratkan peranan SDR.s yang berfungsi sebagai alat kesatuan banding di samping peranannya sebagai salah satu unsur utama dari likwiditas internasional. IMF dapat

menyetujui suatu negara yang ingin kembali kepada paritas tetap, tetapi luwes dengan mayoritas 85%.

Yang diharapkan dari sistim nilai tukar yang baru nanti adalah suatu sistim berdasarkan *par value* yang menggunakan suatu alat kesatuan banding yang nilainya tidak dipengaruhi oleh keadaan perekonomian dalam negeri suatu bangsa, stabil tetapi fleksibel. Oleh karena itu diambil kata sepakat bahwa *widening of margins* (pelebaran batas) sistim nilai tukar yang baru itu diperluas yaitu sampai sebesar 4 1/2%, jadi dua kali lebih besar dari yang telah ditetapkan pada pertemuan Smithsonean tahun 1971 yaitu sebesar 2 1/4%. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa perubahan *par value* dengan cara perubahan kecil-kecilan dan sering (*smaller and more frequent*) dapat disetujui. Di samping itu terdapat suatu kesepakatan bahwa perubahan *par value* (devaluasi atau revaluasi) hanya dapat dilakukan bila terdapat ketidak-seimbangan Neraca Pembayaran yang betul-betul serius. Hal ini untuk mencegah suatu negara mencari keuntungan yang tidak sehat di dalam perdagangan internasional dengan jalan merubah *par value*.

Di dalam pertemuan Kingston tersebut telah diresmikan pula sistim nilai tukar *mengambang* (*floating rate*), di mana Bank Sentral antar negara diminta melakukan kerjasama sebaik-baiknya untuk menghindari perubahan-perubahan yang ekstrim dalam nilai tukar mata uang. Untuk mempengaruhi nilai tukar mata uang sendiri, Bank Sentral dapat menggunakan sejumlah mata uang asing (*foreign exchange*) untuk membeli dan menjual mata uang sendiri. Dalam melaksanakan hal itu ada dua alternatif yang dipilih yaitu melakukan intervensi dengan menggunakan sejumlah mata uang tertentu (*a-symmetrical use of single currency*) atau dengan menggunakan banyak macam mata uang asing (*symmetrical use of multi currency*). Nampaknya para ahli belum menemukan rumusan alternatif mana yang akan dipilih. Tetapi terdapat suatu kecenderungan bahwa akan dipilih suatu sistim intervensi dengan menggunakan *multi currencies*. Dalam hubungan dengan hal ini, IMF ditugaskan untuk pengawasan terselenggaranya sistim nilai tukar yang stabil.

Bagi negara-negara karena sesuatu alasan belum dapat menetapkan par value dari mata uangnya, maka negara tersebut mengadakan nilai tukar yang mengambang tetapi harus bersifat sementara dan harus memperoleh persetujuan IMF. Diakui bahwa sistim nilai tukar yang mengambang, adalah alat yang paling efektif untuk menanggulangi kepanikan dan kesulitan-kesulitan ekonomi yang begitu serious di dalam jangka pendek (an effective buffer to short term shocks). Contohnya Amerika Serikat sekarang menggunakan sistim floating rate.

Sistim mengambang dianggap oleh para pembaharu Sistim Bretton Woods sangat berguna untuk menghindari gangguan-gangguan tertentu karena adanya tekanan inflasi atau deflasi terutama yang datangnya dari luar. Di samping itu floating rate mempunyai kelemahan-kelemahan antara lain bisa menimbulkan ketidak-pastian tentang harga-harga barang-barang impor dan ekspor di masa-masa datang. Terutama sistim floating rate yang tidak terbatas akan tidak menguntungkan, terutama bagi negara-negara berkembang di mana floating exchange rate system yang terlalu luas akan merugikan mekanisme penerimaan dan pembayaran devisa. Sistim floating rate akan menghambat kemajuan menuju pembaharuan moneter (monetary reform) serta menghambat pula prospek jangka panjang untuk terselenggaranya kerjasama internasional.

5. Konvertibilitas

Masalah konvertibilitas adalah salah satu masalah yang banyak mendapat perhatian pula dari para ahli dalam pertemuan Kingston.

Dalam hubungan dengan pembaharuan Sistim Moneter Internasional, masalah konvertibilitas dikaitkan dengan masalah cadangan moneter (reserve assets) dan posisi Neraca Pembayaran suatu negara. Semuanya itu dimaksud untuk menjaga keseimbangan Neraca Pembayaran dan pada gilirannya dapat dijaga kestabilan nilai tukar suatu mata uang.

Seperti diketahui mata uang mata uang yang konvertibel dapat dijadikan alat cadangan moneter (reserve currencies) suatu negara. Di kalangan para ahli yang terus menerus mengadakan pertemuan guna terwujudnya Sistim

yang baru itu, terdapat suatu keinginan bahwa Sistem yang baru itu jangan terlalu tergantung pada mata uang mata uang cadangan seperti tersebut di atas. Pengalaman menunjukkan bahwa mata uang mata uang yang kuat (*hard currencies*) tidak luput dari kemungkinan-kemungkinan yang dapat menggoncangkan nilainya. Contoh adalah krisis kepercayaan dari mata uang US Dollar.

Untuk mengurangi peranan *reserve currencies* dalam Sistem yang baru nanti, maka akan diadakan dalam wewenang IMF, suatu fasilitas dengan nama *substitution facility* yang memungkinkan tiap-tiap negara menukarkan kelebihan *reserve currencies*nya untuk dikonvertir (dirubah) menjadi kekayaan-kekayaan utama (*primary assets*) seperti SDR.s, posisi simpanan suatu negara pada IMF dan emas. Prinsip konvertibilitas bisa dengan cara *mandatory* (suatu keharusan) atau *voluntary* (suka rela) untuk memperoleh *primary assets* dari setiap tambahan *reserve currencies* di atas suatu tingkat yang disetujui. Sistem konvertibilitas ini berarti juga dapat memecahkan masalah defisit Neraca Pembayaran yaitu negara yang mengalami defisit harus dapat mengatasi kesulitannya dengan menyediakan *primary assets*, bukan *reserve convertible currencies*.

6. Pergeseran Modal (Capital Movement)

Seperti diketahui bahwa pada masa tahun 1960 ke atas, oleh karena semakin meningkatnya integrasi perekonomian antar bangsa, maka pergerakan modal internasional makin bebas masuk ke suatu negara. Adanya kebebasan ini dipandang sejajar dengan cita-cita bangsa-bangsa dalam mengadakan kerjasama ekonomi internasional setelah Perang Dunia II, sebab dengan demikian keseimbangan ekonomi dunia akan terwujud. Akan tetapi kadang-kadang pengaliran modal ini justru bisa mengganggu keseimbangan Neraca Pembayaran. Oleh karena itu pengawasan terhadap lalu lintas modal internasional tetap diperlukan di dalam sistem yang baru. Pengawasan ini (*capital Control*) diadakan di dalam rangka hanya untuk mempertahankan keseimbangan Neraca Pembayaran, tetapi tidak boleh digunakan untuk mempertahankan nilai tukar suatu mata uang yang sudah tidak realistis.

Para ahli mengusulkan agar supaya diadakan studi yang mendalam mengenai cara-cara mengatasi ketidak-seimbangan Neraca Pembayaran yang disebabkan oleh pengaliran modal internasional (*disequilibrating capital flow*).

Secara umum dapat dikemukakan bahwa cara-cara untuk mengatasi *disequilibrating capital movement* antara lain dengan cara (i) menciptakan harmonisasi kebijaksanaan moneter, (ii) mengadakan tindakan-tindakan perbaikan di bidang nilai tukar mata uang, (iii) pengawasan administratif dan (iv) mengadakan tindakan untuk mengawasi Eurocurrency Market, suatu pasar uang di dunia swasta di Eropah yang memperjual belikan mata uang konvertibel terutama US Dollar.

Dari hal-hal yang diuraikan di atas, masalahnya lebih jauh adalah modal mana yang harus diawasi, modal jangka pendek ataukah modal jangka panjang. Apabila modal jangka pendek yang akan diawasi, apakah seluruh jenis modal jangka pendek yang harus diawasi ataukah penggeseran modal yang *disruptive* saja. Apabila diperlukan pengawasan, bentuk-bentuk pengawasan yang bagaimana yang diperlukan.

7. Related Issues

Related Issues adalah masalah-masalah yang menyangkut hubungan antara Sistem Moneter Internasional dengan perdagangan internasional dan pembangunan ekonomi bangsa-bangsa.

Aturan permainan yang diadakan di dalam suatu Sistem Perdagangan Internasional (GATT) akan mempunyai pengaruh tertentu atas kelancaran lalu lintas moneter internasional dan begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu untuk turut mengatasi krisis moneter internasional sangat diperlukan adanya kerjasama yang lebih erat lagi antara IMF dan GATT, tentu juga dengan badan-badan internasional lainnya misalnya dengan UNCTAD, dan sebagainya.

Ada beberapa masalah perdagangan (*trade issues*) yang perlu dipecahkan di dalam rangka pembaharuan Sistem Moneter Internasional. Masalah-masalah tersebut antara lain menyangkut bagaimana caranya IMF dapat memberikan fasilitas khusus guna membantu usaha-usaha perluasan perdagangan negara-negara

berkembang, bagaimana caranya menciptakan liberalisasi perdagangan dengan menghapuskan hambatan-hambatan di bidang tarif, non tarif dan sebagainya.

Negara-negara berkembang mengusulkan hendaknya Sistem yang baru itu dapat mendorong pembangunan ekonomi negara-negara berkembang dan juga hendaknya dapat meningkatkan *flow of resources* dari negara-negara maju ke negara-negara berkembang. Negara-negara berkembang menyarankan adanya insentif yang diberikan negara-negara maju dalam bidang perdagangan.

Sebenarnya SDRs dapat digunakan untuk pembiayaan pembangunan (development financing) negara-negara berkembang. Jadi ada masalah mata rantai penghubung (*link*) antara SDRs dengan pembiayaan pembangunan bagi negara-negara berkembang tanpa mengurangi arus bantuan pembangunan (development aid) dari negara-negara maju. Persoalannya adalah bagaimana menentukan jumlah alokasi SDRs. Seperti diketahui penentuan alokasi SDRs didasarkan pada *global need*.

Oleh para ahli telah dikemukakan rumusan yang berhubungan dengan cara-cara pelaksanaan *link* antara SDRs dengan pembiayaan pembangunan sebagai berikut:

- a. mengalokasikan SDRs secara langsung dari IMF kepada lembaga keuangan internasional misalnya kepada World Bank;
- b. mengalokasikan SDRs kepada negara berkembang dalam jumlah yang lebih besar daripada bagian berdasarkan quota;
- c. meningkatkan quota negara-negara berkembang pada IMF sehingga dapat meningkatkan besarnya alokasi SDRs kepada negara-negara berkembang;
- d. sebagian atau seluruh alokasi SDRs yang diterima negara-negara peserta permainan SDRs disumbangkan kepada lembaga keuangan internasional sebanding dengan besarnya alokasi yang diterima.

Mengenai masalah *link* ini, negara-negara berkembang lebih menyukai alokasi langsung dari tambahan SDRs kepada negara-negara berkembang.

Hal lain dalam mempersoalkan hubungan antara Sistem Moneter Internasional yang baru dan pembangunan adalah masalah *first credit tranche* dalam rangka pengikut-sertaan dalam pasaran kredit internasional (access to international credit). Dalam hal ini diusulkan agar syarat-syarat

first credit tranche ini diperlunak dan dibentuk fasilitas kredit baru yang jangka waktunya bersifat jangka menengah (*extended facility*) yaitu maksimal 3 tahun dan jumlah dana yang dapat ditarik adalah maksimal 140% dari jumlah quota negara yang bersangkutan.

Setiap negara anggota IMF diberi hak untuk menarik dana (*drawing rights*) dari IMF. Caranya ialah suatu negara dapat membeli (*purchase*) sesuatu mata uang asing yang dibutuhkan dengan membayar uangnya sendiri. Apabila suatu negara menarik dana tidak melebihi 25% dari quotanya sendiri yang disetor kepada IMF, maka IMF biasanya akan memberikannya dengan gampang, dapat dikatakan otomatis. Inilah yang dinamakan *drawing within the gold tranche* atau *first credit tranche*. Pada pertemuan Jamaica telah diambil kata sepakat bahwa akan ditingkatkan pemberian bantuan dalam batas *first credit tranche* ini yaitu rata-rata sebesar 45%. Negara sedang berkembang atau negara industri yang meminjam bisa secara bersyarat menarik 154% dari quota mereka. Peningkatan saluran kredit semacam itu sangat bergantung pada banyaknya quota yang dimiliki IMF (diperkirakan tersedia \$ 3.500 juta bagi negara-negara berkembang saja), dan akan berlaku selama dua tahun sampai pasal-pasal persetujuan IMF diratifikasi dengan resmi oleh masing-masing negara anggota.

Para menteri menerima baik diadakannya pertemuan lanjutan Komite Interim akhir tahun 1976 ini, jika perlu, untuk membahas perlu tidaknya peningkatan baru dalam kesempatan memanfaatkan saluran kredit.

Untuk membantu negara-negara yang paling miskin dalam pertemuan Jamaica itu telah dibicarakan pembentukan suatu dana yang disebut *special trust fund*. Dana tanggungan khusus ini ditujukan untuk menolong negara-negara yang pendapatan per capita mereka kurang dari \$ 360 setahun. Tujuan penggunaan dana tersebut ialah untuk menutup defisit Neraca Pembayaran yang secara keseluruhannya untuk tahun ini diperkirakan sebesar \$ 31.000 juta. Komunike resmi Jamaica mengatakan keprihatinannya atas parahnya keadaan ekonomi negara-negara penghasil bahan mentah.

Sumber dana yang disebut *special trust fund* ini diperoleh dari hasil penjualan cadangan emas IMF dan dari sumbangan sukarela. Seperti diketahui peranan emas di dalam sistim yang baru nanti berangsur-angsur

akan dihapus, dengan demikian nantinya cadangan emas berangsur-angsur akan diganti dengan SDRs.

Di samping hal-hal tersebut di atas masalah perubahan quota structure juga mendapat perhatian untuk segera dirumuskan kembali, sebab rumus penetapan quota yang lama bagi masing-masing negara anggota IMF terdiri atas beberapa variabel yang berlaku di waktu yang lampau dan sekarang keadaan tersebut sudah tidak sesuai lagi.

Seperti diketahui rumus Bretton Woods mendasarkan penetapan quota suatu negara dengan menggunakan banyak variabel yaitu sebagai berikut:

- a. 2% dari pendapatan nasional
- b. 5% dari emas atau dollar
- c. 10% dari variasi ekspor secara maksimum
- d. 10% rata-rata impor
- e. jumlah a, b dan c ditambah dengan perbandingan secara prosentuil daripada angka rata-rata ekspor terhadap pendapatan nasional.

Dilihat dari sudut negara-negara berkembang, masalah pembaharuan struktur quota ini sangat penting sekali artinya. Atas dasar quota inilah selama ini keputusan-keputusan penting di bidang ekonomi internasional lebih banyak ditentukan oleh negara-negara maju. Pada masa menuju Orde Ekonomi Internasional Baru ini pengambilan keputusan internasional harus mencerminkan pula aspirasi-aspirasi negara-negara berkembang.

8. Sanksi dan Pengawasan Internasional

Masalah pengawasan internasional (international surveillance) banyak dibahas dalam pertemuan-pertemuan internasional menuju ke pembaharuan Sistem Moneter Internasional.

Yang dipersoalkan adalah siapa yang diberi kekuasaan penuh untuk mengawasi aturan permainan moneter internasional, apakah IMF atau badan-badan lainnya. Dalam pertemuan Kingston, Jamaica, telah disetujui bahwa IMF tetap menjalankan peranannya seperti sekarang ini, bahkan akan diberi

kekuasaan yang lebih besar. Setiap masalah yang menyangkut Sistim Moneter Internasional hendaknya dipecahkan dalam rangka IMF.

Diakui oleh para Menteri yang mengadakan pertemuan di Jamaica itu bahwa prosedur konsultasi dan pengawasan selama ini belum memuaskan dan harus segera diperbaiki. Telah disetujui pula untuk mengadakan pertemuan-pertemuan secara teratur dan terus menerus untuk membahas *adjustment process* Neraca Pembayaran yang mengalami ketidak-seimbangan serious yang dapat mempunyai efek timbal balik antara negara defisit dan negara yang mengalami surplus Neraca Pembayaran. Dalam pertemuan-pertemuan secara teratur itu dimaksud pula untuk membahas masalah *temporary floating* dan perlunya ditinjau secara periodik situasi Neraca Pembayaran dan transfer sumber-sumber daya yang riil buat pembangunan, dari negara-negara maju kepada negara-negara berkembang.

Untuk masa-masa mendatang IMF akan diberi kekuasaan untuk mengharuskan negara-negara anggota mematuhi aturan permainan yang disepakati bersama. Apabila aturan permainan itu dilanggar, maka IMF harus mampu mengenakan sanksi-sanksi (sanctions), namun sanksi-sanksi tersebut hendaknya didasarkan atas kerjasama yang baik.

9. Perubahan Anggaran Dasar

Sebelum design Sistim Moneter Internasional yang baru itu disetujui, pertemuan Kingston harus menyelesaikan masalah-masalah teknis, politis dan hukum.

Untuk memberikan landasan hukum atas langkah-langkah yang segera akan diambil, maka kepada Dewan Eksekutif IMF telah diminta menyiapkan konsep perubahan anggaran dasar yang antara lain meliputi (1) merubah ketentuan-ketentuan yang ada sekarang mengenai emas, (2) memberi kemungkinan kepada IMF untuk mengesahkan kedudukan negara-negara yang menjalankan pengambangan valuta (sistim floating) dan memberi kemungkinan bagi negara-negara anggota IMF memilih sistim nilai tukar tetap di masa mendatang atas dasar persetujuan mayoritas suara anggota-anggota IMF, (3) memberikan kekuasaan kepada IMF untuk menjalankan suatu kebijaksanaan yang menghubungkan

(link) bantuan pembangunan dengan alokasi SDRs, (4) memberikan kedudukan yang permanen atas deklarasi sukarela tentang perdagangan (*trade pledge*), (5) memberi kekuasaan kepada IMF untuk mengadakan fasilitas substitusi, (6) menyempurnakan General Account serta ciri-ciri dan ketentuan-ketentuan yang mengatur penggunaan SDRs dan perubahan-perubahan lainnya yang menjadi akibatnya, dan (7) mendirikan suatu *Council of Governors* yang akan dijadikan *decision making powers* yang diperlukan untuk men-supervisi management dan pengesahan (adoptasi) Sistim Moneter, mengawasi pelaksanaan proses penyesuaian Neraca Pembayaran yang terus menerus.

PENUTUP

Telah disebutkan pada bahagian terdahulu bahwa pertemuan Kingston itu hanyalah menyempurnakan Sistim Bretton Woods yang sudah tidak mampu lagi menjawab tantangan-tantangan perubahan pada dasawarsa belakangan ini.

Usaha-usaha perbaikan Sistim Moneter Internasional semakin jelas masih berdasarkan hipotesa yang lama di mana terdapat anggapan bahwa ha-kekat dan pola perdagangan internasional belum berubah. Pembaharuan Sistim tersebut lebih menekankan *tatanannya*, padahal tingkah laku *ekonominya* itu sendiri sudah berubah.

Sistim Kingston hanyalah menjalankan koreksi-koreksi pada bagian-bagian mekanisme Bretton Woods yang mulai menunjukkan kelemahan-kelemahannya. Tidak ada hasil yang luar biasa dalam pertemuan Kingston itu. Bahkan banyak menimbulkan tanda tanya, karena keputusan-keputusan Kingston banyak yang membingungkan.

Ada beberapa hal besar yang sebenarnya masih menjadi bahan perdebatan yaitu misalnya yang menyangkut soal-soal sistim nilai tukar, peranan emas, peranan SDRs dan soal penyesuaian Neraca Pembayaran yang mengalami gangguan-gangguan berat.

Apabila Sistim Bretton Woods pada mulanya diciptakan untuk mengelakkan ketidak-pastian yang dialami pada masa depresi besar di tahun-tahun tiga-puluhan, maka Kingston yang dimaksudkan untuk memperbaiki Sistim lama

tersebut pada umumnya dapat dikatakan justru menghilangkan ketentuan-ketentuan yang seharusnya ada di dalam sesuatu Sistim. Misalnya sekarang tidak ada lagi ketentuan paritas tetap yang mengharuskan negara-negara untuk campur tangan di pasar uang internasional guna memulihkan perubahan nilai uang nasional terhadap mata uang asing.

Apabila demikian, dengan dibenarkannya suatu negara melakukan pengembangan nilai tukar mata uangnya akan menimbulkan ketidak-pastian, apalagi jika dilakukan terus menerus, maka Sistim Moneter Internasional Baru akan kehilangan pegangan tetap yang menentukan dunia usaha.

Mengenai persoalan emas sebetulnya masih menjadi bahan perdebatan. Pertemuan Kingston telah memutuskan untuk meniadakan harga emas yang tetap sedemikian rupa sehingga juga di bidang harga emas ini Sistim Kingston tidak lagi mengandung titik-titik yang mantap sebagai pegangan.

Kesemuanya ini kiranya menimbulkan pertanyaan apakah keputusan Kingston masih dapat dianggap sebagai suatu Sistim, sebab secara implisit sesuatu Sistim seperti itu seharusnya mengandung pengaturan mengenai mekanisme dan keharusan-keharusan yang khas demi memperbaiki keseimbangan Neraca Pembayaran yang terganggu. Sedangkan di dalam ketentuan Kingston ada dikatakan bahwa sesuatu negara anggota diberi hak baik untuk tidak turut serta di dalam Sistim (oleh karenanya membiarkan mata uangnya mengambang terus menerus) maupun kalau sudah di dalam Sistim itu diperbolehkan ke luar kembali asal saja dapat memberikan alasan-alasan kepada IMF.

Untuk memecahkan masalah defisit Neraca Pembayaran, penulis mendapat kesan bahwa Sistim yang baru itu secara mudah mencari pemecahannya di dalam pemberian fasilitas kredit. Dengan demikian kiranya pantas ditanyakan apakah kedua puluh orang Menteri yang berapat di Kingston atas nama 127 negara-negara anggota IMF tidak menyadari bahwa setiap penciptaan likwiditas internasional yang baru lambat tetapi pasti akan menambah peredaran uang di dalam negeri setiap negara anggota. Sedangkan inflasi yang ditimbulkannya pasti akan menimbulkan benih-benih baru bagi defisit Neraca Pembayaran.

Dengan demikian kiranya dapat dikatakan bahwa di satu pihak negara industri kaya hendak menutup-nutupi ketidak-mauannya untuk benar-benar membantu negara-negara berkembang secara nyata, di lain pihak negara-negara tersebut tidak mempunyai *keberanian politik* untuk meminta kepada warganya supaya bersedia memberi bantuan kepada negara-negara berkembang lewat tabungan suka rela ataupun tabungan paksaan lewat sistim fiskal.

Tidak adanya kemauan untuk memberikan bantuan-bantuan tanpa menimbulkan inflasi dunia, kelihatan di dalam hasil kerja *Development Committee* yang juga sama-sama berkumpul di Jamaica. Praktis hasil kerja Komite ini adalah nihil.

Memang di dalam hasil rumusan Komite 20 ada dinyatakan bahwa penambahan fasilitas bantuan kredit kepada negara-negara berkembang oleh negara-negara maju akan dilakukan melalui penyetoran dari hasil kenaikan harga emas yang mereka terima kembali dari IMF, tetapi di dalam kenyataannya tidak ada satupun negara-negara maju bersedia menyatakan *commitment-nya in real terms*.

Apa yang telah diuraikan di atas merupakan cermin, kepentingan-kepentingan yang nampaknya sukar untuk dikompromikan, sehingga seolah-olah masih terdapat sikap saling berkonfrontasi secara terselimum. Dengan demikian krisis hubungan antara *Utara* dan *Selatan* nampaknya masih belum lenyap. Di samping itu sebenarnya antara negara-negara Atlantik itu sendiri seperti Amerika Serikat, Jepang dan negara-negara Eropah Barat, telah dihinggapi krisis hubungan yaitu sejak tergesernya kekuatan ekonomi internasional Amerika Serikat ke belakang.