

KRISIS EKONOMI : PENYEBAB, IMPLIKASI DAN PROSPEKNYA DI MASA DEPAN

Anwar Nasution

Abstract

The financial crisis occurred in many of Asian countries was a shocking phenomena. These countries which known had a miracle economic performance were likely fragile attached by financial crisis tremendously.

This paper focus on the cause, implication and prospect of the crisis to Indonesia economic. Despite the crisis caused by a combination of multifactors, both of external and internal, it has been an evidence of inconsistency between foreign exchange and fiscal - monetary policy.

The crisis has been a real test of their economic fundamental. Apparently, this crisis will has caused serious problem to their economic, both in short term and long term. Hence, the existence of a comprehensive, essential and consisten policy is needed urgently. Today is right momentum to improve Indonesian economic seriously.

SEJAK pertengahan tahun 1997 beberapa negara berkembang di Asia, termasuk Indonesia, diterpa serentetan krisis ekonomi yang menegangkan. Krisis yang diawali oleh depresiasi mata uang dalam negeri terhadap dollar AS ini seakan menjadi *test case* yang nyata terhadap kinerja perekonomian negara-negara Asia yang selama ini dikenal 'ajaib'. Berbagai predikat tentang prestasi kinerja perekonomian yang mengagumkan dari negara-negara ini seolah 'luntur' ketika menyaksikan krisis ini menggoyang sendi-sendi perekonomian.

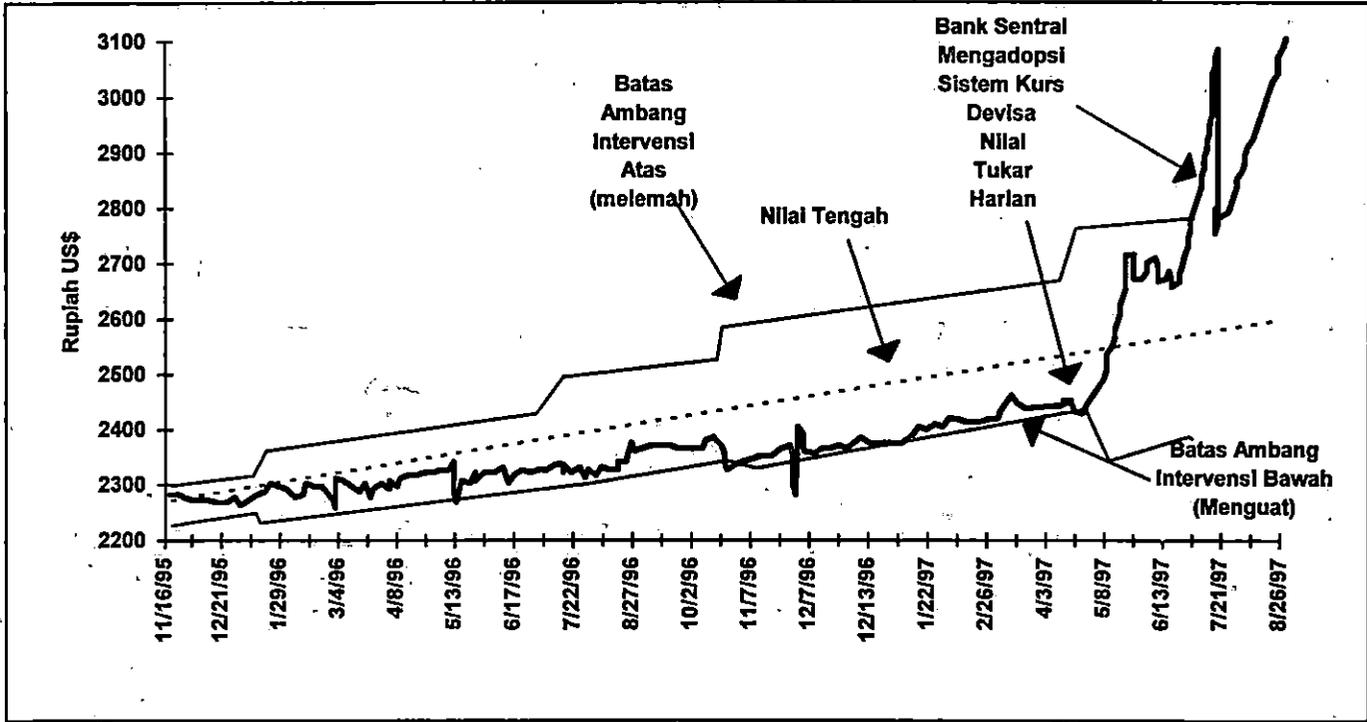
Dalam mengatasi krisis yang berkepanjangan ini pemerintah Indonesia melakukan berbagai tindakan, namun yang cukup menonjol antara lain, *pertama*, memberikan kekuasaan 'penuh' kepada Prof DR Widjojontisastro untuk mengambil tindakan yang dianggap perlu guna mengatasi krisis ini; *kedua*, meminta bantuan lembaga-lembaga internasional (IMF, WORLD BANK, ADB, dll).

Prof. DR Widjojontisastro (dan rekan-rekannya 'teknokrat') bagaikan 'kartu as' karena kemampuan intelektualnya, integritas pribadinya, jaringan internasionalnya serta keberhasilannya sebagai 'arsitek' pembangunan pemerintah Orde Baru.

Prof Widjojo sangat piawai dalam menggunakan penasehat asing sebagai mitra kerja dan *sparingpartners* dalam mengambil berbagai kebijakan ekonomi. Telah banyak prestasi ekonomi yang telah dihasilkan dalam era Prof Widjojo (dan rekan) selama ini. Pemanfaatan lembaga-lembaga keuangan internasional sempat menimbulkan kontroversi pendapat, terutama kaitannya dengan berbagai konsekuensi dan persyaratan yang mungkin diperlukan serta implikasinya terhadap beban hutang luar negeri.

Tulisan ini menganalisa krisis ekonomi yang terjadi dari sudut pandang ekonomi makro. Dari sudut ekonomi makro itu, krisis yang tengah terjadi dewasa ini adalah merupakan krisis ganda yang saling terkait, yakni: krisis mata uang dan krisis perbankan. Untuk selanjutnya tulisan dibagi dalam lima bagian. Bagian pertama menguraikan faktor penyebab krisis mata uang tersebut. Bagian kedua membahas krisis perbankan. Bagian ketiga menguraikan cara pemerintah dalam menangani kedua krisis tersebut. Bagian keempat merupakan implikasi dari krisis. Bagian kelima membahas prospek masa datang.

Grafik 1
 Perkembangan Nilai Tukar dan Batas Ambang Intervensi Rupiah
 November 1995 - Agustus 1997



Sumber: Bank Indonesia. *Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia*, berbagai terbitan Pusat, Data Universitas British Columbia, Canada

KRISIS NILAI TUKAR RUPIAH

Krisis nilai tukar rupiah merupakan contoh klasik tidak konsistennya kebijakan kurs dengan kebijakan fiskal dan moneter. Kebijakan fiskal dan moneter bagaikan kebijakan 'lebih besar pasak dari pada tiang' dan sekaligus menggunakan modal asing untuk membelanjai konsumsi serta investasi yang kurang produktif. Oleh karenanya, kebijakan kurs devisa Bank Indonesia tidak saja telah menyebabkan terjadinya apresiasi rupiah yang merupakan disinsentif bagi ekspor non-migas dan menciptakan distorsi dalam alokasi faktor produksi. Kebijakan kurs mengambang terkendali dalam batas-batas '*intervention band*' seperti itu merupakan sasaran empuk bagi spekulator sehingga terpaksa ditinggalkan pada tanggal 14 Agustus 1997. Pergerakan nilai tukar rupiah bagaikan 'yo-yo' itu tercerminkan pada Grafik-1.

Modal asing yang masuk ke Indonesia digunakan untuk membelanjai tiga jenis keperluan, yakni: (1) pengeluaran investasi, (2) pengeluaran konsumsi sektor swasta dan (3) memupuk cadangan luar negeri (Tabel 1). Membesarnya ketergantungan Indonesia akan pemasukan modal asing untuk membelanjai pengeluaran investasi dan konsumsi masyarakat tercermin dari semakin membesarnya defisit transaksi berjalan pada neraca pembayaran luar negeri Indonesia. Relatif terhadap PDB, defisit neraca berjalan tersebut telah meningkat dari 2,8 persen pada tahun 1990 menjadi 4 persen pada tahun 1996. Ketergantungan pengeluaran investasi pada pemasukan modal asing digambarkan oleh bertambah besarnya kesenjangan antara pengeluaran investasi nasional dengan tabungan domestik. Sementara itu, ketergantungan pada pemasukan modal asing membelanjai pengeluaran konsumsi masyarakat. Sementara itu, tabungan sektor swasta justru cenderung menurun.

Seperti halnya pengeluaran konsumsi masyarakat, sebagian dari investasi dunia usaha dipergunakan untuk membangun proyek-proyek yang pada saat ini, justru kurang dapat memperkuat ketahanan ekonomi nasional. Contoh

proyek-proyek investasi itu adalah proyek-proyek yang menghasilkan '*non-traded goods*' (seperti industri perumahan) ataupun yang memerlukan tingkat proteksi yang sangat tinggi (seperti kapal laut dan kapal terbang). Beban ekonomi proyek seperti ini sangat mahal. Selain menghasilkan nilai tambah negatif, sektor ekonomi lainya harus dipacu agar dapat melunasi pembayaran pokok serta bunga pinjaman luar negerinya yang digunakan untuk membangun dan mengelola proyek-proyek itu.

Membesarnya defisit transaksi berjalan sekaligus mencerminkan adanya erosi disiplin kebijakan fiskal, kebijakan moneter maupun kebijakan di bidang lainnya. Selain mengganggu besarnya pengeluaran sektor negara, erosi disiplin anggaran itu sekaligus mengganggu efisiensi prioritas anggaran serta efisiensi cara pengumpulan pendapatannya. Adanya erosi disiplin fiskal telah mengurangi peranannya sebagai instrumen untuk memelihara stabilitas perekonomian¹, meningkatkan efisiensi dan memacu tingkat laju pertumbuhan serta instrumen pemerataan. Erosi disiplin fiskal tercermin dari semakin luas program Pemerintah di luar APBN (anggaran non-bujeter), mulai dari industri strategis hingga berbagai program kemitraan serta pengentasan kemiskinan, seperti Takesra. Tidak jelas bagaimana satu program dikoordinasikan dengan program lainnya, seperti BPR milik swasta dan BPR milik BUMN dengan BRI Unit Desa serta Takesra. Di lain pihak, terjadi erosi basis sumber penerimaan negara, apakah karena deregulasi atukah karena pemberian status pionir bagi berbagai perusahaan tertentu.

Data statistik menggambarkan bahwa kebijakan moneter tidaklah seketat yang dibayangkan. Dalam realita, jumlah uang yang beredar dan kredit perbankan meningkat dengan cepat. Demikian pula dengan kredit dalam negeri Bank Indonesia kepada industri perbankan. Sebagian dari kredit tersebut dipergunakan untuk membantu bank-bank yang bermasalah yang diberikan atas dasar yang kurang terpuji. Salah satu indikator akan melemahnya fundamental

ekonomi Indonesia adalah tercermin pada apresiasi kurs efektif riil rupiah. Apresiasi rupiah dipotong dengan pemasukan modal asing yang bertambah besar sejak tahun 1990. Pemasukan modal asing itu dirangsang oleh gabungan antara deregulasi, tingkat suku bunga yang tinggi di dalam negeri dan tingkat suku bunga yang rendah di negara maju.

Sebagaimana telah disebut di atas, apresiasi nilai tukar rupiah mengurangi insentif keuangan bagi ekspor non-migas dan menimbulkan distorsi alokasi faktor produksi didalam negeri. Di dalam negeri, apresiasi rupiah sekaligus membantu pengendalian tingkat laju inflasi karena murahnya tingkat harga barang impor. Tingkat laju inflasi juga diturunkan melalui pengendalian tingkat harga barang-barang kebutuhan pokok, bahan bakar migas serta tarif listrik serta tarif angkutan. Dengan demikian, tingkat laju inflasi yang rendah itu adalah dibayar mahal dengan subsidi anggaran yang semakin meningkat. Dengan perkataan lain, tingkat laju inflasi yang rendah itu justru mencerminkan adanya kelemahan pokok dalam fundamental ekonomi Indonesia.

Awal dari gejala nilai tukar rupiah dimulai pada tanggal 14 Agustus 1997 pada saat mana Bank Indonesia meninggalkan batas ambang pengendalian kurs devisa (*'intervention band'*). Dalam sistem *'intervention band'* Bank Indonesia melakukan intervensi pembelian dan penjualan valuta asing agar dapat menjaga agar nilai tukar tetap berada pada batas ambang yang telah ditentukan itu. Tindakan Indonesia untuk meninggalkan batas ambang pengendalian kurs mencerminkan kurangnya kemampuan yang dimilikinya untuk mempertahankan sistem tersebut. Artinya, pada waktu itu, BI memilih untuk mempertahankan posisi cadangan luar negerinya agar tidak melorot lagi menjadi lebih kecil.

Menurut penjelasan resmi, jumlah cadangan luar negeri Bank Indonesia mencapai \$20 milyar. Jumlah ini memang cukup aman jika devisa hanya diperlukan untuk membiayai impor barang-barang serta jasa-jasa. Jumlah ini ternyata lebih

dari cukup untuk dapat melunasi pinjaman luar negeri yang jatuh waktu. Seperti halnya dengan krisis Pertamina pada tahun 1975, Indonesia dapat menjadi *'insolvent'* jika tidak mampu melunasi pinjaman luar negeri yang jatuh waktu seperti itu. Menurut desas-desus yang beredar, pinjaman luar negeri dunia usaha diluar bank telah mencapai sekitar \$70 milyar. Diperkirakan bahwa kira-kira separuh dari hutang luar negeri sektor swasta itu (\$36 milyar) adalah merupakan hutang jangka pendek atau sekitar 1,5 kali lipat dari nilai cadangan luar negeri Bank Indonesia. Indonesia dapat menjadi *'insolvent'* jika kreditur tidak bersedia memperpanjang jatuh tempo (*'roll over'*) pinjaman jangka pendek swasta tersebut.

SISTEM PERBANKAN YANG LEMAH

Sistem perbankan yang lemah merupakan indikator lain akan rapuhnya fundamental ekonomi Indonesia. Sistem perbankan adalah merupakan perantara yang menyalurkan modal asing pada pengeluaran investasi serta konsumsi masyarakat di dalam negeri. Ada empat aspek deregulasi yang semakin meningkatkan peranan perbankan dalam menjalankan fungsi perantara seperti itu. *Pertama*, karena deregulasi menghapuskan spesialisasi fungsi perbankan maupun spesialisasi sektor serta kegiatan perekonomian yang dilayani oleh bank-bank negara. Sejak Oktober 1988, Indonesia hanya mengenal bank umum dan BPR yang melayani seluruh kegiatan perekonomian. Secara otomatis, bank khusus, seperti bank pembangunan dan bank tabungan, langsung berubah statusnya menjadi bank umum. *Kedua*, deregulasi mempermudah persyaratan untuk mendirikan bank, menjadi bank devisa, untuk membuka kantor di luar negeri, maupun persyaratan bagi lembaga keuangan asing untuk memasuki pasar dalam negeri. Kemudahan aturan ini telah meningkatkan jumlah bank dari 111 pada tahun 1988 menjadi 280 pada tahun 1992 dan 239 pada tahun 1996. Pada periode yang sama, jumlah kantor bank, masing-masing, sebesar 1.728, 4.402 dan 5.919. *Ketiga*, mem-

Tabel 1
Indikator Ekonomi Makro Indonesia 1990 - 1996
(sebagai persentase PDB. kecuali disebut lain)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Stabilitas Internal							
<i>PDB Riel (% pertumbuhan)</i>	9.0	8.9	7.2	7.3	7.5	8.1	7.8
Pertanian	2.3	2.9	6.3	1.7	0.6	4.2	1.9
Industri	13.2	11.8	8.2	9.8	11.1	10.2	10.4
Jasa	7.6	9.3	6.8	7.5	7.2	7.9	7.6
Konsumsi	63.3	64.1	61.8	64.7	65.6	65.9	68.0
Swasta	54.4	55.0	52.3	55.7	57.4	57.8	58.3
Pemerintah	9.0	9.1	9.5	9.0	8.1	5.1	7.7
Tabungan nasional	33.33	31.1	33.6	31.5	31.8	31.4	31.1
Swasta	25.0	22.3	24.1	23.1	23.2	22.4	31.3
Pemerintah	8.2	8.8	9.5	8.4	8.6	9.0	9.8
Investasi (tidak termasuk perubahan stok)	28.4	29.7	27.9	26.3	27.8	23.8	30.3
Swasta	22.5	23.3	20.7	20.8	22.9	23.3	26.2
Pemerintah	5.9	6.3	7.2	5.5	4.9	5.5	5.1
Inflasi (IHK)	9.53	9.52	4.94	9.77	9.24	8.54	5.47
Keseimbangan Anggaran	0.4	0.4	-0.4	-0.6	0.1	0.3	0.2
Stabilitas Eksternal							
Defisit Transaksi Berjalan/PDB	-2.8	-3.7	-2.2	-1.6	-1.7	-3.7	-4.0
Aliran Modal Masuk	4.9	5.0	3.8	1.9	2.4	4.5	5.0
terdiri dari:							
Investasi Portofolio	-0.1	0.0	-0.1	1.1	2.2	2.3	a.a
Investasi Langsung	1.0	1.3	1.4	1.3	1.2	2.2	a.a
Modal Lain	3.3	3.6	3.5	1.4	-0.9	1.3	a.a
Selisih Perhitungan	0.7	0.1	-1.0	-1.9	-0.1	-0.9	a.a
Cadangan (dim bulan impor)	4.7	4.8	5.0	5.2	5.0	4.4	5.1
Rasio M2 terhadap cadangan (%)	514.0	505.7	497.4	557.1	602.9	657.4	523.3
Total Hutang Luar Negeri (% Ekspor Barang dan Jasa)	222.0	236.9	221.8	211.9	195.8	205.0	194.0
Hutang Luar Negeri Jangka Pendek (dalam persen terhadap Total Hutang Luar Negeri)	15.9	17.9	20.5	20.1	17.7	20.9	24.8
Hutang LN Jangka pendek (dalam milyar US\$)	11.1	14.3	18.1	18.0	17.1	24.3	29.3
<i>Debt -service Ratio</i> (dalam persen Ekspor Barang dan Jasa)	30.9	32.0	31.6	33.8	30.0	32.7	33.0
Ekspor	26.6	27.4	29.4	25.9	26.0	26.0	26.2
Ekspor (% pertumbuhan)	15.9	13.5	16.6	8.4	8.8	13.4	9.7
Harga Minyak Mentah (US\$ per barel)	26.64	20.06	18.71	14.14	16.11	18.22	22.78

Sumber : IMF, *International Financial Statistics*, berbagai terbitan

IMF, *World Economic Outlook*, berbagai terbitan

J.P. Morgan, *World Financial Markets*, Indonesia, 27 Juni 1997. hal 69

J.P. Morgan, *Emerging Market Data Watch*, ASEAN Currency Risks After The
Baht's Fall. 7 Juli 1997. hal 3-4

permudah akses perbankan ke pasar internasional dengan menggantikan sistem pagu pinjaman luar negeri dalam sistem *'net open position (NOP)'* yang lebih rasional. *Keempat*, digantikannya pengaturan kredit bank dari sistem pagu dan kredit selektif dengan sistem yang lebih rasional. Dengan demikian, sepanjang memenuhi peraturan prudensial, bank kini bebas menentukan jumlah maupun arah penggunaan kreditnya tersendiri.

Kondisi Keuangan dan Sumberdaya Manusia yang Lemah

Dibalik jumlah bank yang bertambah dengan pesat serta kreditnya yang tumbuh dengan pesat dan tingkat laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi, ternyata belum banyak memperbaiki kondisi keuangan industri perbankan. Tuntutan deregulasi untuk meningkatkan keterbukaan dan mutu informasi, transparansi serta

kecepatan transformasinya, juga belum banyak dapat dilakukan. Misalnya, publikasi resmi, seperti rangkaian dokumen Bank Indonesia, belum dapat menyediakan data tentang kondisi keuangan industri perbankan internasional. Informasi yang tersedia adalah sangat terbatas, dengan tenggang waktu yang lama, berasal dari sumber resmi dan bersifat sporadis yang tidak dapat diuji kesahihannya (Tabel 2).

Kasus Bank Summa dan Bapindo mencerminkan adanya kelemahan pokok dalam kemampuan bank nasional. Kelemahan kemampuan itu tercermin dalam proses: seleksi nasabah, mengadministrasikan kredit serta kolateralnya, mengawasi penggunaan kredit dan menagihnya kembali. Kelemahan sumberdaya manusia dan sistem internal industri perbankan nasional adalah merupakan konsekuensi dari represi finansial yang cukup lama di masa lalu.

Tabel 2
Kredit Bank-bank Komersial 1993-1997
(persentase dari kredit total)

	1995	1996	April 1997
Total Credit (Rp trilyun)	267	331	350
Sub-standard	2.7	2.6	2.8
Doubtful	2.4	3.3	3.5
Bad-debt	3.3	2.9	2.3
<i>Distribution of bad loans by bank ownership (as percentage of total bad loans)</i>			
State-owned banks	72.7	67.0	65.9
Private banks	16.3	22.8	24.5
Provincial development bank	5.5	4.9	4.8
Foreign and joint venture banks	5.5	5.3	4.8
<i>Bad loans as percentage of total credit by group of bank ownership</i>			
All banks	10.4	8.8	
State-owned banks*)	16.6	13.4	
Private 'foreign exchange' banks**)	3.7	4.3	
Private 'non-foreign exchange' banks	13.8	1.1	

Sumber: World Bank. 1997 *Indonesia: Sustaining High Growth with Equity*. report No. 16433-IND May, 30 Box 5 : 0 p 128 and *Bulletin Info Financial*, 39/VIII, 16 July 1997.

Dalam sistem dimasa lalu itu, bank hanya melaksanakan kredit program. Arah penggunaan, kriteria penerima, maupun tingkat suku bunga kredit program ditentukan oleh Bank Indonesia. Bank sentral sekaligus menyediakan likuiditas untuk membelanjai kredit kredit program tersebut dengan suku bunga murah dan dengan resiko yang sangat rendah.

Hingga saat ini, pemberian kredit Bank Indonesia terutama didasarkan pada sistem kolateral. Kolateral terpenting berupa tanah, bangunan serta barang-barang fisik yang mudah diasuransikan untuk mengurangi berbagai kemungkinan resiko.

Gabungan antara hal ini, dengan kelemahan sumberdaya manusia, telah meningkatkan porsi kredit bank di Indonesia yang disalurkan pada industri yang berbasis tanah maupun kredit pemilikan kendaraan bermotor. Semakin besar jumlah kredit yang disalurkan pada industri perantaraan, semakin tinggi harga tanah, dan semakin menarik dijadikan kolateral untuk menarik kredit. Inilah awal dari 'boom' kredit. 'Bust' dimulai jika penjualan dan tingkat tanah dan bangunan menunjukkan kemerosotan seperti yang terjadi dewasa ini.

Prospek Bank-bank Milik Negara

Karena merupakan penyalur kredit program di masa lalu, porsi kredit bermasalah terkonsentrasikan pada bank-bank milik negara. Porsi kredit bermasalah itu semakin bertambah besar karena deregulasi ternyata belum meniadakan ataupun mengurangi campur tangan birokrasi dalam operasi mereka sehari-hari. Kasus PT Golden Key Group dan PT Timor Putra Nasional mencerminkan masih tetap besarnya peranan birokrasi dalam pemilihan nasabah kredit bank-bank milik negara. Sementara itu, masalah kekurangan modal juga cukup menonjol pada kelompok pemilikan bank ini.

Ketidaksesuaian Jangka Waktu dan Jenis Mata Uang

Tingkat kenaikan suku bunga yang lebih tinggi di dalam negeri daripada di luar negeri telah merangsang bank dan nasabahnya untuk meminjam dari luar negeri dalam bentuk valuta asing. Ini, antara lain, tercermin dari meningkatkan pinjaman jangka pendek bank-bank nasional pada bank-bank asing di pasar antar bank. *Emerging Markets Data Watch* (terbitan J.P. Morgan), tanggal 1 Juli 1997, memperkirakan bahwa jumlah pinjaman seperti itu telah meningkat dari \$6 milyar pada tahun 1993 menjadi \$12,1 milyar pada tahun 1995 dan \$11 milyar pada tahun 1996.

Pada umumnya, pinjaman jangka pendek perbankan dan dunia usaha non-bank itu adalah tidak di 'hedge', atau di proteksi dari kemungkinan resiko akan terjadinya perubahan kurs. Proteksi atas resiko perubahan seperti itu dirasakan kurang perlu karena, secara historis, depresiasi nilai tukar rupiah adalah relatif sangat kecil, berkisar antara 5-7% setahun.

Resiko karena adanya tenggang waktu masa jatuh waktu kewajiban dengan waktu pemasukan (*maturity mismatch*) adalah lebih besar bagi bank yang belum menjual saham maupun obligasi di bursa efek-efek. Bank-bank dan dunia usaha yang sudah 'go publik' memiliki akses kepada sumber dana jangka panjang seperti itu. Masalah likuiditas dunia usaha semakin sulit untuk diatasi karena tidak adanya sekuritisasi kredit properti (*mortgages*) serta pasar bagi surat berharga milik negara.

Implementasi Aturan Prudensial yang Kurang Baik

Dua setengah tahun setelah melakukan deregulasi sektor perbankan pada bulan Oktober 1988, pemerintah mengumumkan berlakunya

aturan prudensial baru pada bulan Pebruari 1988. Meniru aturan yang mengatur dan mengawasi industri perbankan di Amerika Serikat, aturan yang berlaku di Indonesia dewasa ini sangat ketat. Aturan prudensial itu meliputi persyaratan kecukupan modal, kualitas aktiva, manajemen, pendapatan dan likuiditas (*CAMEL-capital adequacy, asset quality, management, earning and liquidity*). Pemerintah juga membatasi pemberian kredit bank kepada orang dalam (pemilik maupun pengurus bank serta usaha mereka).

Dibalik aturan prudensial yang ketat itu, ternyata implementasinya sangat lemah. Lemahnya implementasi aturan prudensial perbankan itu berkaitan dengan kelemahan sistem akuntansi serta sistem hukum kita. Kelemahan juga melekat pada diri lembaga yang diharapkan untuk mengimplementasikan aturan tersebut. Akibatnya, pemeriksaan bank hanya menekankan pada segi prosedur administratifnya saja. Lemahnya implementasi aturan bank tercermin dari rangkaian kasus skandal yang menyangkut karyawan Bank Indonesia. Pada awal Agustus 1997 empat orang petugas BI ditahan oleh polisi atas tuduhan menerima uang sogok sewaktu melakukan pemeriksaan bank selama periode 1993 - 1996 (the Jakarta Post, 28 Agustus 1997).

CARA PENANGGULANGAN KRISIS

Kronologis dan jenis kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah pada periode Maret hingga Oktober 1997 dimuat dalam Tabel 3. Kebijakan moneter dapat digolongkan dalam lima kelompok. *Kelompok pertama* adalah meningkatkan rasio cadangan minimum untuk mengurangi kemampuan bank komersial untuk menciptakan kredit. Kebijakan ini sekaligus meningkatkan 'pajak' atas usaha perbankan. *Kedua*, dana yang dapat dipinjamkan oleh perbankan, seperti, membatasi akses mereka pada pinjaman luar negeri. *Ketiga*, mempengaruhi struktur pemasukan modal, misalnya, dengan membatasi pinjaman jangka pendek, tapi mengundang lebih besar investasi asing dalam pemilikan saham perusahaan nasional. *Keempat*, mengarahkan

penggunaan kredit serta pinjaman luar negeri. *Kelima*, menyedot likuiditas perekonomian dengan menjual SBI, tidak membeli SBPU serta memindahkan deposito Pemerintah dan BUMN ke Bank Indonesia.

Dalam melaksanakan kebijakan moneter, Pemerintah semakin beralih kepada penggunaan instrumen non-pasar yang bersifat administratif dan selektif. Ini tercermin dari rangkaian kebijakan pagu pinjaman dalam maupun luar negeri perbankan, pagu sektoral serta pemerintah untuk memindahkan dana BUMN ke Bank Indonesia.

Untuk menurunkan produksi komoditi ekspor industri tertentu, pemerintah menurunkan tarif bea masuk bagi 153 pos tarif. Dilain pihak, untuk melindungi industri petro kimia nasional, Indonesia menarik kembali komitmennya dari mekanisme CEPT perdagangan bebas AFTA atas lima jenis produk industri tersebut. Dalam pertemuan Menteri-Menteri Industri dan Perdagangan ASEAN baru-baru ini, Malaysia mengancam untuk menyeret Indonesia ke WTO atas keingkarannya pada komitmen AFTA tersebut (Riyadi, "Indonesia Backtracks on AFTA Scheme", *The Jakarta Post*, 16 October 1997)

Tugas Professor Dr. Widjojo Nitisastro yang paling pelik adalah dalam bidang fiskal. Rangkaian anggaran non bujeter dan '*contingent liabilities*' pemerintah, termasuk untuk mendukung proyek swasta perlu dikoordinir dan dikonsolidasikan dengan APBN. Celah-celah untuk segera dapat meningkatkan penerimaan negara perlu dicarikan sedangkan erosi basis pajak perlu dicegah. Yang terakhir ini, antara lain, karena semakin banyaknya proyek yang mendapatkan status pionir dan mendapatkan fasilitas '*tax holiday*'. Tidak kurang peliknya adalah bagaimana caranya untuk mengurangi pengeluaran sektor negara, yang memang diperlukan itu, dan sekaligus menentukan struktur pengurangannya. Struktur pengeluaran anggaran negara mempengaruhi distribusi pendapatan masyarakat serta potensi pertumbuhan ekonomi nasional di masa depan.

Tabel 3
Kronologi kebijakan Ekonomi Pemerintah, Maret - Oktober 1997

26 Maret	Menyempurnakan ketentuan tentang pinjaman komersil luar negeri (PKLN) [plafon, persetujuan masuk pasar, kaitan dengan modal, pelaporan, arah penggunaan serta sanksi pelanggarannya]. Ketentuan itu mensyaratkan agar setidaknya 80% dari PKLN digunakan untuk membiayai kegiatan ekspor (kredit ekspor bagi bank).
16 April	Meningkatkan rasio wajib minimum ('reserve requirement') dari 3% menjadi 5%.
2 Juli	Membatasi pemberian kredit oleh bank umum untuk pengadaan dan atau pengolahan tanah, kecuali untuk proyek rumah sederhana dan sangat sederhana.
11 Juli	Melebarkan batas ambang intervensi kurs oleh Bank Indonesia dari Rp 192 (8% dari kurs tengah) menjadi Rp 304 (12 persen dari kurs tengah).
20-22 Juli	Melakukan intervensi penjualan (menjual devisa) pada pasar 'forward' valuta asing sebesar \$ 1,02 milyar.
28 juli-18 Agustus	Empat kali meningkatkan tingkat suku bunga SBI dari 7% menjadi 30% setahun.
13 Agustus	Melakukan intervensi penjualan pada pasar 'spot' di bursa valuta asing sebesar \$ 500 juta.
14 Agustus	Meninggalkan sistem pengendalian devisa 'intervention band' dan beralih pada 'floating system'.
	Menginstruksikan beberapa BUMN untuk mengkonversikan deposito mereka kedalam bentuk SBI. Instruksi seperti ini, yang identik dengan 'Gebrakan Sumarlin I dan II', telah menyedot likuiditas dari masyarakat setidaknya sebesar Rp 12 Triliun.
19 Agustus	Meningkatkan tingkat suku bunga SBI dari 10,5% menjadi 20% (untuk jangka waktu satu minggu), 22% (dua minggu), 30% (satu bulan) dan 28% (tiga bulan).
31 Agustus	Memagui transaksi 'swap' valuta asing, yang tidak ada kaitannya dengan kegiatan ekspor dan impor serta investasi, dengan pihak asing sebesar \$ 5 juta tiap nasabah per bank.
3 September	Melakukan revisi APBN dan menanggukhan/menjadwalkan proyek-proyek APBN maupun proyek-proyek milik BUMN serta proyek-proyek swasta yang ada kaitannya dengan sektor negara.

	Menurunkan kembali tingkat suku bunga BI dari 30% menjadi 27% (untuk jangka waktu satu bulan) dan dari 28% menjadi 25% (tiap bulan)
4 September	Mencabut ketentuan yang membatasi pembelian saham oleh pemodal asing maksimum 49% dari jumlah saham yang dijual di pasar modal dan bursa efek nasional.
17 september	Menurunkan tarif sebesar 5-10% untuk 153 pos tarif bea masuk: 40 pos tarif produk tekstil, 67 pos tarif pengolahan kayu, 31 pos tarif produk kimia, 9 pos tarif produk kulit, dan masing-masing 3 pos tarif untuk produk besi baja, mesin, dan otomatis serta hasil pertanian. Dilain pihak, untuk melindungi industri kimia seperti PT Chandra Asri, Indonesia menarik kembali komitmennya pada CPEPT-AFTA atas lima komoditi industri kimia, yakni: ethylene, propylene, polyethylene, polypropylene dan sterine.
20 September	Mengintrodukir kembali fasilitas 'swap' kepada eksportir dan fasilitas 'forward' untuk importir bahan masukan yang diperlukan bagi produksi komoditi ekspor.
6 Oktober	Menjual devisa di bursa valuta asing (sebesar \$ 650 juta) untuk menstabilisir nilai tukar Rupiah.
8 Oktober	Presiden memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada Professor Dr. Widjojo Nitisastro dengan menugaskan beliau untuk: "mengambil langkah-langkah yang diperlukan dan berkoordinasi dengan instansi terkait". Bersamaan dengan itu, Pemerintah meminta bantuan IMF dan Bank Dunia dan badan-badan internasional untuk memperkuat sektor keuangan Indonesia.

Pemotongan anggaran negara menyangkut masalah politik dalam negeri karena semua orang merasa penting dan memobilisir massa serta mengeksploitir emosi kelompok untuk mempertahankan kepentingannya. Pemotongan anggaran meluas pada luar negeri jika negara (donor dan non-donor) asing ingin memperjuangkan kepentingan ekspornya untuk mensuplai barang-barang serta jasa-jasa yang diperlukan bagi proyek-proyek pembangunan di Indonesia. Untuk dapat mengatasi krisis dan menekan besarnya defisit transaksi berjalan, nampaknya pemerintah akan mengikuti saran Bank Dunia tahun 1996 untuk menumpuk 'surplus' APBN setidaknya sebesar 2% dari PDB.

IMPLIKASI KRISIS

Adalah tidak adil untuk membuat IMF dan Bank Dunia sebagai biang keladi segala macam penyakit ekonomi Indonesia: resesi dan ketimpangan distribusi pendapatan. Jauh sebelum meminta bantuan IMF dan Bank Dunia, pemerintah sudah menetapkan sendiri pilihan untuk mengatasi kemelut krisis keuangan yang terjadi dewasa ini dengan mengintrodukir resesi ekonomi. Resesi itu muncul karena gabungan dari empat hal yang terjadi sekaligus setelah Bank Indonesia meninggalkan sistem batas ambang pergerakan kurs (*intervention band*) pada tanggal 14 Agustus. Keempat hal itu, adalah, *pertama*, merosotnya nilai Rupiah dengan tajam. *Kedua*, naiknya suku

bunga secara drastis. *Ketiga*, meluncurnya indeks harga saham dengan cepat. *Keempat*, ketatnya likuiditas sehingga depositan pribadi pun sulit untuk mencairkan depositnya, dari bank untuk membelanjai keperluan sehari-hari. Resesi itu semakin diperkuat dengan pengurangan anggaran rutin negara maupun penundaan berbagai proyek pembangunan yang diumumkan pada tanggal 3 dan 20 September 1997 tersebut.

Berbeda dengan resesi ekonomi pada waktu proses penyesuaian ekonomi di masa lalu, kali ini pemerintah kurang memperhatikan dampak distribusi beban penyesuaian kebijakan ekonomi itu maupun dampaknya pada penurunan potensi pertumbuhan ekonomi masa depan. Kedua hal ini ditentukan oleh struktur pengurangan permintaan agregat (pengeluaran konsumsi dan investasi masyarakat serta pengeluaran negara). Dalam menangani krisis di masa lalu², pemerintah, misalnya, mengutamakan untuk menunda proyek-proyek yang kurang perlu dan sekaligus bersifat padat devisa dan padat modal. Sebaliknya, pemerintah mengupayakan untuk tidak mengurangi pengeluaran anggaran negara bagi program peningkatan kualitas sumberdaya manusia (pendidikan dan kesehatan), prasarana desa maupun program pemerataan lainnya. Oleh karenanya, bersamaan dengan upaya untuk mengatasi krisis, Indonesia justru sekaligus dapat mengurangi jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan. Di lain pihak, pengumuman Pemerintah tanggal 3 dan 20 September memberikan indikasi bahwa yang akan diteruskan justru proyek-proyek yang seyogyanya dapat ditunda untuk sementara.

PROSPEK MASA DEPAN

Penyerahan wewenang penuh pada Professor Dr. Widjojo Nitisastro dan permohonan bantuan dari lembaga-lembaga keuangan internasional dan regional untuk mengatur penyelenggaraan kehidupan ekonomi memberikan

harapan untuk mempercepat pemulihan stabilitas perekonomian nasional. Selain memiliki resep yang lebih ampuh bagaimana caranya untuk memulihkan stabilitas perekonomian, lembaga keuangan internasional memiliki kewenangan untuk dapat menegakkan kembali disiplin keuangan. Ini tercermin dari nasehat mereka akan kebijakan ekonomi: fiskal, moneter, perdagangan, investasi dan kebijakan ekonomi lainnya. Dalam kasus Indonesia, juga diperlukan pembangunan kelembagaan. Lembaga yang segera perlu dibangun kembali adalah sistem perbankan nasional: melakukan restrukturisasi industri perbankan nasional dan meningkatkan kemampuan teknis Bank Indonesia dalam mengimplementasikan aturan prudensial.

Selain memberikan nasehat, lembaga-lembaga keuangan internasional juga memberikan kredit untuk membiayai program pemulihan kesehatan ekonomi Indonesia. Seperti halnya dengan kasus Mexico dan Thailand, besarnya kredit yang langsung bersumber dari IMF serta Bank Dunia tidaklah begitu penting. Berdasarkan rekomendasi dan program IMF serta Bank Dunia, negara-negara lain akan bersedia membantu dan memberikan kredit pada Indonesia. Rekomendasi dan program IMF serta Bank Dunia itu sekaligus merupakan 'tiket' untuk masuk pada pasar uang serta pasar modal internasional. Dengan demikian, kredit dan bantuan keuangan itu mungkin akan lebih besar datang dari sumber lain di luar IMF serta Bank Dunia. Untuk mengatasi krisis di Thailand, misalnya, dana kredit yang terbesar justru datang dari Jepang serta negara-negara Asia lainnya, dimana Indonesia menyediakan sebesar \$500 juta. Seperti yang kita alami dalam forum CGI (dan IGGI) pengawasan penggunaan dana pinjaman tersebut diserahkan kepada IMF dan Bank Dunia.

IMF didirikan untuk membantu negara-negara anggotanya mengendalikan stabilitas internal dan eksternal perekonomian jangka pendek. Stabilitas internal yang terpenting adalah

pengendalian tingkat laju inflasi. Stabilitas eksternal perekonomian meliputi stabilitas nilai tukar mata uang nasional serta keseimbangan neraca pembayaran luar negeri. Bersamaan dengan pemberian nasehat, lembaga-lembaga keuangan internasional itu sekaligus memberikan kredit berupa uang. Jika IMF memberikan kredit jangka pendek, Bank Dunia dan ADB memberikan kredit jangka panjang untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, menciptakan lapangan kerja dan mengejar sasaran pemerataan. Sebagaimana layaknya meminjam dari lembaga keuangan, realisasi pinjam dari IMF, Bank Dunia dan ADB juga didasari pada program perekonomian yang telah disepakati beserta realisasi implementasinya. Keterikatan penggunaan pinjaman keuangan dengan program penanggulangan kesulitan ekonomi beserta implementasinya mencerminkan adanya persyaratan penggunaan atau *conditionality* kredit.

Bagaimana bentuk kesepakatan antara lembaga-lembaga internasional dengan pemerintah akan tercermin dari program pemulihan perekonomian yang kelak akan diumumkan secara luas. Adanya upaya penyehatan memberikan harapan bagi masyarakat dalam negeri akan masa depan yang lebih baik. Program itu merupakan landasan bagi dunia usaha nasional untuk bangkit dan berusaha kembali. Seperti yang telah disebut di muka, program yang sama akan mengembalikan kepercayaan pihak luar kepada Indonesia Indonesia sehingga kita dapat memiliki akses kembali pasar-pasar uang dan modal internasional. Tergantung pada kelayakan proyek yang dibelanjainya, sebagian dari pinjaman swasta yang jatuh waktu dewasa ini akan dapat di *roll-over* sehingga mengurangi tekanan pada permintaan devisa. Walaupun akan dibatasi oleh program penyehatan kondisi ekonomi, pemulihan kepercayaan kreditur asing akan mengucurkan kembali pinjaman jangka pendek dari luar negeri.

¹ Pada tahun 1996, Bank Dunia dan IMF serta berbagai pengamat ekonomi menyerankan agar pemerintah dapat memelihara 'surplus' anggaran minimal sebesar 2 persen dari PBD. Dalam realita, 'sisa anggaran lebih' APBN hanya mencapai 0,5 persen dari PBD. Sisa anggaran lebih itu diperoleh dari hasil penjualan saham BUMN serta tambahan penerimaan migas karena lebih tingginya harga pasar internasional dari perkiraan APBN. Untuk mengurangi beban pembayaran hutang negara, 'sisa anggaran lebih' APBN digunakan oleh Pemerintah untuk mempercepat pelunasan hutang luar negerinya yang berbunga tinggi.

² Krisis Pertamina tahun 1975, gabungan antara krisis ekonomi dunia, penurunan tingkat harga komoditi ekspor migas dan non-migas serta peningkatan tingkat suku bunga internasional pada awal dasawarsa 1980-an dan peningkatan beban pembayaran hutang luar negeri karena apresiasi Yen pada tahun 1984-87.