

LEGITIMASI, EFEKTIVITAS DAN AKUNTABILITAS G-20 SEBAGAI KLUB EKSKLUSIF DALAM PEMBENTUKAN TATA KELOLA EKONOMI GLOBAL²⁰¹

Yulius Purwadi Hermawan
Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Katolik Parahyangan
E-mail: ypherawan@yahoo.com

Abstract: This paper examines the modalities and challenges the G-20 as an exclusive club in running inclusive mandate to tackle the global financial crisis and the global financial structure to form a robust and resilient to the financial crisis. A limited number of conceptually does provide an opportunity for the club to prove its effectiveness in addressing the global financial crisis. However, this paper argues that the measure of success of the G-20 not only in its ability to address the needs of their members effectively, but also its ability to provide benefits to all the nations of the world, including those who are not members of the club.

Key Words: G-20, Global Governance, Club Theory

Abstrak: Paper ini mengkaji modalitas dan sekaligus tantangan G-20 sebagai suatu klub *eksklusif* dalam menjalankan mandat inklusifnya untuk mengatasi krisis finansial global dan membentuk struktur finansial global yang kokoh dan tahan terhadap krisis finansial. Jumlah yang terbatas secara konseptual memang memberikan peluang bagi klub ini untuk membuktikan efektivitasnya dalam menangani krisis finansial global. Namun tulisan ini berargumentasi bahwa ukuran keberhasilan G-20 tidak sekedar pada kemampuannya untuk menjawab kepentingan anggota-anggotanya secara efektif, namun juga kemampuannya untuk memberikan manfaat bagi seluruh bangsa-bangsa di dunia, termasuk mereka yang tidak menjadi anggota klub tersebut.

Kata Kunci: G-20, Tata Kelola, Teori Klub

Tulisan ini secara khusus mengkaji peran G-20 sebagai suatu pendekatan terobosan dalam membentuk suatu tata kelola ekonomi global. Klub yang hanya memiliki 20 anggota ini berusaha membangun pilar-pilar tata pengaturan ekonomi baru yang kokoh dan tahan terhadap krisis finansial global. Kajian ini khususnya mengidentifikasi persoalan-persoalan konseptual dan empirikal apakah yang muncul terkait dengan proses pembentukan tata kelola ekonomi global yang saat ini menjadi pusat perhatian G-20.

Dua pertanyaan utama akan dijawab dalam tulisan ini. Pertama, modalitas apakah

yang dimiliki oleh G-20 sebagai sebuah klub eksklusif dalam menjalankan mandat bagi penanganan krisis finansial global dan pembentukan struktur finansial global yang kokoh dan tahan terhadap krisis serupa dimasa yang akan datang. Pertanyaan kedua adalah seberapa jauh G-20 sebagai suatu klub dengan jumlah anggota terbatas dapat menjawab persoalan tentang tingkat legitimasi, efektivitas dan akuntabilitasnya. Kajian ini penting terutama untuk memahami perdebatan klasik yang belum tuntas tentang eksistensi G-20 dan klaimnya sebagai pemegang mandat berskala global. Pro kontra tersebut terutama menyorot

²⁰¹ Beberapa bagian dalam tulisan ini dikembangkan dari paper '*Global Governance*' or '*Global Clubbing: Can an exclusive club deliver benefits for all nations*' yang dipresentasikan pada Dialog Utara - Selatan ke-8 yang diselenggarakan oleh FES dan SWP, dengan tema "Global Governance for Global Markets: Moving Beyond G8?" di Berlin, 17 Juni 2009.

kurangnya legitimasi klub ini untuk membangun rejim ekonomi global.²⁰² Mereka yang kontra menolak kehadiran G-20 karena perannya mengenyampingkan eksistensi 170an negara lain yang ada di dunia ini. Di sisi lain, pembentukan G-20 ini dipandang sebagai suatu pendekatan yang realistis dan efektif untuk segera merespon krisis finansial global dan kemudian membangun sistem yang tahan terhadap krisis serupa di masa datang. Tulisan ini menunjukkan pentingnya G-20 sebagai suatu klub dengan anggota terbatas untuk meningkatkan kompetensi dalam menjawab tantangan - tantangan ekonomi global yang dihadapi baik oleh anggota G-20 maupun non anggotanya. Dengan kompetensi ini, G-20 dapat berkontribusi dalam pembentukan tata kelola ekonomi global yang lebih bersifat inklusif.

Rasionalitas, Modalitas dan Pencapaian G-20

Inisiatif pembentukan G-20 di tahun 1999 tidak dapat dilepaskan dari peran G-7. Pada pertemuan menteri-menteri keuangan G7 di bulan Juni 1999 di Kohn, dinyatakan bahwa mereka akan mengadakan kerjasama untuk membentuk mekanisme informal bagi suatu dialog di antara negara-negara yang penting secara sistemik (*systemically important countries*) dalam kerangka sistem Bretton Woods.²⁰³ Pernyataan ini digaungkan kembali pada pertemuan Menteri-menteri Keuangan dan Gubernur Bank Sentral tanggal 25

September 1999, dimana diumumkan suatu usulan tentang perlunya perluasan dialog tentang isu-isu kebijakan ekonomi dan finansial di antara “*systematically significant economies*” dan kerjasama untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi dunia yang stabil dan berkelanjutan yang menguntungkan bagi semua. Mereka kemudian mengundang menteri-menteri keuangan dan gubernur bank sentral dari beberapa negara yang dipandang sistemik dalam pertemuan bulan Desember 1999 di Berlin. Hadir dalam pertemuan tersebut adalah menteri-menteri keuangan dan gubernur bank sentral dari negara-negara anggota G-7 (Amerika Serikat, Inggris, Italia, Jerman, Jepang, Kanada, Perancis), Rusia (yang sudah pula bergabung dalam G-8), Afrika Selatan, Arab Saudi, Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, Korea Selatan, Meksiko, Turki dan perwakilan Uni Eropa.²⁰⁴ Pertemuan Berlin ini menandai secara resmi lahirnya G-20. Partisipan yang hadir kemudian menjadi anggota forum dialog informal tersebut.

Seperti dinyatakan dalam *The group of Twenty: A History*, pembentukan forum ini mencerminkan pengakuan di antara anggota G-7 terhadap peran *emerging economies* untuk turut berkontribusi dalam tata kelola ekonomi global kontemporer.

“The inclusion of the important emerging and other economies in the NAB was a deliberate initiative by the G-7, particularly the United States, to encourage economies that had substantial financial capability to assume greater responsibility

²⁰³ Beragam analisis tentang G-20 dapat dilihat di <http://www.g20.utoronto.ca>

²⁰⁴ G-20 Study Group, *The Group of Twenty: A History*. Kelompok Studi Sejarah G-20 dibentuk sebagai hasil keputusan pertemuan *Deputies of G-20 Countries* di Pretoria Afrika Selatan pada bulan Maret 2007. Kelompok yang terdiri dari wakil negara-negara anggota G-20 ini bertugas untuk menulis sejarah G-20 sejak dibentuk tahun 1999. Dokumen tersedia di <http://www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf>.

²⁰⁴ Juga hadir dalam pertemuan tersebut adalah direktur International Monetary Fund (IMF), Presiden Bank Dunia, ketua-ketua International Monetary and Financial Committee (IMFC) dan Development Committee.

*for the effective operation of the international financial system, and to the extent international economic and financial co-operation beyond the G-7 or G-10 groups of industrial countries.”*²⁰⁵

Menyusul pertemuan di Berlin ini, pertemuan rutin di antara menteri-menteri keuangan dan gubernur bank diselenggarakan setiap tahun dengan beragam agenda keuangan dan finansial. Pada tahun 2008, diputuskan bahwa level forum tersebut ditingkatkan menjadi pertemuan tingkat kepala negara/ kepala pemerintahan dengan pertimbangan bahwa keputusan di tingkat pemimpin akan menghasilkan komitmen-komitmen politik sehingga G-20 akan memiliki dampak yang lebih kuat dalam arsitektur finansial global.

Pro dan kontra dalam menanggapi peran G-20 menunjukkan perdebatan di seputar hakikat klub yang bersifat eksklusif ini. G-20 adalah forum informal yang terdiri dari negara-negara industri dan *emerging economies*, ditambah Uni Eropa. Kelompok ini disebut eksklusif karena hanya merangkul 19 negara-bangsa dari sekitar dua-ratus negara-bangsa di dunia dan satu organisasi regional dari puluhan organisasi-organisasi regional yang telah terbentuk di dunia. Pembentukan G-20 didasarkan pada argumentasi bahwa upaya untuk mencari solusi bagi masalah global seharusnya melibatkan sejumlah kecil negara-bangsa yang memiliki kekuatan sistemik.

Argumentasi dasar pembentukan ini terlihat eksplisit dalam situs resmi G-20 yang menyatakan bahwa “*dalam forum seperti G-20, sangatlah penting untuk membatasi jumlah negara yang terlibat untuk menjamin efektivitas dan kesinambungan dari aktivitas-*

*aktivitas forum ini.”*²⁰⁶ Tidak ada kriteria formal menyangkut keanggotaan G-20. Yang selama ini dipertimbangkan sebagai kriteria adalah keterlibatan negara-negara dan kawasan yang memiliki nilai sistemik yang penting bagi sistem finansial internasional. Asumsinya adalah bila perekonomian di negara-negara sistemik ini kuat, struktur finansial global juga akan kuat. Pertimbangan keterwakilan kawasan juga dijadikan kriteria keanggotaan G-20.

G-20 mengklaim memiliki mandat global dan karenanya G-20 tidak sekedar menjalankan peran sebagai sebuah klub biasa. Mandatnya adalah untuk memberi kontribusi bagi penguatan arsitektur finansial internasional dan memberikan kesempatan bagi dialog tentang kebijakan-kebijakan nasional, kerjasama internasional dan lembaga-lembaga finansial internasional. Melalui dialog ini G-20 berharap dapat membantu pertumbuhan dan pembangunan di dunia. G-20 bukan hanya memberikan perhatian khusus dalam hal upaya untuk memenuhi harapan setiap anggota klub dan bagaimana dapat memberikan manfaat bagi semua anggota klub. Namun sebagai pemegang mandat global, G-20 juga bertanggung jawab untuk memberikan manfaat bagi negara-negara yang tidak diundang dalam klub tersebut.

Argumentasi dasar di balik tanggung-jawab global G-20 dapat dikembangkan lebih lanjut di sini. G-20 memang sering dilihat sebagai klub yang kecil dalam pengertian jumlah anggotanya. Namun klub ini tentu saja lebih besar dari G7 (ataupun G8) dan klub ini merupakan klub raksasa dalam hal kekuatan ekonomik yang dimiliki anggota-anggotanya, penduduk yang diwakilinya dan tujuan-tujuan

²⁰⁵ The G20 Study Group, 2007, Opcit. hal. 11.

²⁰⁶ Lihat situs resmi G-20: <http://www.G-20.org>.

utama yang hendak dicapai bersama-sama. Klub ini mewakili sekitar 90 persen produk nasional global, 80 persen perdagangan dunia (termasuk perdagangan di antara negara-negara anggota UE) dan dua pertiga penduduk dunia.²⁰⁷ Dengan indikator-indikator ekonomik yang dimiliki ini, G-20 mengklaim memiliki modalitas yang kuat dan pengaruh yang besar bagi pengelolaan perekonomian global dan sistem finansial.

G-20 merupakan klub yang bersifat eksklusif yang berambisi untuk dapat mencapai suatu tujuan yang maha besar.

Kebesaran G 20 sebagai suatu forum dialog adalah karena klub ini merangkul delapan negara industri dan sebelas negara berkembang yang pertumbuhan ekonominya telah mengundang decak kagum bangsa-bangsa di dunia. Mandat utama ini menunjukkan suatu ambisi kelompok kecil (dalam hal jumlah) yang berkeinginan untuk menyelesaikan masalah-masalah global yang dihadapi bangsa-bangsa di dunia dengan cara cara yang efektif.

Kekuatan lain G-20 adalah kemampuannya untuk menghadirkan Direktur International Monetary Fund (IMF), Presiden

Tabel 1. Isu-isu yang telah menjadi perhatian G-20 (1999-2010)

Tema utama Ketua	1999 Kanada	2000 Kanada	2001 Kanada	2002 India	2003 Meksiko	2004 Jerman	2005 China	2006 Australia	2007 Afrika Selatan	2008 Brasil	2009 UK	2010 Korea Selatan
Pencegahan dan Resolusi Krisis	X	X	X	X	X	X	-	-	-	X	X	X
Tantangan-tantangan globalisasi	-	X	X	X	X	X	-	-	-	-	-	-
Memerangi pendanaan aksi terorisme	-	-	X	X	X	X	-	-	-	-	-	-
Pembangunan dan bantuan	-	-	-	X	X	-	X	X	-	-	-	X
Penyalahgunaan dan kejahatan finansial	-	-	-	-	X	X	X	-	-	-	X	X
Pembangunan institusi dalam sector finansial	-	-	-	-	X	X	-	-	-	-	X	X
Demografis	-	-	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-
Integrasi ekonomik regional	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-
Kebijakan domestic/Pengawasan Reformasi BWI	-	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X
Komoditas dan dampak ekonomik	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X	X
Ketahanan sumber-sumber/perubahan iklim	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X	X
Kebijakan-kebijakan Fiskal	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X

Sumber: The G-20 Study Group (2007). hal. 41; materi paparan Herfan Brilianto, coordinator G-20 Kemenkeu RI, "G-20 and Development: Indonesia's Role and the Road Ahead", pada FGD Friedrich Ebert Stiftung, Jakarta, 4 Nopember 2010.

²⁰⁷ Lihat Yulius P Hermawan, et. al (2011). *Peran Indonesia dalam G-20. Latar belakang, Peran dan Tujuan Keanggotaan Indonesia*. Jakarta. FES, 2011

Bank Dunia dan juga pejabat ketua-ketua Komite Moneter dan Finansial Internasional, Komite Pembangunan IMF dan Bank Dunia dalam pertemuan-pertemuan G-20. Kehadiran tokoh-tokoh penting dalam lembaga-lembaga finansial internasional ini memperkuat kelompok 19 negara plus satu organisasi regional tersebut. Kesepakatan-kesepakatan yang dihasilkan dalam forum ini dengan demikian akan dapat diimplementasikan, termasuk kesepakatan menyangkut reformasi lembaga-lembaga finansial internasional.

Ketika dibentuk pada tahun 1999, inisiatif awal G-20 adalah untuk membantu penanganan krisis finansial yang melanda negara-negara di Asia pada tahun 1990an. G-20 juga memegang mandat untuk membantu terciptanya stabilitas sistem finansial internasional pasca krisis ekonomi tersebut. Sejak dibentuk di Berlin, G-20 telah membicarakan beragam isu utama yang terkait dengan stabilitas dan pertumbuhan perekonomian global.

Seperti ditunjukkan dalam Tabel 1, klub ini telah membuat suatu kemajuan penting yang ditandai dengan disepakatinya kebijakan-kebijakan bagi pertumbuhan ekonomi, pengurangan penyalahgunaan sistem finansial, penanganan krisis finansial dan pembekuan pendanaan aksi - aksi kelompok - kelompok terorisme. G-20 juga telah memberikan perhatian serius terhadap upaya penerapan standar internasional dalam bidang - bidang seperti kebijakan fiskal yang transparan dan telah memerangi pencucian uang. G-20 juga telah berusaha mengatasi penyalahgunaan sistem finansial dan aktivitas - aktivitas ilegal, dan memiliki komitmen untuk penetapan standar yang tinggi bagi transparansi dan pertukaran informasi dalam hal perpajakan sejak tahun 2004.²⁰⁸

²⁰⁸ Ibid, khususnya Bab I.

Puluhan komitmen telah dibuat dalam bidang finansial, perbankan dan perdagangan terutama sejak forum ini meningkatkan levelnya pada tingkat pemimpin (Konferensi Tingkat Tinggi/KTT) di tahun 2008.²⁰⁹ Beberapa contoh komitmen prioritas misalnya adalah kesepakatan untuk memperkuat fleksibilitas nilai tukar (*Exchange Rates*) dan menahan diri untuk melakukan devaluasi mata uang masing-masing anggota; komitmen negara maju untuk melakukan konsolidasi fiskal dengan menerapkan kebijakan-kebijakan yang jelas, kredibel dan spesifik; komitmen *Emerging market economies* untuk mengadopsi kebijakan makroekonomik untuk meningkatkan ketahanan perekonomian mereka; komitmen untuk menerapkan secara penuh dan tepat waktu agenda reformasi sektor finansial termasuk Basel II, II.5 dan III sesuai dengan waktu yang telah ditentukan; komitmen untuk mencabut kebijakan proteksionisme dalam perdagangan termasuk pembatasan ekspor dan kebijakan yang tidak konsisten dengan kesepakatan dalam WTO.

Dalam eksistensinya yang sudah lebih dari satu dasawarsa, kompetensi G-20 telah diuji oleh suatu krisis finansial yang sangat besar di tahun 2008. Krisis tersebut awalnya melanda Amerika Serikat dan berlanjut lebih jauh dengan dampak serius bagi perekonomian global. Pada kuartal pertama tahun 2010an, Bank Dunia mencatat mulai terjadinya pemulihan ekonomi yang ditandai dengan indikasi pertumbuhan ekonomi di negara-

²⁰⁹ Lihat deklarasi pemimpin G20 dari KTT G20 di Washington (Nopember 2008) hingga KTT G20 di Los Cabos (Juni 2012): misalnya Washington Summit's Declaration; *Cannes Summit Final Declaration, Building Our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of All*, Cannes, 4 Nopember 2011; dan *G20 Leaders' Declaration*, Los Cabos 18-19 Juni 2012.

negara di dunia.²¹⁰ Namun krisis finansial kembali terjadi pada pertengahan tahun 2010an di Yunani yang berdampak ke negara-negara Eropa lainnya. Ini menjadi ujian bagi G-20 untuk menunjukkan komitmen dan kompetensinya dan membangun struktur finansial global yang kuat.

Klub ini telah memainkan sentral dalam membantu reformasi sistem finansial dunia dan berupaya untuk mengkoordinasikan suatu rencana strategis dalam menangani krisis kontemporer. Anggota - anggota G-20 telah mengadakan sejumlah pertemuan untuk membicarakan bagaimana menyusun pengaturan, pengawasan, dan mengfungsikan pasar finansial dunia. Kemajuan lebih lanjut dicapai dengan semakin besarnya kesadaran akan pentingnya reformasi institusi - institusi finansial seperti IMF dan Bank Dunia. Dua lembaga tersebut selama ini merupakan institusi kredit yang hampir tidak pernah tersentuh sejak dibentuk pada akhir Perang Dunia II. Banyak bangsa telah memperoleh keuntungan karena mereka mewakili kepentingan perekonomian negara industri yang dapat memberikan donasi yang terbesar bagi lembaga-lembaga tersebut. Namun demikian, upaya-upaya untuk menstabilkan sistem finansial global hanya bisa terealisasi bilamana kedua lembaga finansial global tersebut direformasi. Forum G-20 di Australia tahun 2006 telah memberikan perhatian pada perlunya penambahan kuota suara kepada negara-negara berkembang. Inisiatif ini diperkuat dalam KTT G-20 di Washington (2008) dan dalam KTT G-20 di Pittsburgh yang kembali menegaskan pentingnya reformasi IMF dan Bank Dunia sebagaimana

²¹⁰ Lihat *Updated World Bank Analysis: Crisis, Finance and Growth*. <http://econ.worldbank.org/> diakses 8 Agustus 2010.

juga kebutuhan bagi lembaga pengawasan supranasional yang lebih efektif untuk mencegah munculnya kembali krisis global.²¹¹ Dalam KTT G-20 di Seoul (2010), pemimpin-pemimpin G-20 memutuskan untuk memberikan porsi bobot suara yang lebih besar kepada negara-negara berkembang.²¹² Dengan demikian negara-negara berkembang (dalam hal ini diwakili oleh *emerging economies*) dapat turut menentukan dalam pembuatan keputusan-keputusan strategis di IMF dan Bank Dunia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mengevaluasi Legitimasi, Efektivitas dan Akuntabilitas G-20

Sejumlah pertanyaan patut untuk dicermati lebih lanjut untuk melihat peran klub eksklusif seperti G-20 dalam pembentukan tata kelola global. Apakah sebuah klub seperti G-20 dapat menciptakan suatu solusi terbaik bagi bangsa-bangsa yang diwakilinya? Apakah klub ini dapat membantu semua bangsa yang terkena dampak krisis? Apakah kebijakan-kebijakan yang ditetapkan dapat mengurangi dampak ekonomi yang telah membuat negara-negara berkembang terpuruk akibat krisis finansial? Bagaimana G-20 memunculkan perasaan memiliki di antara bangsa-bangsa?

Bagaimanapun G-20 telah berusaha untuk menciptakan kemajuan khususnya dalam beberapa tahun terakhir sejak krisis finansial dunia menghantam Amerika Serikat. Namun demikian klub ini harus segera mengatasi beberapa tantangan yang menghadang invensi

²¹¹ Shinji Takagi, "The G-20 and International Monetary Fund Reform." <http://www.eastasiaforum.org/2010/11/06/the-g20-and-international-monetary-fund-reform/> diakses tanggal 17 September 2012.

²¹² "IMF reform agreed at G-20 Summit." <http://www.bbc.co.uk/news/business-11614730> diakses tanggal 17 September 2012.

baru dalam pembentukan tata pengaturan global. Seperti dikemukakan Karns dan Mingst (2004), lembaga-lembaga internasional harus memiliki legitimasi, akuntabel, dan efektif jika mereka ingin berhasil membentuk tata pengaturan yang dapat berlaku secara global.

1. Bagaimana memperkuat legitimasi?

Untuk diakui legitimasinya oleh komunitas internasional, beragam struktur dan proses tata pengaturan global harus mengakomodasi partisipasi sebanyak mungkin aktor global, baik aktor negara maupun masyarakat sipil (Karns dan Mingst, 2010: 30-31).²¹³ Karenanya, legitimasi tergantung pada keberagaman dan besarnya dukungan dari masyarakat dunia. Siapa yang berpartisipasi dalam pembentukan tata pengaturan global merupakan isu fundamental dari sumber legitimasi.

Seperti telah didiskusikan sebelumnya, G-20 adalah suatu klub eksklusif yang anggotanya tidak berubah sejak dibentuk di tahun 1999. Tampaknya klub ini tidak akan memperluas jumlah anggotanya. Ini artinya klub ini akan terus berhadapan dengan pertanyaan soal legitimasinya sebagai klub dengan mandat global.

Karena eksklusivitas tersebut, satu usulan yang dapat dipertimbangkan untuk memperkuat legitimasi adalah memperluas konsultasi dengan 'konstituensi' negara-negara yang menjadi anggota G-20. Dukungan penuh (atau setidaknya konsultasi) dari semua bangsa yang terpengaruh oleh dampak krisis global diperlukan untuk menyusun kebijakan bersama yang berskala global. Proses pembuatan kebijakan global membutuhkan partisipasi seluas mungkin yang berskala global.

²¹³ Bandingkan dengan analisis Keohane dan Nye (2001) tentang legitimasi tata kelola global.

Partisipasi memberikan masyarakat global perasaan memiliki dan keterikatan dalam melaksanakan kesepakatan yang dibuat dalam pembuatan keputusan.

Supaya legitimasi diterima secara luas, tata pengaturan global seharusnya tidak hanya merefleksikan proyek ekonomi Amerika, Barat ataupun kaum liberalis. Tata pengaturan ini juga tidak sepatutnya mencerminkan aktivitas yang sepenuhnya dikontrol oleh negara-negara maju dengan perekonomian besar. Partisipasi negara berkembang sangatlah penting, dan partisipasi ini akan memperkuat legitimasi jika pengaruh negara-negara berkembang diakui secara nyata dalam proses pembuatan kesepakatan/komitmen. Tata pengaturan global seharusnya juga memberi perhatian besar pada masalah perbedaan besar dalam kepemilikan power di antara negara-negara bangsa, kesejahteraan dan penguasaan pengetahuan di dunia kontemporer dan secara serius memerangi kondisi-kondisi ketidakadilan global yang hakiki.

Mekanisme *out-reaching* ke non anggota G-20 merupakan salah satu cara penting untuk memaksimalkan efektivitas G-20 dan sekaligus memperkuat legitimasinya dalam mengemban misi globalnya.²¹⁴ Setiap anggota G-20 mengambil tanggung jawab untuk berkonsultasi dengan non anggota G-20 terkait dengan isu-isu yang sedang dibahas dalam G-20. Setiap anggota G-20 juga kemudian bertanggung jawab untuk mensosialisasikan hasil-hasil KTT G-20 ke non anggota G-20. Mekanisme ini akan mendukung berfungsinya tata kelola global

²¹⁴ Khusus mengenai pentingnya mekanisme ini misalnya telah dipertegas dalam KTT G-20 di Cannes. Lihat *Cannes Summit Final Declaration, Building Our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of All*, Cannes, 4 Nopember 2011.

secara maksimal, sekaligus membangun legitimasi dari tata kelola global yang dibangun melalui pendekatan klub ini.

2. Bagaimana membuat klub efektif?

Seperti telah dikemukakan dalam bagian sebelumnya, jumlah anggota yang terbatas memungkinkan G-20 untuk dapat bergerak lebih cepat dan luwes. Kecepatan dan keluwesan ini diyakini dapat membuat G-20 menjadi lebih efektif dalam mengemban mandatnya. Ini menegaskan bahwa jumlah anggota yang terbatas memberikan rasionalisasi bagi tingkat efektivitas suatu forum internasional. Dalam hal ini, cita-cita untuk menghasilkan pencapaian nyata (sebagai ukuran efektivitas) dipandang lebih penting daripada menjawab pertanyaan tentang legitimasi suatu klub. Mereka yang mendukung argumentasi ini tentu saja puas dengan kemampuan G-20 untuk mewujudkan pemulihan pertumbuhan ekonomi negara-negara anggotanya pada kuartal kedua tahun 2010, setelah kurang lebih tiga tahun krisis melanda Amerika Serikat.²¹⁵

Argumentasi ini tentu saja menarik untuk dikaji lebih jauh. Karns dan Mingst (2010: 32-33) berargumen bahwa mengukur tingkat efektivitas merupakan tugas yang besar dalam pembuatan kebijakan publik baik di tingkat lokal, nasional regional ataupun global. Tata pengaturan global harus efektif dalam pengertian mampu memberi perhatian besar, dan bila perlu, membantu memecahkan masalah-masalah global. Klub harus bisa menjembatani antara mekanisme yang dibangun dan program-program aktivitas kongkrit untuk menerapkan mekanisme tersebut. Lembaga khusus harus dapat

menjamin dilaksanakannya keputusan-keputusan yang telah disepakati di dalam klub.

Namun demikian, tata pengaturan global tidak hanya harus efektif dalam hal kredibilitasnya menangani masalah-masalah utama isu-isu global. Artinya ukuran pemulihan pertumbuhan ekonomi dunia tidaklah mencukupi untuk melihat efektivitas G-20. Efektivitas juga berkaitan erat dengan sejauh mana tata pengaturan global mengadopsi prinsip kejujuran dan keadilan bagi seluruh penduduk dunia (baik yang tinggal di negara maju maupun berkembang). Supaya menjadi jujur dan adil, tata pengaturan global harus mampu menghapus ketidakadilan, bertanggung jawab kepada masyarakat, melindungi mereka yang dirugikan oleh sistem internasional, dan mampu memenuhi kebutuhan sosial ekonomi manusia. Tata pengaturan global harus menghasilkan apa yang disebut dengan “*Global New Deal*” (Karns and Mingst, 2010). G-20 harus memberikan perhatian serius pada kredibilitasnya sebagai klub eksklusif dengan tanggungjawab global. Perhatian utama seharusnya tidak semata-mata pada isu-isu ekonomi dan finansial konvensional, namun juga ragam masalah yang telah menciptakan kemiskinan di negara-negara berkembang dan menyebabkan lambatnya pertumbuhan di negara-negara berkembang. Ini juga termasuk isu peningkatan kualitas kesehatan, gizi makanan dan pendidikan di negara-negara berkembang.

Karena tata kelola global hakikatnya berdampak inklusif, efektivitas juga dipengaruhi oleh kemampuan non anggota klub (yaitu masyarakat yang secara aktual terpengaruh oleh tata pengaturan global) dapat mengikuti dan melakukan sejumlah penyesuaian terhadap kesepakatan yang dibuat

²¹⁵Lihat *Updated World Bank Analysis: Crisis, Finance and Growth*. Loc.Cit.

dalam klub seperti G-20. Krisis finansial global (baik yang telah terjadi di AS maupun di Yunani) tidak hanya dirasakan oleh anggota G-20 tetapi juga non anggota G-20. Di sinilah kemudian pentingnya membangun 'kesepakatan' non formal bahwa non anggota juga diajak untuk menemukan cara untuk menyelesaikan krisis finansial dan membangun kesepakatan untuk memaksimalkan pemanfaatan cara-cara tersebut. Kesepakatan ini juga termasuk bagaimana menerjemahkan kesepakatan dalam aksi-aksi nyata, termasuk formulasi teknik - teknik ataupun mekanisme yang terbaik untuk mencapai tujuan-tujuan utama klub. G-20 dalam hal ini bertanggungjawab menetapkan insentif atau bantuan teknis supaya negara non-anggota 'memenuhi' keputusan-keputusan klub.

3. Bagaimana meningkatkan akuntabilitas G-20?

Sementara legitimasi terkait erat dengan masalah keterwakilan dan dukungan dari komunitas internasional yang seluas-luasnya, akuntabilitas perlu merefleksikan keadilan dalam prosedur pembuatan keputusan, dan kesepakatan-kesepakatan yang telah dihasilkan serta implementasi dari keputusan-keputusan tersebut. Akuntabilitas harus dibangun dengan berbagai cara termasuk di antaranya dengan meningkatkan transparansi dalam pembuatan keputusan klub (Karns dan Mingst, 2010: 31-32). Dalam hal ini, klub harus menginformasikan kepada anggota-anggotanya menyangkut aktivitas dan keputusan-keputusan dan juga dasar-dasar pembuatan keputusan tersebut. Upaya peningkatan akuntabilitas dalam konteks internasional tidaklah mudah. Tantangan yang dihadapi di antaranya adalah bagaimana menyeimbangkan kebutuhan bagi transparansi, keterbukaan bagi partisipasi yang seimbang dalam proses pembuatan keputusan

ataupun konsensus dan kesigapan dalam merespon kebutuhan yang mendesak.

Ada tiga persoalan yang muncul dalam proses G-20. Persoalan pertama terkait dengan sensitivitas pasar; persoalan kedua terkait dengan dominasi negara-negara G-7; persoalan ketiga terkait dengan dampak inklusif dari keputusan-keputusan G-20.

Persoalan pertama merujuk pada beragam isu yang dibicarakan dalam G-20 yang ditujukan untuk memelihara stabilitas pasar yang sangat sensitif terhadap perubahan-perubahan kebijakan. Keputusan forum dapat meredam gejolak pasar atau justru memunculkan gejolak pasar baru. Tingkat sensitivitas pasar ini menjadi pertimbangan tersendiri untuk membuat proses G-20 sebagai sesuatu yang bersifat tertutup. Informasi yang dapat dipublikasikan merupakan hasil seleksi untuk tujuan menjaga kestabilan pasar.

Persoalan kedua menyangkut kepentingan sekelompok negara (G-7) dalam forum G-20. Sebagai suatu klub, upaya kolektif harus memenuhi setidaknya satu kondisi dasar: suatu klub harus menyediakan suatu manfaat yang merata bagi semua anggotanya. (Grynberg, 2005 : 5) pertanyaannya adalah apakah G-20 telah merespon kepentingan - kepentingan semua anggotanya dan terbuka bagi partisipasi yang adil baik bagi negara industri maupun negara-negara berkembang.

Martinez-Diaz (2007) menunjukkan bahwa sejak G-20 dibentuk, G-20 telah menjadi alat mobilisasi dukungan bagi kebijakan-kebijakan G7 khususnya terkait dengan isu-isu yang menjadi pusat perhatian anggota-anggota G7. Dukungan penuh G-20 telah diberikan ke G7 dan telah menjadi sumber penting bagi legitimasi dan dukungan bagi G7. Posisi yang diambil negara-negara berkembang seringkali tidak memecahkan

persoalan yang mendasar yang dihadapi negara-negara berkembang itu sendiri. Dalam pengamatan Martinez-Diaz (2007), selama kurun waktu 1999–2007, G-20 kurang memberi peluang bagi peningkatan pengaruh negara berkembang. Sehingga agenda terpenting bagi masa depan bagi G-20 adalah bagaimana negara-negara berkembang dapat memainkan peran lebih besar dalam proses pengambilan keputusan di dalam klub.

Persoalan ketiga terkait akuntabilitas adalah bahwa G-20 seharusnya juga akuntabel bagi semua bangsa yang terpengaruh oleh keputusan-keputusan yang dibuat klub. Argumentasinya sederhana yaitu kesepakatan yang dibuat dalam G-20 jelas tidak hanya berimbas pada anggota-anggota G-20 tetapi juga non anggota G-20. Karenanya, G-20 sebagai suatu klub eksklusif tidak hanya bertanggungjawab bagi setiap negara anggota dan warganegara mereka. Sebagian besar negara sekarang harus mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi mereka dalam konteks krisis finansial yang berat.

Pertanyaan penting yang terkait dengan akuntabilitas menyangkut tanggungjawab G-20 untuk membantu semua bangsa dalam menghadapi dampak krisis finansial global. Berbagai analisis tentang penyebab krisis telah dibuat. Salah satu argumen kritis dikemukakan oleh Presiden Brasil (Ignacio Lula Da Silva) sebelum KTT G-20 di London; beliau mengatakan bahwa krisis finansial saat ini disebabkan oleh “orang-orang kulit putih bermata biru yang sebelum krisis tampaknya mengetahui segala hal dan sekarang mereka tidak mengetahui apa-apa (*“white people with blue eyes who before the crisis appeared to know everything and now demonstrate that they know nothing”*) (Sanders, 2007). Pembentukan lembaga-

lembaga finansial di Amerika Serikat dan Eropa yang telah didukung oleh lembaga-lembaga internasional yang mereka kontrol – IMF dan Bank Dunia – merupakan penyebab krisis. Lembaga-lembaga tersebut telah melakukan suatu pengaturan yang buruk, dan terlalu mengandalkan kepercayaan yang berlebihan pada kekuatan pasar.

Agenda G-20 yang besar saat ini adalah bagaimana G-20 dapat memberikan manfaat bagi semua bangsa-bangsa, termasuk bagi mereka yang bukan anggota klub. Reformasi lembaga-lembaga finansial harus mampu menumbuhkan suatu komitmen untuk membuat lembaga-lembaga finansial dunia bermanfaat bagi negara-negara berkembang. Untuk meningkatkan akuntabilitas, G-20 seharusnya memberi perhatian besar bagi kebutuhan dasar negara-negara berkembang dan memastikan bahwa reformasi lembaga-lembaga keuangan tersebut dapat menciptakan peluang bagi negara-negara berkembang untuk memainkan perannya di lembaga-lembaga tersebut.

Jika dipandang dari perspektif Teori Klub, kredibilitas strategi-strategi negara anggota sangat terbatas dan klub melihat kepentingan negara dan reputasinya sebagai suatu hal yang baik bagi kepentingan bersama. Cara mengkonseptualisasi reputasi sebagai kebaikan bersama berarti bahwa strategi-strategi negara secara individual tidaklah cukup jika strategi-strategi ini lebih mengartikulasikan kepentingan nasional mereka, melindungi ataupun meningkatkan reputasi mereka dalam politik dunia.

G-20 dibentuk dengan tujuan yang jelas. Hakikat dari G-20 adalah forum multilateral yang berarti bahwa anggota-anggotanya tidak hanya menunjukkan posisi individual masing-masing negara dalam isu-isu

tertentu dan kemudian mereka duduk bersama. Sebagaimana dikemukakan oleh Karns dan Mingst (2010: 29), setiap anggota harus terlibat aktif dalam menciptakan fleksibilitas dan mencairkan posisi kaku mereka terhadap posisi tertentu. Mereka harus membangun kepercayaan yang sangat penting untuk bekerjasama.

Krisis finansial di Yunani menjadi ujian penting bagi G-20 untuk membuktikan dirinya sebagai forum yang memiliki tanggung jawab global, bukan sekedar memenuhi kepentingan anggota-anggota klub. Dalam KTT Cannes di bulan Nopember 2011, pemimpin-pemimpin G-20 kesulitan untuk mencairkan posisi kaku mereka terkait bagaimana seharusnya G-20 memosisikan dirinya dalam kasus krisis finansial yang melanda negara non-anggota G-20.²¹⁷ Apakah menyerahkan kepada Uni Eropa, IMF atau pendekatan khusus G-20? Sekalipun imbasnya telah meluas ke negara-negara Eropa, tampaknya G-20 masih ragu untuk merumuskan pendekatan kolektif menangani krisis tersebut. Kekakuan yang kurang lebih sama masih ditunjukkan pemimpin-pemimpin G-20 dalam KTT G-20 di Los Cabos bulan Juni 2012; di KTT tersebut, pemimpin-pemimpin G-20 mendesak pemimpin-pemimpin Uni Eropa untuk mengambil langkah-langkah tepat dalam menangani krisis Yunani ini.²¹⁸ Perdebatan menyangkut cara tepat dan cepat untuk menangani krisis di Yunani telah memunculkan spekulasi tentang

keseriusan G-20 untuk membantu negara yang tidak menjadi anggota G-20 untuk keluar dari krisis finansial. Situasi ini berbeda ketika G-20 sangat sigap dalam membicarakan jalan keluar dari krisis finansial yang melanda Amerika Serikat sebelumnya.

PENUTUP

Tulisan ini telah menunjukkan dua hal. Pertama, sebagai klub yang mengklaim diri memiliki mandat inklusif-global, G-20 memiliki modalitas untuk memainkan perannya dalam membantu terbentuknya tata pengaturan global, untuk membuat tata pengaturan global berfungsi dengan baik, dan menstabilkan tata ekonomi dunia. Dalam perspektif ekonomi, modalitas ini mewujudkan pada penguasaan perekonomian, perdagangan dan pasar dunia. Karena memiliki eksklusivitas keanggotaan, klub menjadi lebih fleksibel dalam melakukan berbagai kegiatan dan dapat menghasilkan kesepakatan-kesepakatan dengan lebih cepat. Secara konseptual, logika dan rasionalisasi bagi pembatasan jumlah anggota ini dapat diterima. Secara empirikal, G-20 telah menunjukkan kemampuannya untuk menangani krisis finansial di Amerika Serikat dan dampak globalnya khususnya di negara-negara anggotanya.

Kedua, tulisan ini menunjukkan bahwa sekalipun memiliki modalitas besar, terdapat sejumlah tantangan nyata terkait isu legitimasi, efektivitas dan akuntabilitas. Jumlahnya yang terbatas telah membuat G-20 lemah dalam hal legitimasi. Ukuran efektivitas tidak sekedar pada angka-angka kuantitatif pulihnya pertumbuhan ekonomi di negara-negara anggotanya pasca krisis Amerika Serikat. Sementara akuntabilitas G-20 dipertanyakan menyangkut transparansi proses, dominasi negara-negara G-7 dan keseriusannya untuk

²¹⁷"*Eu leaders scramble to defuse greek debt 'bomb'*" <http://www.france24.com/en/20111102-eu-leaders-scramble-greek-debt-crisis-referendum-sarkozy-merkel-papandreou> diakses tanggal 16 September 2012.

²¹⁸"*Euro leaders in agreement at end of G20 Summit.*" <http://www.euronews.com/2012/06/20/euro-leaders-in-agreement-at-end-of-g20-summit/> diakses tanggal 16 September 2012.

membawa dampak positif bagi negara-negara non-anggota G-20. Dari paparan ini, G-20 yang memandang diri sebagai terobosan multilateralisme baru yang realistis harus berusaha secara serius untuk memperkuat kompetensi klub dalam merespon kebutuhan-kebutuhan dasar seluruh negara-negara di dunia untuk dapat membangun tata kelola ekonomi global yang ideal. Dalam hal ini, penanganan krisis finansial di Yunani menjadi ujian bagi G-20 untuk memiliki keseriusan dalam membantu negara non-anggota G-20.

DAFTAR PUSTAKA

- Birdsall, Nancy (2006). "The World Bank: Toward a Global Club", dalam Colin I Bradford Jr. dan Johannes F. Lin. *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Cable, Vincent (1999). *Globalization and Global Governance*. London: The Royal Institute of International Affairs.
- Dervis, Kemal. (2009) *The Developing Countries and the G-20*, dalam *Journal of Turkish Weekly (JTW)*, 20 Maret 2009.
- Grynberg, Roman., et.al. (2005). *Toward A New Pacific Regionalism*. Executive Summary. An Asian Development Bank – Commonwealth Secretariat Joint Report to the Pacific Islands Forum Secretariat.
- Hermawan, Yulius P. et.al (2011). *Peran Indonesia dalam G-20. Latarbelakang, Peran dan Tujuan Keanggotaan Indonesia*. Jakarta: FES, 2011.
- Karns, Margaret P. dan Mingst, Karen A. (2010). *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder, CO and London: Lynne Rienner.
- Keohane, Robert O. dan Nye, Joseph S., (2002) "The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy" dalam Robert O. Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London dan New York: Routledge, hal.219-244.
- Keohane, Robert O. dan Nye, Joseph S. (2001). *Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy*. John F. Kennedy School of Government Harvard University Faculty Research Working Papers Series, Februari 2001.
- Kirton, John. (2008) *Enlarged Directorates as Effective Global Governance for All*. Paper disiapkan untuk dipresentasikan dalam konferensi Athena internasional ke-3 tentang "What Makes globalization Work: Lessons from the Past, Solutions for the Future," Athena, 2-5 April 2008.
- Martinez-Diaz, Leonardo. (2007) *The G-20 after Eight Years: How Effective a Vehicle for Developing-Country Influence?*, Working Paper, The Brookings Institution, Washington, DC.
- Sir Ronald Sanders (2007). "G-20 Summit did nothing for the Caribbean: Developing countries failed to act collectively." *Caribbean Net News* <http://www.caribbeannetnews.com/news-15580--6-6--.html> diakses 1 Mei 2009
- Scholte, Jan Aart. (2000) *Globalization, a Critical Introduction*. New York: St. Martin's Press.