

September 2005

## Debt Relief Melalui HIPC Initiatives dan Tantangan Mengatasi Kemiskinan Dunia

Nurul Rochayati  
UNHCR, nurul.rochayati@gmail.com

Suzanne Maria Departemen Ilmu Hubungan Internasional, FISIP UI  
suzanne.maria@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/global>

---

### Recommended Citation

Rochayati, Nurul and Maria, Suzanne Departemen Ilmu Hubungan Internasional, FISIP UI (2005) "Debt Relief Melalui HIPC Initiatives dan Tantangan Mengatasi Kemiskinan Dunia," *Global: Jurnal Politik Internasional*: Vol. 8 : No. 1 , Article 2.

DOI: 10.7454/global.v8i1.243

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/global/vol8/iss1/2>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Social and Political Sciences at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Global: Jurnal Politik Internasional by an authorized editor of UI Scholars Hub.

# Debt Relief Melalui HIPC Initiatives dan Tantangan Mengatasi Kemiskinan Dunia

NURUL ROCHAYATI DAN SUZANNE MARIA A.

## Abstract

Poor countries' debt crisis has caused severe impacts on humanity as it restrains development and poverty eradication efforts. This article will discuss the origins of debt crisis in poor countries, and the previous debt relief mechanisms to address low-income countries unsustainable debt conducted by Paris Club and the IMF. Despite these efforts, low-income countries debt remains unsustainable, therefore in 1996, IMF with the World Bank launched Heavily Indebted Poor Countries Initiatives in order to assist these countries to achieve a sustainable debt and therefore smooth the progress of poverty eradication. This article will also elaborate the initiatives' efficacy in the past years. Finally, this article will try to give some possible recommendations for the initiatives and debt relief efforts as a whole.

*There will be no Peace if there is no Justice,  
There will be no Justice if there is no Equity,  
There will be no Equity if there is no Progress,  
There will be no Progress if there is no Democracy  
There will be no Democracy if there is no Respect  
For the Identity and Dignity of all Peoples and Cultures*

*(Rigoberta Menchu Tum, Nobel Peace Laureate in an Open Letter to President Bush, Sept 2001)*

## PENGANTAR

Permasalahan krisis pembayaran hutang bukan merupakan masalah baru dalam perekonomian dunia. Fenomena ini telah ditemukan sejak abad ke-4 sebelum masehi. Akan tetapi, krisis hutang yang kini dialami oleh negara miskin, yang sebagian besar terletak di Benua Afrika, menimbulkan dampak yang memilukan bagi kemanusiaan. Sekitar 300 juta penduduk di Benua Afrika, atau setara dengan setengah

dari total populasi di wilayah ini, hidup dengan pendapatan dibawah US\$ 0,65 perhari.<sup>1</sup> Selain itu, hanya 1 dari 6 anak yang dapat hidup hingga umur 5 tahun dengan lebih dari 50 juta anak tidak mendapatkan akses terhadap pendidikan. Hidup mereka masih diperburuk dengan permasalahan kelaparan, penyakit menular, dan minimnya akses masyarakat terhadap sektor pelayanan publik.<sup>2</sup> Sementara itu negara-negara di Benua Afrika masih harus mengeluarkan US\$10 milyar setiap

tahunnya untuk pembayaran hutang. Jumlah ini empat kali lebih besar dari biaya yang dikeluarkan untuk sektor pendidikan dan kesehatan.<sup>3</sup>

Seiring dengan derasnya arus globalisasi dan informasi, krisis hutang negara miskin ini semakin menarik perhatian masyarakat internasional. Masyarakat internasional mulai menunjukkan kekhawatiran mereka akan kondisi masyarakat miskin di negara-negara miskin karena ketidakmampuan mereka menanggung beban hutang. Aliran bantuan luar negeri telah secara nyata tidak mampu menolong masyarakat miskin keluar dari kemiskinan mereka. Terlebih lagi, upaya penanganan hutang sebelum tahun 1996 tidak banyak menolong negara miskin karena negara-negara debitor bernegosiasi secara terpisah pada tingkat bilateral dan multilateral sehingga hutang mereka tidak dilihat secara keseluruhan dan memerlukan biaya negosiasi yang besar bagi debitor.<sup>4</sup>

Angin positif dalam penanganan hutang negara miskin sepertinya mulai berhembus ketika pada tahun 1996, IMF dan Bank Dunia, atas desakan masyarakat internasional, meluncurkan program *Heavily Indebted Poor Countries Initiatives* (HIPC) *Initiatives*. Program ini kemudian direformasi pada tahun 1999, yang seringkali disebut dengan HIPC *Initiatives* II. IMF dan Bank Dunia mengklaim HIPC *Initiative*, baik HIPC I dan II, sebagai skema penghapusan hutang yang mengkombinasikan penghapusan hutang dengan reformasi kebijakan makroekonomi dengan tujuan untuk membantu negara-negara miskin mengurangi hutang eksternal sampai tahap yang dapat ditopang (*sustainable debt*). HIPC juga merupakan usaha pertama yang

dilakukan oleh kreditor melalui cara yang lebih komprehensif. Dengan adanya HIPC ini, negara miskin diharapkan akan dapat memfokuskan perhatian mereka pada proses pengurangan kemiskinan jangka panjang dan pertumbuhan ekonomi. Secara khusus, tulisan ini akan melihat bagaimanakah hubungan pengurangan hutang (*debt relief*) dengan penghapusan kemiskinan serta meninjau pelaksanaan *HIPC Initiatives*.

## HUTANG, KEMISKINAN DAN DEBT RELIEF

Kata-kata Rigoberta Menchu Tum di atas yang menyebutkan bahwa bila tidak ada keadilan maka tidak akan ada kemajuan, merupakan gambaran umum dari keadaan ekonomi dunia saat ini, dimana jarak antara negara maju dan berkembang semakin jauh. Negara-negara maju dengan hanya 0,13% dari total populasi dunia menguasai 25% total aset perekonomian global. Sementara itu, 20% dari total penduduk dunia yang sebagian besar di negara maju bisa menikmati 86% barang konsumsi dunia, sementara 80% lainnya hanya menikmati 14% sisanya.<sup>5</sup> Data statistik tersebut menegaskan betapa besar jarak yang terbentang antara negara maju dan negara miskin.

Ketimpangan ekonomi yang semakin lebar ini membuat negara miskin sulit untuk keluar dari kemiskinan. Kemiskinan telah menghambat akses terhadap makanan, air bersih, pelayanan kesehatan, maupun pendidikan bagi penduduk negara miskin. Hambatan-hambatan inilah yang kemudian terakumulasi dan menjadi hambatan terbesar bagi terciptanya pertumbuhan dan perkembangan ekonomi yang dibutuhkan

negara miskin untuk berdiri sejajar dengan negara maju.

Kemiskinan di negara-negara miskin yang sebagian besar terletak di Benua Afrika coba diselesaikan oleh negara maju dan institusi keuangan dunia seperti IMF dan World Bank dengan memberikan pinjaman atau bantuan luar negeri. Dalam pemikiran negara maju, bantuan luar negeri merupakan mekanisme yang cukup efektif dalam mengentaskan kemiskinan di negara miskin. Bagi kedua institusi ini, bantuan luar negeri dilihat sebagai faktor pendorong bagi terciptanya pertumbuhan ekonomi yang tinggi di negara miskin. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi di negara miskin adalah kunci bagi pengentasan kemiskinan dunia dan oleh karenanya akan mendukung terciptanya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan di seluruh dunia.<sup>6</sup> Akan tetapi, yang dimaksudkan dengan pertumbuhan ekonomi berkelanjutan oleh negara maju adalah tetap terbukanya pasar di negara miskin bagi barang-barang mereka.

Dengan berpegang pada asumsi ini, negara maju mengalirkan milyaran dolar dalam bentuk hutang kepada negara miskin. Aliran dana ini makin deras dengan adanya *oil boom* pada tahun 1973 dimana dana yang tersimpan di Bank-Bank Eropa harus terus diputar. Pemberian dana ini seringkali dilakukan tanpa adanya pertimbangan dari negara maju akan kemampuan negara miskin membayar kembali dan tujuan penggunaan dari dana tersebut. Menginjak tahun 1980-an, makin tingginya tingkat inflasi yang berakibat pada penurunan tingkat cadangan devisa negara miskin serta turunnya harga komoditas barang primer membuat

beban hutang negara miskin menjadi tidak dapat ditanggung lagi. Bantuan keuangan tidak mampu berperan dalam meningkatkan perekonomian negara miskin seperti yang diasumsikan negara maju. Bantuan luar negeri hanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan primer dari masyarakat negara miskin, khususnya untuk memeringi penyakit dan pemenuhan kebutuhan pokok. Bantuan ini bahkan kerap kali tidak sampai ke tangan masyarakat miskin dengan tepat waktu. Bantuan ini sama sekali tidak bisa dialokasikan untuk investasi dan pembangunan ekonomi jangka panjang sehingga negara miskin terpaksa terus menerus meminjam tanpa mampu mengembalikannya. Akibatnya, beban hutang Afrika telah mencapai dua kali lipat dari total hutang wilayah lain. Selain itu, beban hutang di Afrika yang mencapai US\$ 365 per capita telah melebihi GNP-nya yang hanya berjumlah US\$ 308 per kapita.<sup>7</sup>

Beban hutang yang sedemikian tinggi tidak ayal membuat kemampuan negara miskin untuk keluar dari kemelut kemiskinan seperti kelaparan, dan penyakit menjadi semakin sulit. Pemerintah negara miskin dipaksa untuk mengalokasikan 20% dari pendapatan negara demi membayar kembali hutang yang mereka pinjam. Khusus untuk Afrika, masyarakat bahkan harus membayar kembali sejumlah US\$ 1,3 untuk setiap US\$ 1 yang mereka dapatkan. Dengan alokasi pembayaran hutang yang sedemikian besar, pendapatan negara tidak lagi bisa dialokasikan secara efektif untuk membiayai pengadaan pelayanan kesehatan, pendidikan, dan bahkan kebutuhan dasar masyarakat negara miskin. Sebagai akibatnya, masyarakat dihadapkan pada rendahnya jumlah lapangan kerja yang tersedia, terbatasnya jasa pelayanan publik

yang bisa disokong pemerintah, serta ketidakmampuan pemerintah menyubsidi makanan dan kebutuhan energi negara. Keadaan ini pada akhirnya berujung pada kecilnya kemungkinan bagi negara miskin untuk menstimulus pertumbuhan ekonomi dan keluar dari kemiskinan.<sup>8</sup>

Menghadapi beban hutang yang makin tidak bisa ditanggung lagi oleh negara miskin, berbagai pihak mengeluarkan posisi dan pendapat mereka masing-masing. Dalam *United Nations Conference on Hunger* di Afrika pada bulan Juli 2004, Jeffrey Sachs, Penasihat Sekretaris Jenderal PBB Kofi Annan, mengatakan bahwa sudah saatnya pemberian hutang oleh negara maju dihentikan karena level hutang negara miskin sudah sampai pada titik yang tidak bisa ditanggung lagi. Sachs juga menambahkan bahwa tidak seharusnya negara yang mengaku dirinya beradab mengumpulkan hutang mereka dari orang-orang – negara miskin – yang sekarat karena kelaparan, penyakit dan kemiskinan. Suara lantang juga disuarakan oleh Jubilee 2000, sebuah bentuk koalisi dari para pemuka agama, aktivis, seniman dan warga biasa. Koalisi ini khusus didirikan untuk mengkampanyekan penghapusan hutang negara miskin melalui proses yang transparan dan adil.<sup>9</sup>

#### **PENGENTASAN KEMISKINAN: PENGURANGAN HUTANG ATAU BANTUAN (AID)?**

Kegagalan negara-negara miskin untuk keluar dari jeratan hutang dan kemiskinan telah mendorong lahirnya beberapa pemikiran mengenai mekanisme yang dinilai akan efektif untuk membantu pengentasan kemiskinan negara-negara miskin. Acuan

utama dalam pemikiran-pemikiran tersebut adalah bahwa upaya pengentasan kemiskinan yang akan diimplementasikan haruslah mampu meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi dan investasi. Dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi yang dibarengi dengan tingkat investasi yang tinggi pula, negara miskin akan mampu perlahan-lahan keluar dari kemiskinannya.

Salah satu pemikiran tersebut adalah pemikiran dari Serkan Arslanalp dan Peter Blair Henry yang menyatakan bahwa bentuk bantuan yang diperlukan oleh negara-negara miskin yang terjerat krisis hutang adalah bantuan finansial. Mekanisme *debt relief* tidak akan berfungsi secara efektif di negara-negara miskin karena mekanisme tersebut hanya akan efektif di negara berkembang yang memiliki struktur ekonomi yang tidak seburuk negara miskin meski mereka juga memiliki hutang yang banyak seperti Indonesia, Pakistan, Kolombia, Jamaika, Malaysia, dan Turki. Negara-negara miskin lebih membutuhkan bantuan finansial karena mereka tidak memiliki struktur ekonomi yang baik serta dana yang memadai untuk menggerakkan roda perekonomian. *Debt relief* tidak akan banyak membantu negara miskin karena mereka tetap tidak mempunyai sumber ekonomi yang mencukupi untuk menggerakkan roda perekonomian mereka. Dana bantuan dari luar negeri bukan hutang mungkin akan menjadi sumber ekonomi baru untuk menjalankan perekonomian.<sup>10</sup>

Berbeda dengan pemikiran di atas, *The Overseas Development Institute* (ODI) melihat penghapusan hutang memainkan dua fungsi utama yaitu, stimulus bagi pertumbuhan ekonomi dan perubahan dalam distribusi pendapatan antara negara maju

dan negara berkembang.<sup>11</sup> Dengan adanya stimulus pertumbuhan ekonomi di negara miskin, maka ketimpangan antara negara miskin dan maju bisa dikurangi. Selain itu, penghapusan hutang akan mengembalikan kelancaran arus penggunaan sumber daya ekonomi negara dengan lebih efektif. Hal ini diharapkan akan memicu pertumbuhan ekonomi yang lebih efektif dan efisien.

Sejalan dengan pemikiran di atas, kajian yang dilakukan oleh beberapa LSM yaitu Oxfam, Canod, dan Action Aid menunjukkan bahwa ada korelasi positif antara pengurangan hutang dengan pengentasan kemiskinan dan peningkatan laju pertumbuhan ekonomi. Dengan pengurangan hutang, maka dana negara bisa diprioritaskan untuk membayar hutang domestik sehingga kredit macet di dalam negeri bisa di atasi dan investasi domestik maupun akan bisa berjalan dengan lebih baik. Lancarnya investasi di dalam negeri baik investasi domestik maupun asing akan turut berperan penting dalam meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi.<sup>12</sup> Dengan pengurangan hutang, dana negara yang semula digunakan untuk membayar beban hutang dapat dialokasikan untuk memenuhi belanja negara negara di sektor-sektor penting untuk pengentasan kemiskinan seperti penyediaan air bersih, pelayanan kesehatan, pendidikan, maupun penyediaan sarana dan prasarana publik.<sup>13</sup> Dalam hal ini, peran pemerintah menjadi sangat penting karena pemerintah harus mampu memegang peran utama dalam setiap mekanisme pengentasan kemiskinan di negaranya. Pemerintah harus mampu menganalisis potret kemiskinan di negaranya. Dengan demikian, sumber dana yang tersedia karena adanya pengurangan hutang akan bisa dialokasikan dengan lebih

baik. Beberapa pertanyaan penting yang harus mampu dijawab oleh pemerintah antara lain tingkat kemiskinan dari negara, kemiskinan yang mana yang harus dientaskan terlebih dahulu, dan apakah negara mempunyai sumber dana atau sumber ekonomi lain yang memadai untuk mengatasi kemiskinan itu. Bila ditemukan bahwa dana tidak mencukupi, maka pemerintah harus cukup tanggap untuk mencari alternatif kebijakan pengentasan kemiskinan agar mekanisme *debt relief* tidak menjadi sia-sia.<sup>14</sup>

### KRISIS HUTANG DI NEGARA MISKIN DAN RESPON NEGARA MAJU

Sebagian besar hutang negara berpendapatan rendah<sup>15</sup> atau yang lebih lanjut akan disebut dengan negara miskin dapat dilacak sejak tahun 1970an dan 1980an ketika sebagian besar negara miskin di Afrika baru saja merdeka. Pemerintah di negara ini harus menghadapi sebuah perekonomian yang sangat tertinggal dan sangat tergantung dengan perekonomian negara barat. Di samping itu, pemerintah juga mewarisi sumber-sumber ekonomi dan infrastruktur, seperti sekolah, rumah sakit, dan sarana transportasi yang sangat tidak memadai. Kemudian dalam rangka menjalankan program pembangunan domestik, pemerintah di negara Afrika memutuskan untuk meminjam kepada sumber-sumber dana eksternal. Kebijakan ini dilatarbelakangi oleh meningkatnya harga komoditas ekspor mereka, seperti kopi, coklat, dan kapas pada awal tahun 1970an. Pemerintah berharap dengan tingginya harga komoditas ekspor, maka pembayaran hutang dapat berlangsung lancar.<sup>16</sup> Namun memasuki akhir tahun 1970an terjadi peristiwa "*oil boom*" dimana harga mi-

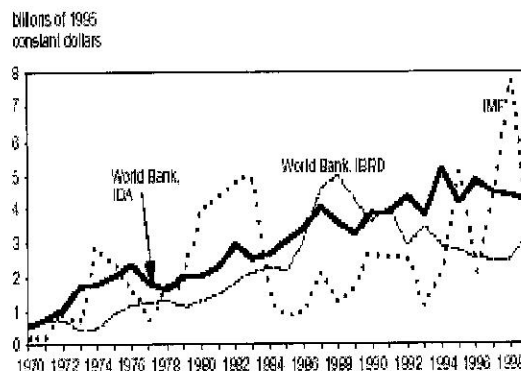
nyak dunia meningkat drastis, ditambah lagi dengan tingkat bunga yang tinggi, dan turunnya harga komoditas ekspor negara debitor secara besar-besaran, maka kesulitan dalam melakukan pembayaran hutang tidak dapat dihindari dan beban hutang negara-negara ini melonjak tinggi sejak awal 1980an.

Krisis hutang pada negara miskin memiliki karakteristik yang berbeda dengan krisis hutang negara-negara berpendapatan menengah di Amerika Latin pada tahun 1980-an. Krisis hutang pada negara-negara berpendapatan menengah tersebut sebagian besar merupakan pinjaman kepada kreditor-kreditor swasta, terutama bank-bank komersial. Sedangkan bagi negara-negara miskin yang memiliki akses lebih terbatas terhadap sumber keuangan swasta, hutang mereka sebagian besar diperoleh melalui pinjaman kepada negara-negara lain, *Export Credit Agencies* (ECA),<sup>17</sup> atau pada *official creditors*, termasuk kepada IMF dan Bank Dunia, terutama yang digunakan untuk mendukung Program Penyesuaian Struktural (SAPs) pada tahun 1980an.<sup>18</sup>

Terdapat beberapa faktor penyumbang dalam permasalahan krisis hutang negara miskin. Faktor yang pertama adalah kemauan dari negara-negara kreditor untuk memberikan pinjaman kepada negara-negara miskin. Motivasi bagi negara kreditor untuk memberikan pinjaman selama pada tahun 1970an dan 1980an adalah untuk menstimulasi ekspor negara kreditor itu sendiri. Hal ini berkaitan dengan keuntungan ekonomi dan industri yang akan diperoleh dari melindungi dan menciptakan lapangan pekerjaan domestik di negara miskin. Selain itu mereka juga berkeinginan untuk memperkuat hubungan

diplomatik, baik dengan negara-negara debitor itu sendiri maupun dengan mitra perdagangan yang berkaitan. Motivasi-motivasi ini dikenal sebagai “pinjaman kepentingan nasional,” dimana negara kreditor menyadari dan menerima kenyataan bahwa pinjaman tersebut memiliki resiko yang cukup tinggi dan kemungkinan besar bahwa hutang tersebut tidak dapat dikembalikan.<sup>19</sup>

**Grafik I**  
**Distribusi Pinjaman IMF dan Bank Dunia kepada LICs**



IBRD = International Bank for Reconstruction and Development  
IDA = International Development Association

Source: World Bank, Global Development Finance CD-ROM, 2001.

Faktor penyumbang lainnya, menurut *IMF Staff Paper* 1998, adalah guncangan berat yang dialami perdagangan komoditas ekspor, kurangnya penyesuaian makroekonomi dan reformasi struktural, lemahnya pengelolaan hutang oleh negara debitor, dan faktor politik, seperti perang dan permasalahan sosial.<sup>20</sup> Sementara itu menurut Michiko Nissanke dan Benno Ferrarini, kebijakan penyesuaian struktural yang dianjurkan IMF justru menjadi salah satu penyebab memburuknya kondisi beban hutang di negara-negara miskin. Ketika itu IMF menyarankan peningkatan volume

ekspor, yang justru menyebabkan rendahnya harga komoditi ekspor. Seperti yang terjadi dengan menurunnya harga kopi produksi Uganda, sebagai akibat ekspansi puksi secara besar-besaran.<sup>21</sup>

Ide mengenai *debt relief* sendiri awalnya ditentang oleh negara-negara maju. Mereka yang tergabung dalam G7 tidak menyetujui adanya penghapusan hutang yang diserukan. Namun, keadaan yang makin memburuk akhirnya memaksa negara G7 untuk mengakui bahwa penghapusan hutang bagi negara miskin merupakan hal yang sulit dielakkan lagi. Terlebih lagi, IMF dan Bank Dunia sendiri sudah mengakui bahwa keadaan bagi negara miskin bisa menjadi lebih buruk lagi karena beban hutang yang mereka tanggung. Dengan persetujuan negara-negara G7 inilah, Bank Dunia dan IMF setuju untuk meluncurkan serangkaian program penghapusan hutang.<sup>22</sup>

Ketika pada awal tahun 1980an banyak negara miskin mengalami kesulitan dalam melakukan pembayaran terhadap bunga maupun hutang pokok yang telah jatuh tempo, berbagai mekanisme pengelolaan hutang dilakukan oleh kelompok informal negara-negara kreditor (*official creditor*) yang dikenal dengan sebutan Paris Club.<sup>23</sup> Paris Club melakukan serangkaian negosiasi penjadwalan kembali hutang negara-negara miskin, bersama dengan IMF, Bank Dunia maupun bank pembangunan regional, dan ECA yang menawarkan pinjaman baru dengan persyaratan kebijakan penyesuaian ekonomi makro yang harus dilakukan oleh negara-negara tersebut. Negosiasi penjadwalan hutang yang dilakukan oleh Paris Club dilakukan bersamaan dengan program reformasi kebijakan ekonomi yang disarankan oleh IMF. Pendekatan ini

memberikan aliran dana segar dan pembiayaan bagi program reformasi mereka, tetapi jumlah hutang secara keseluruhan negara-negara miskin ini tetap meningkat, sehingga kewajiban pembayaran hutang mereka meningkat sebesar 17% dari nilai ekspor pada tahun 1980 dan mencapai puncaknya pada tahun 1986 sebesar 30% terhadap nilai eksportnya.<sup>24</sup>

Tonggak baru dalam penanganan masalah hutang eksternal negara-negara miskin terjadi pada tahun 1987 ketika Inggris meminta negara anggota Paris Club melakukan penjadwalan hutang dengan mengambil tingkat bunga dibawah nilai pasar. Dengan mekanisme ini, nilai sekarang (*present value*) dari hutang dapat berkurang. Pada tahun yang sama dalam Konferensi G7<sup>25</sup> di Venice, Michel Camdessus, *Managing Director* IMF, memperkenalkan *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF) sebagai fasilitas baru pemberian pinjaman kepada negara berpendapatan rendah. Kedua cara ini dimaksudkan untuk mencegah hutang negara-negara ini menjadi semakin tidak dapat ditopang (*unsustainable debt*). Namun pada saat itu belum ada kesepakatan mengenai definisi dari hutang yang tidak dapat ditopang itu sendiri. Hal ini dikarenakan berbedanya aliran dana yang mengalir baik melalui pendapatan negara, bantuan, dan pinjaman baru kepada masing-masing negara.

Sampai pada tahun 1988, terdapat tiga pilihan pendekatan yang dikemukakan oleh negara kreditor dalam menangani permasalahan krisis hutang negara miskin. Ketika Inggris ingin menurunkan tingkat bunga dari kewajiban hutang yang jatuh tempo, Prancis mengusulkan untuk mengurangi sepertiga dari pembayaran kewajiban hu-



tang jatuh tempo dan melakukan penjadwalan hutang berdasarkan tingkat bunga yang sesuai pasar, sementara itu terdapat sebagian kreditor lain yang tidak dapat menggunakan berbagai bentuk *debt relief*, karena akan menyebabkan kerugian dalam proses akunting. Kompromi diantara ketiga pendekatan ini diperoleh dalam pertemuan G7 di Toronto pada tahun 1988, dimana kreditor Paris Club dapat menggunakan ketiga bentuk pilihan yang dianggap lebih sesuai. Kesepakatan ini kemudian dikenal sebagai "*Toronto Terms*." Pada tahun 1998-1991 hutang dari 20 LICs sebesar US\$ 6 milyar mengalami penjadwalan kembali dalam "*Toronto Terms*" baik dalam bentuk pengurangan maupun penjadwalan kembali dengan tingkat bunga dibawah pasar.<sup>26</sup> Memasuki tahun 1990an, mulai disadari bahwa konsensi yang dihasilkan melalui mekanisme ini kurang memadai dalam membuat hutang LICs menjadi dapat ditopang.

Pada tahun 1991, Paris Club menghasilkan mekanisme baru, yaitu "*London Terms*" dengan menambah tingkat konsensial atau tingkat pemotongan sebesar 50 persen. Tingkat konsensial ini dapat ditingkatkan apabila negara tersebut menunjukkan performa ekonomi yang baik selama kurang lebih tiga tahun. Kemudian melalui "*Naples Term*," Paris Club menyetujui untuk meningkatkan konsesionalitas dari penjadwalan kembali hutang sampai dengan 67%. Mekanisme ini mulai diberlakukan sejak Januari 1995. Terdapat 26 perjanjian penjadwalan hutang yang dilakukan dalam "*London Terms*" dan 34 perjanjian dalam "*Naples Term*." Melalui kedua mekanisme ini sebanyak \$25 Milyar pembayaran hutang dari negara LICs mendapat pengurangan atau penjadwalan kembali

dengan tingkat bunga rendah dalam jangka waktu menengah dan panjang.<sup>27</sup>

Disamping mekanisme dari Paris Club di atas, IMF mengeluarkan kebijakan penanganan hutang melalui kebijakan *Structural Adjustment Programmes (SAP)* yang dirancang untuk menstabilkan dan merestrukturisasi perekonomian negara-negara miskin. Dengan mengikuti mekanisme yang disarankan IMF, negara-negara miskin diharapkan dapat mendorong roda perekonomian mereka kembali sehingga dapat memastikan kemampuan mereka untuk membayar hutang.<sup>28</sup> Program ini diluncurkan dengan asumsi bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan mendorong negara miskin untuk bebas dari kemiskinannya. Strukturisasi ekonomi akan membantu negara miskin menciptakan tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi. Strukturisasi yang dimaksudkan adalah dengan mengikuti program-program penyesuaian struktural demi terciptanya stabilitas ekonomi makro.

Program-program strukturisasi ekonomi yang tercantum dalam SAP didasari pada pemahaman nilai-nilai neoliberalisme atau lebih dikenal dengan "*Washington Consensus*." *Washington Consensus* sendiri diciptakan dan dilaksanakan oleh para ahli ekonomi yang bekerja di dua institusi ekonomi dunia yaitu IMF dan Bank Dunia yang bermarkas di Washington. Dengan mengikuti SAPs, pemerintah negara miskin diharuskan untuk mengurangi belanja pemerintah, khususnya dalam bentuk subsidi, untuk pelayanan umum seperti pendidikan, kesehatan, energi. Dengan pengurangan ini, pemerintah akan bisa mengalokasikan dana secara lebih efektif baik untuk pembayaran hutang maupun untuk me-

nyokong kebijakan makro ekonomi lainnya. Kebijakan makro ekonomi yang harus diikuti adalah melakukan liberalisasi perdagangan, privatisasi, investasi asing dan pengendalian fiskal.<sup>29</sup>

Bagi negara yang telah mematuhi SAPs, IMF dan Bank Dunia akan melakukan penjadwalan hutang dari negara tersebut. IMF dan Bank Dunia selalu mengkampanyekan bahwa dengan mengikuti SAPs, negara-negara miskin akan dapat mengurangi tingkat kemiskinannya. Pendapat Bank Dunia dan IMF ini mendapat tentangan dari berbagai pihak, khususnya LSM dan pemerhati masalah krisis hutang. Kritik mereka pada umumnya adalah bahwa tidak ada korelasi antara SAPs dan pengurangan kemiskinan negara-negara miskin. SAPs justru memberikan kontribusi bagi peningkatan kemiskinan.<sup>30</sup> Kenyataan memberikan gambaran tidak adanya komitmen dari negara maju maupun badan keuangan internasional seperti IMF dan Bank Dunia untuk benar-benar menangani kemiskinan.

Tabel 1  
Penjadwalan Hutang HIPC melalui  
Mekanisme Paris Club<sup>31</sup>

| Paris Club Terms | Dates                 | Number of Reschedulings | Number of Countries | Amount                                     |                 | Stock of Debt Operations |
|------------------|-----------------------|-------------------------|---------------------|--|-----------------|--------------------------|
|                  |                       |                         |                     | Consolidated (In millions of U.S. dollars) | Stock or Flow   |                          |
| Non-concessional | Before Oct. 1988      | 81                      | 27                  | 22,803                                     | flow deals only | -                        |
| Toronto terms    | Oct. 1988 - June 1991 | 28                      | 20                  | 5,994                                      | flow deals only | -                        |
| London terms     | Dec. 1991 - Dec. 1994 | 26                      | 23                  | 8,837                                      | flow deals only | -                        |
| Naples terms     | Since January 1995    | 34                      | 26                  | 14,664                                     | 7 stock deals   | 2,518                    |
| Lyon terms       | Since December 1996   | 5                       | 4                   | 2,775                                      | 2 stock deals   | 709                      |

Sumber: IMF Working Paper

## TINJAUAN ATAS PELAKSANAAN HIPC INITIATIVES

Berbagai mekanisme yang telah diterapkan oleh negara kreditor dalam Paris Club, maupun IMF di atas ternyata tidak juga dapat membuat beban hutang yang harus ditanggung oleh negara miskin menjadi dapat ditopang. Kritik dan tekanan dari masyarakat internasional, khususnya NGOs internasional seperti Jubilee, FONDAD, EURODAD, Oxfam, dll kembali mengalir pada Paris Club dan IMF karena kegagalan mekanisme tersebut. Melalui kampanye-kampanye globalnya NGOs tersebut menuntut penghapusan hutang secara total kepada negara-negara termiskin di dunia dimana beban hutang telah memberikan dampak buruk bagi kemanusiaan khususnya upaya penanggulangan kemiskinan. Bahkan beberapa negara kreditor, seperti Inggris menyarankan agar hutang multilateral kepada institusi multilateral seperti IMF, Bank Dunia, dan Bank Pembangunan lainnya turut disertakan dalam proses pemberian *debt relief*, mengingat sebagian besar hutang yang dimiliki negara miskin adalah hutang resmi (*official debt*) kepada institusi tersebut. Kegagalan mekanisme tradisional yang telah ada sebelumnya dalam mempertahankan tingkat *sustainable debt* dalam jangka waktu panjang, dan tekanan masyarakat internasional melandasi gagasan pembentukan *HIPC Initiative*.

IMF dan Bank Dunia kemudian meluncurkan *HIPC Initiatives* pada tahun 1996. IMF dan Bank Dunia melihat *HIPC Initiatives* sebagai pendekatan berbeda dalam mekanisme pengurangan hutang karena untuk pertamakalinya dalam 50 tahun, hutang melalui lembaga multilateral

seperti IMF dan Bank Dunia dikutsertakan dalam skema pengurangan hutang. *HIPC Initiative* merupakan kombinasi penghapusan hutang dan reformasi kebijakan dengan tujuan untuk membantu negara-negara miskin mengurangi hutang eksternal sampai tahap yang dapat ditopang sehingga mereka dapat berfokus pada pengurangan kemiskinan jangka panjang dan pertumbuhan ekonomi. Suatu negara memiliki hutang yang dapat ditopang menurut IMF, ketika negara tersebut diharapkan dapat memenuhi kewajiban pembayaran hutang dimasa sekarang maupun yang akan datang secara penuh, tanpa perlu melalui mekanisme *debt relief*, penjadwalan hutang, penumpukan hutang, dan tanpa mengorbankan pertumbuhan. *HIPC Initiatives* juga merupakan usaha pertama yang dilakukan oleh kreditor melalui cara yang komprehensif karena sebelumnya negara-negara debitur bernegosiasi secara terpisah pada tingkat bilateral dan multilateral sehingga hutang mereka tidak dilihat secara keseluruhan dan memerlukan biaya yang besar.<sup>32</sup>

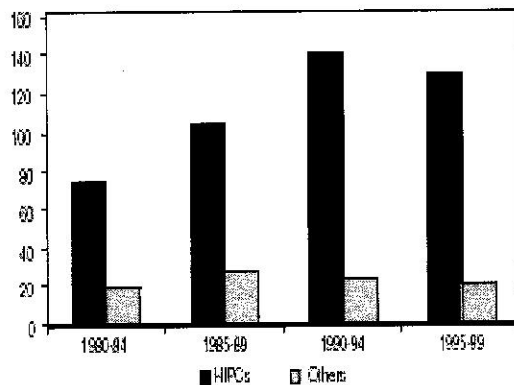
Mengenai kemiskinan itu sendiri IMF, dengan mengutip *World Development Report* tahun 2000, mendefinisikannya sebagai keadaan kekurangan yang tidak dapat diterima dalam keberadaan manusia, meliputi kekurangan yang bersifat fisikologis maupun sosial. Kekurangan secara fisikologis meliputi tidak terpenuhinya kebutuhan materi dan biologi dasar, termasuk didalamnya kekurangan gizi, kesehatan, pendidikan dan perumahan. Kekurangan secara sosiologis memperkuat konsep kekurangan fisikologis dengan menambahkan adanya resiko, kerawanan, ketidakberdayaan, kurangnya otonomi, dan penghormatan diri.<sup>33</sup> IMF dalam berbagai publi-

kasinya melihat beberapa hal dalam kriteria (*eligibility*) negara yang masuk dalam HIPC Initiatives;<sup>34</sup> *Pertama*, IMF akan memberi prioritas kepada negara termiskin, terutama negara yang juga pantas menerima pinjaman khusus dan terbatas dari *International Development Agencies* (IDA). *Kedua*, IMF juga akan memberikan bantuan kepada negara yang telah memiliki *track record* yang baik dalam ESAF serta program-program IMF lainnya, namun belum juga dapat mencapai *sustainable debt* bahkan setelah mekanisme *debt relief* tradisional (sebelum *HIPC initiatives*) diterapkan. *Ketiga*, negara-negara miskin dengan tingkat rasio NPV (*Net Present Value*)<sup>35</sup> hutang terhadap ekspor dan fiskal di atas tingkat (*sustainable debt*) menurut ketentuan IMF. Kriteria NPV yang ditetapkan dalam *HIPC Initiatives II* yang diumumkan konferensi G-8 di Cologne pada Bulan Juni 1999 adalah; Perbandingan NPV hutang terhadap ekspor sebesar 150% dan NPV hutang terhadap pendapatan fiskal sebesar 250%.<sup>36</sup> dan *Keempat*, selain kriteria di atas, IMF juga memasukan negara-negara dengan NPV hutang melebihi 280% dari pemasukan pemerintah, namun memiliki perekonomian yang terbuka<sup>37</sup> dan berusaha keras untuk mendapatkan pemasukan (*re-venue*).<sup>38</sup> Kelompok HIPC's terdiri dari; 32 negara dengan GNP pada tahun 1993 sebesar US\$ 695 atau kurang dan *present value* hutang terhadap ekport lebih dari 220%, ditambah lagi memiliki NPV hutang terhadap GNP lebih tinggi dari 80% dan 9 negara yang menerima maupun *eligible* kon-sensi penjadwalan hutang dari Paris Club.

Dari 41 negara yang tergolong ke dalam *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC's) diseluruh dunia, total hutang eksternal pu-

blik yang mereka miliki adalah sebesar US \$ 170 milyar pada tahun 1999. Meskipun jumlah hutang mereka relatif kecil bila dibandingkan dengan jumlah hutang dari negara-negara berkembang yang sebesar US\$ 2 trilyun, namun hutang dari HIPC melebihi empat kali pendapatan ekspor pertahun dan jauh melebihi GNP pertahun dari negara-negara tersebut. Dari 41 negara HIPC tersebut, 33 diantaranya berada di kawasan Afrika. Di negara-negara HIPC, seperlima dari pendapatan publik yang terbatas ditujukan untuk pembayaran hutang sehingga telah membatasi sumber yang tersedia bagi investasi, terutama pada pelayanan-pelayanan dasar yang diperlukan oleh masyarakat miskin di negara-negara tersebut.<sup>39</sup>

**Grafik II**  
Perbandingan Tingkat Rasio Hutang Negara HIPC dengan Negara Berkembang Lainnya



Sumber: IMF Working Paper

Secara umum, mekanisme HIPC terdiri dari dua tahapan, yaitu "Decision Point" dan "Completion Point." Ketika suatu negara telah menunjukkan komitmen untuk menetapkan kebijakan makro ekonomi yang stabil dengan berfokus pada pengurangan kemiskinan biasanya dalam jangka waktu

tiga tahun, maka negara tersebut dianggap telah mencapai tahap "Decision Point". Pada tahapan ini dilakukan analisis ekonomi terhadap suatu negara yang dilakukan oleh Dewan IMF dan Bank Dunia bersama dengan pemerintah negara tersebut. Analisis ini dilakukan untuk melihat tingkat hutang yang dapat ditopang oleh negara tersebut, pemenuhan terhadap kriteria yang dapat menerima *debt relief* dalam HIPC Initiatives (eligibility), dan besarnya *debt relief* yang dapat diberikan. Pada tahap ini pengurangan hutang dan bantuan lain mulai mengalir, besarnya sesuai dengan kebutuhan mendesak negara tersebut dan kemampuannya untuk mengalirkan dana yang terhadap pengurangan kemiskinan. Apabila mekanisme *debt relief* tradisional yang dilakukan oleh Paris Club melalui *Naple Terms* dan kreditor multilateral lainnya dinilai tidak memadai bagi negara tersebut untuk mencapai *sustainable debt*, maka negara tersebut akan masuk ke dalam tahap kedua, pada tahap ini suatu negara membangun *track record* kedua, dimana kebijakan yang diputuskan pada *decision point* dan PRSP dijalankan. Sementara itu, *debt relief* dan penjadwalan hutang terus diberikan pada masa antara "decision point" dan "completion point" (interim). Pada tahap terakhir sisa keseluruhan *debt relief* yang dijanjikan diberikan pada jadwal yang telah ditetapkan, yaitu "Completion Point." Tahap kedua ini ditentukan oleh kemajuan suatu negara dalam mengimplementasikan langkah-langkah pengurangan kemiskinan, termasuk kebijakan stabilisasi ekonomi makro dan penyesuaian struktural.<sup>40</sup>

Dengan mekanisme seperti yang dijalankan di atas, HIPC Initiatives pertama ternyata gagal dalam mencapai tujuannya untuk

menyediakan jalan keluar yang permanen bagi *Unsustainable debt* di negara-negara yang termiskin. Menyadari hal tersebut, negara-negara kreditor setuju untuk meningkatkan HIPC *Initiatives* ke level yang lebih tinggi dengan mengeluarkan HIPC II pada tahun 1999. Sejak saat itu beberapa kreditor pada tingkat bilateral telah mengumumkan akan memberikan penghapusan hutang 100 % bagi HIPC<sup>s</sup>.<sup>41</sup> Pada HIPC *Initiatives* II ini, metode utama pengurangan kemiskinan yang dipakai adalah PRGF (*Poverty Reduction and Growth facility*) yang menggantikan ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facility*). Tujuan PRGF menurut IMF adalah untuk mendukung secara substansial posisi neraca pembayaran dan untuk meningkatkan pertumbuhan jangka panjang, yang diharapkan menuju pada peningkatan standar hidup dan pengurangan kemiskinan. Program ini akan berangkat dan terdiri dari *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) yang dikeluarkan oleh Negara HIPC yang bersangkutan. PRSP terdiri dari *framework* ekonomi makro jangka menengah yang telah dikuantifikasi, dan standar performa spesifik setiap perempat tahun yang ditarik dari *framework*. Melalui PRGF, PRSP akan dievaluasi dan dilaborasi dalam program-program yang didukung dalam PRGF.<sup>42</sup>

Berdasarkan penilaian yang diberikan oleh NGO internasional, *Jubilee* yang diambil dari laporan yang dikeluarkan oleh Bank Dunia pada tahun 2002 disimpulkan bahwa pelaksanaan HIPC *Initiatives* mengalami kegagalan. Kegagalan tersebut diantaranya adalah penundaan dalam pemberian *debt relief*. Bagi sebagian besar HIPC, penundaan ini bukanlah karena kegagalan dalam menyiapkan PRSPs yang akan memperlihatkan rencana negara tersebut dalam

menggunakan dana yang dapat disisihkan dari *debt relief* bagi pengurangan kemiskinan, tapi lebih kepada kegagalan dalam mengikuti program-program ketat dari IMF (*off track*). HIPC<sup>s</sup> yang mengalami *off track* mengalami kesulitan mengikuti kondisionalitas bergaya penyesuaian struktural dari IMF. Kegagalan dalam mengikuti program IMF ini bukan saja menunda suatu negara untuk mencapai *completion point* dan menyebabkan penundaan pemberian *debt relief* dari IMF, namun juga penundaan terhadap *debt relief* dari Paris Club yang telah dijanjikan. Hal ini misalnya terjadi pada Gambia, Nicaragua, Sao Tome, dan Zambia yang mengalami *off track* dengan program IMF segera setelah mencapai *decision point*, lambatnya pemberian *debt relief* juga disebabkan oleh proses administratif yang berkepanjangan dari Paris Club.

Dua bentuk kondisionalitas dari IMF yang telah memberi dampak buruk pada HIPC, adalah kriteria fiskal dan privatisasi. Hampir disetiap program-programnya IMF selalu menggunakan kriteria fiskal dengan memperketat anggaran untuk mengurangi defisit, karena IMF khawatir bahwa defisit anggaran akan memicu inflasi, sementara itu banyak ahli ekonomi mengindikasikan bahwa tingkat inflasi sampai dengan 10 persen tidak akan mengancam stabilitas makroekonomi. Kondisionalitas berupa kebijakan privatisasi telah ada sejak program-program penyesuaian struktural IMF sebelumnya. Dalam mekanisme HIPC *initiatives* program privatisasi tersebut diikutsertakan. Fakta menunjukkan bahwa 15 negara dari 26 negara yang pada tahun 2002 telah mencapai *decision point* telah merencanakan secara spesifik privatisasi terhadap sektor layanan publik, seperti energi,

telekomunikasi, air, atau transportasi. Ketika suatu negara menolak atau mengalami kesulitan dalam melaksanakan privatisasi, maka mekanisme *debt relief* bagi negara tersebut akan ikut terancam. Misalnya saja yang terjadi dengan Zambia, ketika Presiden Levy Mwanawasa mengumumkan keberatannya terhadap privatisasi *Zambia National Commercial Bank (ZNCB)*, karena privatisasi di Zambia sebelumnya telah memperburuk tingkat kemiskinan, menipiskan aset-aset vital, dan meningkatkan pengangguran. Akibat keberatan ini, IMF mengancam akan menarik *debt relief* yang akan diberikan dari *HIPC Initiatives* sebesar US\$1 milyar kepada Zambia.<sup>43</sup> Berikut adalah negara-negara dikategorikan *off track* terhadap program-program kondisionalitas IMF.

**Tabel II**  
**Status Negara-Negara HIPC dalam Program HIPC I**

| Country                    | Status of IMF programme                                  |
|----------------------------|--|
| Cameroon                   | On track   |
| Chad                       | On track   |
| Congo, Democratic Republic | On track   |
| Ethiopia                   | On track   |
| The Gambia                 | Off track in Spring 2002, now apparently on track        |
| Ghana                      | Off track  |
| Guinea                     | Off track since end 2002                                 |
| Guinea-Bissau              | Off track since 2000                                     |
| Guyana                     | Off track since December 2002                            |
| Honduras                   | Off track since December 2001                            |
| Madagascar                 | Off track  |
| Malawi                     | Off track  |
| Nicaragua                  | Off track for a period, now on track                     |
| Niger                      | Has apparently gone off-track for a period, now on-track |
| Rwanda                     | Off track in Spring 2002, now apparently on track        |
| Sao Tome and Principe      | Off track since 2001                                     |
| Senegal                    | Was off-track, now back on track                         |
| Sierra Leone               | On track   |
| Zambia                     | Off track  |

Sumber: Jubilee

Performa ekonomi makro di HIPC's juga tidak mengalami kemajuan yang signifikan

dan cenderung memburuk setelah masuk dalam mekanisme *HIPC Initiatives*. Selama 20 tahun terakhir, sebagian besar negara HIPC's telah menerapkan kebijakan ekonomi yang mendukung liberalisasi, privatisasi, dan integrasi penuh terhadap ekonomi global. Negara-negara ini atas desakan IMF telah memfokuskan industrinya pada produksi komoditas tertentu saja dimana negara tersebut dianggap memiliki keunggulan komparatif. HIPC's juga dituntut untuk melakukan privatisasi pada perusahaan yang menghasilkan komoditas tersebut, sehingga arus modal dan barang internasional dapat mengalir secara bebas. Hal ini menyebabkan ekonomi HIPC's menjadi lemah dan sangat sensitif terhadap guncangan ekonomi eksternal, dimana industri-industri andalan mereka yang terbatas dikuasai oleh pihak asing. Karena nilai ekonominya yang jauh lebih lemah dibanding ekonomi global, maka harga komoditas andalan HIPC's ini menurun secara drastis selama 2001-2002. Kebijakan ini bukan saja tidak berdampak baik bagi usaha pengurangan kemiskinan, tetapi semakin meningkatkan kebutuhan terhadap hutang dan bantuan luar negeri.<sup>44</sup>

Seperti telah dijelaskan di atas dalam mekanisme *HIPC Initiative* indikator utama dalam menentukan *debt sustainability* adalah NPV hutang terhadap total ekspor. Pada tahun 2001, 24 HIPC's mengalami pertumbuhan ekspor kurang dari setengah pertumbuhan ekspor yang diproyeksikan oleh IMF, yaitu sebesar 5,1%, sehingga rasio rata-rata perbandingan hutang terhadap ekspor dari 24 negara ini adalah sebesar 280%, dimana angka ini hampir dua kali lipat dari tingkat perbandingan yang dianggap *sustainable* oleh IMF. Secara keseluruhan 10 dari 20 negara yang berada

diantara *decision point* dan *completion point*, yaitu Benin, Burkina faso, Chad, Ethiopia, Gambia. Guinea Bisau, Malawi, Rwanda, Senegal dan Zambia, memiliki NPV hutang terhadap ekspor di atas 150%.<sup>45</sup> Bahkan Uganda yang pertama kali masuk dan lulus hingga *completion point* tidak berhasil mencapai tingkat hutang yang dapat ditopang, dengan NPV hutang terhadap ekspor sebesar 200%.<sup>46</sup> Berdasarkan kriteria *debt sustainability* yang telah ditetapkan dalam HIPC *Initiatives*, Bank Dunia melaporkan pada tahun 2002 bahwa pada tahap *completion point*, terdapat 3 negara (Burkina Faso, Mozambique, dan Tanzania) yang dinyatakan berhasil, dan dua negara yang dinyatakan tidak berhasil (Bolivia dan Uganda). Pada tahap *decision point*, 8 negara dinyatakan berhasil (Kamerun, Ghana, Madagaskar, Mali, Mauritania, Niger, Sao Tome, dan Sierra Leone, dan 13 negara dinyatakan tidak berhasil (Benin, Chad, Ethiopia, Gambia, Guinea, Guinea-Bisau, Guyana, Honduras, Malawi, Nicaragua, Rwanda, Senegal, dan Zambia). Sedangkan negara-negara HIPC yang belum masuk dalam *decision point* maupun *completion point*, 12 diantaranya dinyatakan tidak berhasil mencapai tingkat hutang yang dapat ditopang (Pantai Gading, Burundi, CAR, Komoros, Kongo DR, Republik Kongo, Lao Liberia, Myanmar, Somalia, Sudan, dan Togo), sedangkan 3 negara dinyarakan oleh Bank Dunia telah memiliki tingkat hutang yang dapat ditopang.<sup>47</sup>

#### REKOMENDASI ATAS MEKANISME DEBT RELIEF DALAM HIPC INITIATIVES

Penilaian terhadap proses pelaksanaan HIPC *Initiatives* banyak diberikan NGOs internasional yang mengkampanyekan peng-

hapusan hutang negara dunia ketiga, seperti Jubilee, Oxfam, Fondad, Afrodad, dan Eurodad. NGOs ini menilai IMF dan para kreditor telah gagal memberikan *political will*, sumber-sumber pembiayaan yang memadai, dan memberikan analisa ekonomi secara mendalam pada setiap kasus (*case by case*). Mekanisme ini berjalan jauh lebih lambat dari yang diharapkan, dan menghadapi banyak permasalahan, antara lain: kurangnya pendanaan, kondisionalitas yang berlebihan, pembatasan terhadap negara-negara yang memenuhi kriteria, pemberian *debt relief* yang tidak memadai, dan prosedur yang membutuhkan banyak waktu dan panjang. Rekomendasi pertama yang perlu diperhatikan dalam mekanisme ini adalah memperdalam definisi dari hutang yang dapat ditopang. Mengamati proses HIPC *Initiatives*, terlihat bahwa institusi keuangan internasional hanya tertarik pada krisis hutang di negara miskin ketika hutang di negara-negara tersebut telah mencapai proporsi yang mengancam kemampuannya untuk membayar kepada kreditor. Oleh sebab itu, definisi hutang yang dapat ditopang menurut IMF adalah ketika negara tersebut dapat memenuhi kewajiban pembayaran hutang dimasa sekarang dan yang akan datang tanpa mengorbankan pertumbuhan. Hal ini dibuktikan dengan masih tingginya tingkat pembayaran hutang dari HIPC's kepada kreditor dimana 22 HIPC's setiap tahunnya masih harus membayar \$2 milyar kepada negara kreditor, maupun institusi lainnya seperti IMF dan Bank Dunia. *Debt relief* juga belum berhasil mengatasi masalah keterbatasan dalam beban pembelanjaan domestik dan rendahnya tingkat investasi. Sebagian besar HIPC yang berada di Afrika menghabiskan dana hampir tiga kali lebih besar untuk melakukan pembayaran hu-

bagi HIPCs harus terlebih dahulu dipergunakan untuk memerangi kemiskinan, seperti pemenuhan kebutuhan dasar; penyediaan air bersih, kesehatan, dan pendidikan. Nilai penting dalam pendekatan baru ini adalah tidak adanya kriteria kaku yang sama bagi setiap negara, melainkan berbeda.<sup>51</sup> Hal ini menunjukkan bahwa pendekatan ini responsif terhadap tidak samanya kemampuan setiap negara untuk memenuhi kewajiban pembayaran hutang. Selain keunggulan di atas pendekatan ini juga akan membuat lebih banyak negara termiskin dengan beban hutang yang besar dapat menerima *debt relief*.

IMF dan Bank Dunia perlu melakukan reformasi secara besar-besaran terhadap *HIPC Initiatives*, bukan hanya meningkatkan indikator tingkat hutang yang dapat ditopang, seperti pada reformasi di tahun 1999, namun menciptakan mekanisme yang lebih singkat dan tepat, sehingga tidak membutuhkan waktu yang panjang bagi suatu HIPC untuk memperoleh *debt relief* yang sangat dibutuhkan, selain itu IMF perlu mengumpulkan *political will* dan komitmen internasional yang lebih besar dari para kreditor agar *debt relief* yang diberikan dapat lebih signifikan membantu HIPC keluar dari krisis hutang. Selain itu yang lebih penting adalah memperjelas kaitan antara *debt relief* melalui *HIPC initiatives* dengan Pengurangan kemiskinan, akan lebih baik apabila usaha pengentasan kemiskinan dilakukan secara terpisah dan oleh lembaga yang berbeda, karena setringkali kebijakan yang diusung oleh IMF kepada HIPC justru bertentangan dengan usaha pengurangan kemiskinan.

Ketika suatu negara debitor yang memiliki beban hutang sangat besar dan tingkat kemiskinan tinggi melakukan negosiasi *debt relief* dengan negara kreditor, maupun IMF dan Bank Dunia, maka negara tersebut memiliki nilai tawar yang sangat lemah. Hal ini kemudian diperburuk dengan kenyataan bahwa dalam setiap negosiasi penjadwalan hutang negara debitor secara individual harus menghadapi kelompok negara kreditor dalam Paris Club. Bersamaan dengan negosiasi Paris Club, negara debitor juga harus berhadapan dengan IMF bersikeras mengimplementasikan program-program kondisionalitasnya. Sebagai akibat posisi tawar negara debitor yang lemah, maka *debt relief* yang diberikan, baik berupa pemotongan jumlah hutang, penjadwalan hutang, dan bentuk konsesionalitas lainnya dirasa tidak memadai bagi HIPC untuk keluar dari jerat hutang dan kemiskinan. Akibat lainnya adalah program-program IMF, seperti telah disebutkan di atas seringkali justru merugikan negara debitor dan memperburuk kondisi kemiskinan. Penerimaan kondisionalitas dalam berbagai mekanisme *debt relief* seringkali merupakan bentuk keterpaksaan negara debitor dalam rangka secara cepat memperingan beban ekonomi akibat hutang yang tidak lagi dapat ditopang. Maka, tidak bisa disangkal bila kegagalan program HIPC terletak dari ketidakberimbangan kekuasaan antara Negara HIPC dan institusi yang mengelola HIPC itu sendiri. Negara HIPC tidak mampu mengubah kebijakan dan kriteria yang disyaratkan oleh IMF dan Bank Dunia

Oleh sebab itu, rekomendasi berikut yang dapat diberikan adalah adanya institusi bagi negara-negara debitor, terutama dalam hal ini HIPC untuk melakukan



negosiasi dengan negara debitor, sehingga setiap kebijakan dan keputusan dan dirumuskan bersama dengan memperjuangkan kepentingan negara debitor. Dengan demikian, institusi ini diharapkan dapat memperkuat posisi tawar debitor. Institusi yang dimaksud adalah sebuah institusi multilateral yang didalamnya terdapat negara-negara HIPC dengan kepentingan pengurangan hutang yang sama. Dengan berdiri di satu posisi secara bersama, negara-negara HIPC bisa mendapatkan posisi tawar yang lebih baik sehingga mereka bisa melakukan negosiasi yang lebih baik di mata kreditor. Selain itu, negosiasi tersebut juga sebaiknya melibatkan intitusi keuangan multilateral dan LSM di bidang sosial untuk bisa bersama-sama merumuskan upaya atau kebijakan yang mengintegrasikan kebijakan makro ekonomi di negara HIPC dan kebijakan sosial pembangunan yang lebih luas.<sup>52</sup>

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Addison, Tony, Henrik Hansen, dan Finn Tarp (eds). 2004. *Debt Relief for Poor Countries*. New York: The United Nations University.

IMF and The World Bank. 2001. *Debt Relief For Poverty Reduction: The Role of The Enhanced HIPC Initiatives*. Washington: IMF.

UN. 2000. *"The Least Developed Countries 2000 Report: Aid, Private capital Flows and External Debt."* New York and Geneva: UN Publication.

### Artikel, Jurnal dan Working Papers

Andrews, David *et.al.* "Debt Relief for Low Income Countries: The Enhanced HIPC Initiatives." *IMF Pamphlet Series*, No. 51 1999.

Daseking, Christina dan Robert Powell. "From Toronto Terms to The HIPC Initiatives: A Brief History of Debt Relief for Low Income Countries." *Working Paper of The International Monetary Fund* Washington: IMF, 1999.

Powell, Robert. "Debt relief for Countries." *Finance & Development*, Desember 2002, No. 37/4.

### Situs Internet

<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/poster%20papers/Oxfam.pdf>

[www.nemun.org.uk/files/debtrelief.pdf](http://www.nemun.org.uk/files/debtrelief.pdf)

<http://www.jubileeplus.org/hipc/whatishipc.htm>

<http://www.globalissues.org/TradeRelated/Facts.asp>

[www.econwpa.wustl.edu:8089/eps/if/papers/0301/0301003.pdf](http://www.econwpa.wustl.edu:8089/eps/if/papers/0301/0301003.pdf)

<http://www.africaaction.org/action/debtpos.htm>

<http://www.ifpri.org/pubs/newsletters/ifpriforum/200412/if09Governance.htm>

<http://www.globalissues.org/TradeRelated/PovertyAroundTheWorld.asp>

[www.cafod.org.uk/var/storage/original/application/phphQhUd5.pdf](http://www.cafod.org.uk/var/storage/original/application/phphQhUd5.pdf)

tang dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan untuk sektor kesehatan. Jumlah *debt relief* yang diberikan juga dirasa tidak memadai, misalnya saja Ethiopia yang telah menerima pengurangan hutang sebesar 47%, namun pembayaran terhadap hutang masih terlalu tinggi. Pemerintah Ethiopia harus membayar \$74 juta setiap selama 20 tahun kedepan.<sup>48</sup>

Kelemahan terbesar dari inisiatif ini terletak pada kriteria yang selama ini digunakan dalam menilai tingkat hutang yang dapat ditopang (*debt sustainability*), yaitu dengan melihat perbandingan nilai hutang terhadap ekspor. Melihat nilai ekspor sebagai acuan bukan merupakan pendekatan yang tepat untuk mencapai tujuan pengurangan kemiskinan. Argumentasi yang mendukung pemikiran ini juga didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh EURODAD. Dalam penelitian tersebut dikemukakan bahwa pertumbuhan dalam ekspor tidak selalu dapat diartikan sebagai penambahan sumber keuangan bagi negara untuk membayar kewajiban-kewajibannya. Selain itu ketidakstabilan pasar komoditas membuat rasio hutang terhadap ekspor menjadi dasar penilaian yang tidak dapat diandalkan dalam jangka menengah.<sup>49</sup> Tetapi, yang lebih penting lagi pendekatan ini tidak memperhitungkan apa yang sebenarnya dibutuhkan bagi suatu negara untuk menanggulangi kemiskinan, dan justru menciptakan kebijakan yang seringkali tidak pro-kemiskinan.

*HIPC Initiatives* yang dirancang IMF dan Bank Dunia terlalu berfokus pada kriteria ekonomi dalam melakukan penilaian terhadap beban ekonomi suatu negara, dengan demikian mengesampingkan pentingnya pembangunan manusia (*human*

*development*) dan kebutuhan pemerintah di negara ini untuk memenuhi kebutuhan dasar rakyatnya. HIPC's masih mengalami tantangan besar dari pembangunan seperti buruknya penanganan masalah HIV/AIDS, tingkat gizi dan pendidikan yang rendah, ditambah lagi dengan sumber domestik yang sedikit dan terbatas. Seharusnya hal-hal ini menjadi pertimbangan dalam melakukan analisa tingkat hutang yang dapat ditopang karena dapat mengurangi tingkat pertumbuhan. Meskipun bagi Burkina Faso, *HIPC Initiatives* berhasil menurunkan tingkat perbandingan NPV hutang terhadap ekspornya, namun negara ini masih memiliki tingkat *human development indicators* terburuk didunia dengan 45% penduduknya hidup dibawah garis kemiskinan.<sup>50</sup> Selain itu hubungan antara *debt relief* dan pengurangan kemiskinan juga diragukan, karena keduanya berasal dari motivasi yang berbeda, *debt relief* merefleksikan kapasitas pembayaran dari HIPC's, sedangkan pengurangan kemiskinan merupakan masalah sosial yang menggugah rasa kemanusiaan.

Oleh sebab itu, diperlukan mekanisme *debt relief* dengan pendekatan baru dalam melihat tingkat hutang yang dapat ditopang. Pendekatan baru ini harus melihat tingkat hutang yang dapat ditopang dalam konteks yang lebih luas, yaitu mengikutsertakan kebutuhan pembangunan manusia dari HIPC's. EURODAD menyarankan bentuk mekanisme yang menggunakan kriteria yang berfokus pada kemiskinan sebagai titik awal, yaitu penilaian terhadap sumber-sumber yang dibutuhkan bagi suatu negara untuk mencapai pengurangan kemiskinan dan pembangunan manusia. Asumsi utama dari pendekatan ini cukup sederhana, sumber-sumber yang kemudian tersedia

<http://www.cafod.org.uk/var/storage/original/application/phphQhUd5.pdf>

<http://www.ccjp.org.zm/debt-poverty.htm>,

<http://globalpolicy.igc.org/socecon/develop/debt/2004/0609progress.htm>

<http://www.africaaction.org/action/debtpos.htm>

[www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsaug00/pdf/\(6\)Williamson.pdf](http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsaug00/pdf/(6)Williamson.pdf)

<http://www.ccjp.org.zm/debt-poverty.htm>

<http://www.jubileepius.org/hipc/whatishipc.htm>

[http://www.worldbank.org/hipc/related-papers/addis-related\\_papers/UN-OXFIM.pdf](http://www.worldbank.org/hipc/related-papers/addis-related_papers/UN-OXFIM.pdf)

<http://www.jubilee2000uk.org/analysis/reports/realprogressHIPC.pdf>

[http://www.debtwatch.org/altres\\_idms/docs/observatoris/ifis/153hipcfailingjubilee.pdf](http://www.debtwatch.org/altres_idms/docs/observatoris/ifis/153hipcfailingjubilee.pdf)

[http://www.undp-povertycentre.org/publications/mdg/HIPIC\\_Critique-AFRODAD-Mar03.pdf](http://www.undp-povertycentre.org/publications/mdg/HIPIC_Critique-AFRODAD-Mar03.pdf)

<http://www.twinside.org.sg/title/delink.htm>

## CATATAN BELAKANG

<sup>1</sup> Garis kemiskinan yang telah ditetapkan adalah US\$1 perhari.

<sup>2</sup> "Debt relief Still failing The Poor" diakses dari <http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/poster%20papers/Oxfam.pdf> pada 23 Juli 2005.

<sup>3</sup> "The Question of Debt relief" diakses dari [www.nemun.org.uk/files/debtrelief.pdf](http://www.nemun.org.uk/files/debtrelief.pdf) pada 23 Juli 2005.

<sup>4</sup> "What Is HIPC's Initiatives?" diakses dari [http://www.jubileepius.org/hipc/what\\_is\\_hipc.htm](http://www.jubileepius.org/hipc/what_is_hipc.htm) pada 10 September 2004 pukul 19.08 WIB.

<sup>5</sup> Hasil statistic tahun 2004. Anup Shah, Poverty Facts and Stats, diakses dari <http://www.globalissues.org/TradeRelated/Facts.asp> tanggal 10-8-2005 pukul 11.35 WIB.

<sup>6</sup> P. Kalonga Stambuli, "Paris Club Debt relief, Multilateral Frameworks and Implications for Poor Country Debt", diakses dari [www.econwpa.wustl.edu:8089/eps/if/papers/0301/0301003.pdf](http://www.econwpa.wustl.edu:8089/eps/if/papers/0301/0301003.pdf) tanggal 10-8-2005 pukul 11.00 WIB.

<sup>7</sup> Ann-Lousie Colgan, "Africa's Debt", diakses dari <http://www.africaaction.org/action/debtpos.htm> pada tanggal 10 Agustus 2005 pukul 12.05 WIB.

<sup>8</sup> IFPR Forums, "Is There a Way out of the Debt Trap?", diakses dari <http://www.ifpri.org/pubs/newsletters/ifpriforum/200412/if09Governance.htm> pada tanggal 9-10-2005 pukul 10.30 WIB.

<sup>9</sup> Romilly Greenhill, "The unbreakable link - debt relief and the millennium development goals" diakses dari [www.jubileepius.org](http://www.jubileepius.org).

<sup>10</sup> Serkan Arslanalp dan Peter Blair Henry, "The World's Poorest Countries: Debt relief or Aid?" dalam *NBER Working paper Series* 10230, diakses dari <http://papers.nber.org/papers/w10230.pdf>.

<sup>11</sup> Anup Shah, "Poverty Around The World" diakses dari <http://www.globalissues.org/TradeRelated/PovertyAroundTheWorld.asp> diakses pada tanggal 9-8-2005 pukul 13.15 WIB.

<sup>12</sup> Oxfam-Cafod-ActionAid-TRoCAIRE, "To Lend Or To Grant?: A Critical View Of The Imf And World Bank's Proposed Approach To Debt Sustainability Analyses For Low-Income Countries" diakses dari [www.cafod.org.uk/var/storage/original/application/phphQhUd5.pdf](http://www.cafod.org.uk/var/storage/original/application/phphQhUd5.pdf).

<sup>13</sup> EURODAD, "Putting Poverty Reduction First : Why A Poverty Approach To Debt Sustainability Must Be Adopted", diakses dari <http://www.cafod.org.uk/var/storage/original/application/phphQhUd5.pdf> pada tanggal 9-8-2005 pukul 14.15 WIB.

<sup>14</sup> \_\_\_\_\_, "From Debt to Poverty Reduction," diakses dari <http://www.ccjp.org.zm/debt-poverty.htm> pada tanggal 8-8-2005 pukul 16.15 WIB.

<sup>15</sup> Berdasarkan klasifikasi Bank Dunia, negara berpendapatan rendah (*low income countries*) memiliki GNP per kapita sebesar US\$ 755 atau lebih rendah, *middle income countries* memiliki GNP per kapita antara US\$755-US\$ 9266. *Middle income countries*

kembali diklasifikasi menjadi dua, yaitu *lower-middle income countries* yang memiliki GNP perkapita dibawah US\$2955 dan *upper-middle income countries* dengan GNP per kapita lebih tinggi dari US\$2955.

<sup>16</sup> "The Question of Debt relief", *Loc.Cit.*

<sup>17</sup> ECA banyak berperan dalam mendukung ekspor domestik dengan memberikan pinjaman kepada negara-negara berkembang terutama dalam konteks keengganan sektor swasta dalam menghadapi resiko peminjaman kepada negara-negara tersebut, terutama resiko politik.

<sup>18</sup> Tony Addison, Henrik Hansen, dan Finn Tarp, "Introduction" dalam Tony Addison, Henrik Hansen, dan Finn Tarp (eds), "Debt relief for Poor Countries," (New York: The United Nations University, 2004), hlm. 3.

<sup>19</sup> Christina Daseking dan Robert Powell, "From Toronto Terms to the HIPC Initiative: A Brief History of Debt relief for Low-Income Countries" dalam *IMF Working Paper* No. 142 (Washington: IMF Policy Development and Review Departement, 1999), hlm. 4.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>21</sup> "Debt Dynamics and Contingency Financing: Theoretical Reappraisal of the HIPC Initiatives" dalam Tony Addison, Henrik Hansen, dan Finn Tarp (eds), *Op.Cit.*, hlm. 42-43.

<sup>22</sup> Kevin Danaher, "A New Approach to the Third World Debt Crisis" diakses dari <http://globalpolicy.org/soecon/develop/debt/2004/0609progress.htm> tanggal 10-8-2005 pukul 20.00 WIB.

<sup>23</sup> Paris Club merupakan kelompok *ad hoc* dari negara-negara kreditor yang bertujuan untuk mengkoordinasikan proses penjadwalan hutang antar negara (*official debt*) ketika suatu negara mengalami kesulitan melakukan pembayaran hutang. Paris Club terdiri dari 19 anggota permanent dan mengundang kreditor-kreditor lain dalam kasus tertentu. Sejak pertama kali bernegosiasi pada tahun 1956 hingga kini, Paris Club telah membuat 336 perjanjian.

<sup>24</sup> Robert Powell, "Debt relief for Countries" dalam *Finance & Development*, Desember 2002, No. 37/4, hlm. 42.

<sup>25</sup> G7 merupakan tujuh negara paling maju di dunia terdiri dari Amerika Serikat, Jepang, Perancis, Jerman, Inggris, Italia dan Kanada.

<sup>26</sup> Christina Daseking & Robert Powell, *Op.Cit.*, hlm. 9.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm 10.

<sup>28</sup> Ann-Lousie Colgan, "Africa's Debt", diakses dari <http://www.africaaction.org/action/debtpos.htm> pada tanggal 10 Agustus 2005 pukul 12.05 WIB.

<sup>29</sup> John Williamson, "What Should World Bank Think of Washington Consensus", diakses dari [www.](http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsaug00/pdf/6)Williamson.pdf)

[worldbank.org/research/journals/wbro/obsaug00/pdf/6\)Williamson.pdf](http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsaug00/pdf/6)Williamson.pdf) tanggal 7-8-2005 pukul 09.45 WIB.

<sup>30</sup> \_\_\_\_\_, "From Debt to Poverty Reduction," *Op.Cit.*

<sup>31</sup> Dapat dilihat di Christina Daseking dan Robert Powell, *Op.Cit.*

<sup>32</sup> "What Is HIPC's Initiatives?" diakses dari [http://www.jubileepius.org/hipc/what\\_is\\_hipc.htm](http://www.jubileepius.org/hipc/what_is_hipc.htm) pada 10 September 2004 pukul 19.08 WIB.

<sup>33</sup> Brian Ames, et. al, *Macro Economic Policy and Poverty Reduction*, (Washington: IMF, 2001), hlm 2.

<sup>34</sup> David Andrews, et. al, "Debt relief for Low Income Countries: The Enhanced HIPC Initiatives", dalam *IMF Pamphlet Series* No. 51, (Washington, D.C: IMF, 1999), hlm 4.

<sup>35</sup> Net Present Value (NPV) dari hutang adalah pengukuran jumlah hutang yang mengikutsertakan tingkat konsesionalitas. NPV dapat didefinisikan sebagai jumlah seluruh kewajiban pembayaran hutang dimasa yang akan datang (bunga dan pokok) yang didiskonto pada tingkat bunga yang berlaku di pasar.

<sup>36</sup> UN, *The Least Developed Countries 2000 Report: Aid, Private capital Flows and External Debt*, (New York and Geneva: UN Publication,2000), hlm. 140.

<sup>37</sup> Diindikasikan dengan rasio ekspor terhadap GDP setidaknya 40%.

<sup>38</sup> Diindikasikan dengan memiliki pemasukan fiskal sebesar 20 % dari GDP.

<sup>39</sup> "Debt relief and Poverty Reduction: Meeting The Challenge" diakses dari [http://www.worldbank.org/hipc/related-papers/addis-related\\_papers/UN-OXFIN.pdf](http://www.worldbank.org/hipc/related-papers/addis-related_papers/UN-OXFIN.pdf) pada 10 September 2004 pukul 18.47 WIB.

<sup>40</sup> IMF and The World Bank, *Debt relief For Poverty Reduction: The Role of The Enhanced HIPC Initiatives*, (Washington: IMF, 2001), hlm 2-3.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *The Least Developed Countries 2000 Report: Aid, Private capital Flows and External Debt*, *Loc.Cit.*, hlm. 141-143.

<sup>43</sup> Romilly Greenhill dan Emily Sisti, "Real Progress Report On HIPC" diakses dari <http://www.jubilee2000uk.org/analysis/reports/realprogressHIPC.pdf> pada 18 Juni 2005 pukul 18.07 WIB.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 19.

<sup>45</sup> Romilly Greenhill, "New World Bank Reports confirm That The HIPC Initiatives Is Failing" diakses dari [http://www.debtwatch.org/altres\\_idms/docs/observatoris/ifis/153\\_hipc\\_failing\\_jubilee.pdf](http://www.debtwatch.org/altres_idms/docs/observatoris/ifis/153_hipc_failing_jubilee.pdf) diakses pada 21 April 2005.

<sup>46</sup> Charles Mutasa, "A Critical review of The HIPC Process" diakses dari [http://www.undp-povertycentre.org/publications/mdg/HIPC\\_Critique-AFROD\\_AD-Mar03.pdf](http://www.undp-povertycentre.org/publications/mdg/HIPC_Critique-AFROD_AD-Mar03.pdf) diakses pada 21 April 2005.

---

<sup>47</sup> Romily Greenhill, "New World Bank Reports confirm That The HIPC Initiatives Is Failing", *Loc.Cit*, hlm. 5-6.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> EURODAD, *Op.Cit.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Chakravarthi Raghavati, "Speed debt relief, delink HIPC and PRS," diakses dari <http://www.twinside.org.sg/title/delink.htm> tanggal 06-10-2001 pukul 17.03 WIB.