

VISI BANTUAN IMF DAN PROBLEMATIK BEBAN EKONOMI NASIONAL

Edy Suandi Hamid

Abstract

When Indonesian government asked IMF to help setting Indonesia out of the currency exchange crisis lately, there are contra as well as pro among Indonesian economists. The ones who contradicted the policy argued that, as it was known, IMF's assistance is a conditional assistance. IMF always submits some requirements to the country that asked for assistance they give. According to them who contradicted the policy, it means that the domestic policy of Indonesian economy will be intervened by IMF. Whereas, it is suspected that behind IMF's policy, there are vested interests of big countries that has been a dominant donator in IMF.

Nevertheless, there is also pro opinions about the policy. The pro argues that IMF will able to make distortive policy right. This article discuss the contradiction about IMF and the implication of the government policy to the national economy.

VISI IMF DAN PANDANGAN STRUKTURALISME

Dana Moneter Internasional (IMF) didirikan pada tahun 1944 di Bretton Woods (New Hampshire). Badan ini dibentuk untuk membantu negara yang mengalami kesulitan yang terkait dengan neraca pembayaran dan nilai tukarnya. IMF didesain sebagai suatu bank sentral internasional. Secara lebih luas, pada pasal 1 (*Articles of Agreement*) tanggung jawab IMF ini adalah mempromosikan kerjasama moneter internasional; memfasilitasi perluasan perdagangan internasional; mendukung stabilitas nilai tukar; membantu pendirian sistem pembayaran multilateral; dan penghapusan restriksi pertukaran valuta asing; dan memberikan kepercayaan/keyakinan (*confidence*) kepada anggota dengan penyediaan cadangan sementara untuk meminimalkan gangguan dari adanya penyesuaian yang berkaitan dengan masalah neraca pembayaran (BOP); serta membantu mengatasi problematik yang ditimbulkan oleh adanya ketidakseimbangan dalam BOP (Masson and Mussa, 1995).

Dari anggotanya yang saat ini berjumlah (lebih dari seratus negara) negara, IMF menerima

iuran/kontribusi dalam bentuk emas, dollar atau kekayaan lainnya, yang disesuaikan dengan jumlah penduduk, tingkat kemajuan ekonomi, serta posisi negara tersebut dalam perdagangan dunia. Kontribusi anggota ini menentukan hak suara anggota dalam pengambilan keputusan di IMF. IMF juga mencetak "uang", yang dikenal dengan sebutan *special drawing rights* (SDR), yang dapat digunakan untuk transaksi antar pemerintah ataupun bank sentral antar negara (Kindleberger and Lindert, 1982).

Oleh karena itu, kalau saat ini Indonesia meminta bantuan kepada IMF untuk mengatasi krisis nilai tukar yang meluas pada krisis ekonomi secara keseluruhan, adalah merupakan sesuatu yang wajar dan menjadi hak Indonesia untuk memintanya. Namun, ini sekaligus mencerminkan bahwa Indonesia saat ini benar-benar mengalami kesulitan dalam perekonomiannya. Walaupun acapkali dikatakan bahwa "fundamental ekonomi" Indonesia sangat kuat, namun adanya permintaan bantuan ke IMF mencerminkan bahwa "tingkat kekuatan" fundamental ekonomi tersebut masih kalah kuat dengan faktor-faktor lain, seperti gerakan spekulasi, ataupun permintaan dollar dalam

waktu singkat untuk kebutuhan riil ekonomi yang ada.

Permintaan bantuan kepada IMF bukanlah sesuatu yang cuma-cuma, atau tanpa syarat. Sebagai suatu lembaga yang profesional, mereka selalu mengajukan persyaratan yang ketat atas bantuan yang diberikan kepada anggota yang membutuhkannya. Hal inilah yang menyebabkan munculnya pandangan pro-kontra di tanah air ketika pemerintah mengajukan permohonan bantuan ke IMF tersebut. Hal ini dianggap akan membuka jalan intervensi lembaga internasional tersebut atas kebijakan ekonomi domestik. Bahkan, pandangan pakar politik ada yang menganggap sebagai munculnya wujud dari kolonialisme baru. Argumentasinya, di balik keputusan IMF adalah negara-negara maju yang mengendalikannya, dan ini dapat dilakukan karena kontribusi dananya sangat besar pada lembaga keuangan tersebut. *Dus* visi negara-negara industri itu pula yang mewarnai kebijakan IMF.

Pandangan yang demikian, yang kurang mendukung peran IMF dalam membantu negara berkembang, juga muncul dari kelompok ekonom strukturalis. Namun alasannya berbeda, yakni dikaitkan dengan keefektifan langkah-langkah atau paket kebijaksanaan yang dipaksakan kepada negara berkembang untuk dilaksanakan dalam mengatasi kesulitan ekonominya. Visi dan kerangka kebijakan IMF adalah berbasis dan diorientasikan pada kondisi negara maju, dengan asumsi-asumsi yang umum terjadi di negara tersebut, sehingga terkadang berbeda dengan yang dibutuhkan oleh negara berkembang seperti Indonesia. Pandangan IMF secara frontal ditolak para pemikir *Strukturalis*, yang menganggap problematik negara berkembang secara kualitatif berbeda dengan negara maju. Karenanya, *treatment* mengatasi masalah ekonomi negara berkembang harus berbeda pula dengan di negara maju (lihat John Weiss, 1995, juga Raghendra Jha, 1995).

Perkembangan aliran Strukturalis ini menjadi lebih berkembang karena waktu itu didukung oleh suatu kasus empirik yang terjadi setelah terjadinya lonjakan harga minyak dunia menyusul

perang Arab-Israel. Dalam mengatasi akibat lonjakan harga minyak itu ternyata negara maju lebih mampu dan relatif berhasil dibandingkan negara berkembang. Hal ini terjadi karena (1) negara maju memproduksi barang-barang yang juga dibutuhkan oleh negara anggota OPEC. Mereka dapat menaikkan harga jual barang produk mereka tersebut agar nilai tukarnya tidak memburuk, dan untuk mengkompensasi pembayaran yang digunakan untuk membeli minyak; (2) Anggota OPEC menyimpan banyak dana minyaknya di bank-bank negara maju; (3) negara maju mempunyai teknologi untuk meningkatkan efisiensi penggunaan minyaknya dan mengembangkan bahan penggantinya.

Ketiga kondisi itu tidak ada yang terap di negara berkembang. Harga komoditi ekspornya tidak bisa secara signifikan meningkat; posisi neraca pembayarannya memburuk; dan kemampuan teknologinya terbatas sehingga hanya bisa menerima apa adanya kondisi yang terjadi waktu itu. Memburuknya neraca pembayaran (*Less Developing Countries*) akibat naiknya harga minyak tersebut diatasi oleh IMF melalui *monetary approach to the balance of payments*, suatu teori yang dikembangkan untuk mengatasi problem neraca pembayaran di banyak negara maju. Untuk itu dilakukan devaluasi agar nilai tukarnya membaik, dan devaluasi ini biasanya dijadikan pula sebagai syarat oleh IMF untuk mendapatkan bantuan. Namun hasilnya ternyata beragam, ada yang sukses dan ada yang tidak. Bahkan Strukturalis menilai program stabilisasi IMF tersebut justru menyebabkan kecenderungan stagflasi yang semakin buruk.

Misalnya, IMF sangat ringan untuk mengusulkan devaluasi bagi negara yang mengalami krisis neraca pembayaran, padahal impor input antara bagi industri negara berkembang, dan juga barang konsumsi, masih sangat besar. Juga, dengan asumsi untuk merielkan harga produk, bagi lembaga seperti IMF akan sangat ringan untuk merekomendasikan penghapusan subsidi ataupun saran untuk menaikkan harga barang-barang kebutuhan publik. Dalam kondisi seperti

sekarang, untuk kasus Indonesia, ini bisa berakibat pada semakin memburuknya kondisi ekonomi masyarakat kebanyakan.

BANTUAN IMF UNTUK INDONESIA

Walaupun terdapat pandangan yang mempertanyakan permintaan bantuan ke IMF ini, melalui proses perundingan yang cukup panjang, Indonesia akhirnya mendapatkan komitmen bantuan multilateral dari IMF sebanyak US\$ 23 milyar. Menyusul bantuan tersebut, diperkirakan ada tambahan bantuan lain dari Singapura, Australia, Brunei, dan negara lainnya dalam kerangka bilateral sebanyak US\$ 7 milyar. Dalam kaitan dengan penerimaan bantuan ini, ada beberapa catatan yang dapat diberikan.

Pertama, proses perundingan untuk memperoleh bantuan IMF ini ternyata cukup panjang, dan dikesankan cukup alot. Diduga hal ini berkaitan dengan adanya perbedaan visi kebijakan IMF sangat mungkin tidak sejalan dengan apa yang sudah dan akan dilakukan oleh pemerintah. Boleh jadi persyaratan yang diajukan IMF sebelumnya tidak cocok dengan yang diinginkan pemerintah Indonesia. Berbeda dengan Thailand yang terkesan sepenuhnya dikendalikan oleh IMF dan menerima persyaratan yang cukup keras, persyaratan IMF untuk Indonesia -- seperti dipublikasikan media massa -- agaknya cukup moderat.

Indonesia masih mampu melunakkan kebijakan persyaratan IMF karena masih mempunyai kekuatan tawar menawar (*bargaining power*) yang lebih baik dibandingkan Thailand, kendati dalam beberapa variabel makro ekonomi Indonesia juga sama kurang baiknya dengan Thailand (Lihat Tabel 1).

Ketika meminta bantuan pada IMF, Indonesia masih memiliki cadangan devisa lebih dari US\$ 20 milyar, sehingga permintaan bantuan ke IMF bukan "senjata terakhir" yang bisa digunakan. Tanpa bantuan IMF, masih mungkin bagi Indonesia melawan kemerosotan rupiah ini dengan melepas cadangan devisa tersebut. Tetapi tindakan ini sangat spekulatif. Artinya, kita melawan speku-

lasi dengan tindakan spekulatif pula. Jadi, bisa berhasil, tetapi bisa juga gagal. Persoalannya, jika gagal, risikonya tidak ditanggung perorangan, melainkan oleh masyarakat luas, oleh produsen, konsumen, pemerintah, dan sebagainya. Padahal, menilik pengalaman Thailand. dengan cara ini mereka *collapse*, dan setelah bangkrut tersebut mereka baru minta bantuan IMF. Indonesia memilih cara yang tidak spekulatif, dengan mengundang IMF sebelum cadangan devisanya terkuras.

Kedua, jika dilihat paket kebijakan pemulihan yang disyaratkan IMF tersebut negosiasi yang dilakukan akhirnya mencapai suatu langkah *kompromi* yang tercermin dari paket bantuan dana dan kebijakan yang harus ditempuh oleh Indonesia. Pemerintah tidak harus secara drastis mengubah kebijakan yang selama ini dianggap tidak tepat oleh lembaga keuangan internasional tersebut, seperti kasus mobil nasional yang diserahkan kepada panel WTO, monopoli, oligopoli, serta yang berkaitan dengan tataniaga. Artinya, persyaratan IMF diterima Indonesia namun sebagian penjadwalannya menyesuaikan dengan kesiapan Indonesia. Bahkan, sebagian besar paket pemulihan ekonomi yang direkomendasikan IMF adalah sejalan dengan yang sedang dan akan dilaksanakan Indonesia, hanya saja beberapa di antaranya ada yang mengalami percepatan.

Ketiga, jika dilihat dari nilai bantuan yang diberikan jumlahnya sangat besar, yakni jika dirupiahkan yang berasal dari IMF mencapai Rp 80,5 trilyun, dan yang dari bilateral sekitar Rp 24,5 trilyun (kurs ketika pengumuman bantuan IMF US\$1 = Rp 3500). Jika hal demikian terjadi, maka secara total rencana bantuan tersebut mencapai Rp 105 trilyun. Sekedar perbandingan, nilai tersebut sudah melampaui total anggaran dalam APBN 1997/1998 ini yang dianggarkan "hanya" Rp 101 trilyun. Dalam APBN yang sekarang, pos utang luar negeri hanya dianggarkan Rp 13 trilyun, yang sudah diperoleh pada juli lalu dari CGI. Dibandingkan total utang luar negeri pemerintah saat ini, maka nilai pinjaman dari IMF

Tabel 1
Beberapa Perbandingan Indikator Ekonomi Indonesia dan Thailand, 1996

VARIABEL EKONOMI	THAILAND	INDONESIA
Defisit transaksi berjalan thd PDB (%)	8,1	-3,8
Utang luar negeri (persentase thd PDB)	49,9	54,1
Persentase utang luar negeri swasta terhadap total utang luar negeri	80,0	40,0
Persentase kredit macet lembaga keuangan	6,5	8,8
Persentase kredit macet thd PDB	6,5	4,8
Rasio utang dengan ekuiti perusahaan-perusahaan yg tercatat dalam bursa saham	140,2	63,2

Sumber: IMF dan ESCAP, sebagaimana dalam Kompas (23/10/97)

saja sudah separo dari total atau akumulasi utang luar negeri pemerintah Indonesia yang dibuat selama ini.

Sangat wajar kalau angka bantuan ini cukup mengejutkan banyak pihak. Nilainya sangat fantastis, dan layak disebut sebagai "super-megakredit". Kondisi Thailand, yang sudah habis-habisan (tanpa cadangan devisa), dan krisis moneternya dikatakan jauh lebih parah dibandingkan Indonesia, hanya mendapat suntikan dana IMF sebesar 17 milyar dollar. Padahal, Indonesia masih menyisakan dana cadangan devisa US\$ 20 milyar di Bank Indonesia. Lebih dari itu, saat meminta bantuan IMF lembaga - lembaga keuangan di Thailand sudah banyak yang rontok. Sebanyak 58 lembaga keuangannya, sejak awal tahun ini telah bangkrut atau dilikuidasi. Lembaga keuangan di Thailand tersebut menghadapi kredit macet yang nilainya mencapai US\$ 35 milyar.

Keempat, bantuan yang demikian besar ini mencerminkan betapa khawatirnya pemerintah menghadapi krisis ekonomi yang terjadi saat ini. Walaupun berkali-kali dikatakan fundamental

ekonomi Indonesia cukup kuat, namun dari langkah-langkah kebijakan yang diambil tetap tidak bisa menutupi rasa gamang atas kondisi yang sekarang ini. Terlebih lagi, jika melihat pengalaman di negara tetangga, Thailand. Krisis yang dipicu kemerosotan nilai matauang telah berkembang menjadi krisis ekonomis secara keseluruhan, dan kemudian berkembang menjadi krisis sosial dan politik, sampai tergulingnya pemerintahan Perdana Menteri Chavalit Yongchaiyudh.

Agaknya pemerintah tidak ingin mengulang pengalaman di Thailand yang dengan dana US\$ 17 milyar dari IMF gagal mengatasi krisis moneternya. Pemerintah mungkin juga tidak ingin tanggung-tanggung dalam mengatasi ulah spekulan, dan juga memenuhi kebutuhan riil masyarakat terhadap dollar AS ini, termasuk untuk membayar utang luar negeri yang jatuh tempo. Yang lebih penting lagi adalah pemerintah ingin memulihkan kepercayaan terhadap rupiah khususnya, dan kebijakan ekonomi pemerintah umumnya dari segenap masyarakat dan para pelaku ekonomi.

Kelima, visi dan kebijakan IMF juga akan membawa mekanisme perekonomian di Indonesia semakin lebih mengarah kepada ekonomi pasar. Namun demikian, intervensi pemerintah, dalam batas-batas tertentu tetap saja muncul dalam perekonomian. Hanya saja kemungkinan IMF akan "meluruskan" kebijakan-kebijakan yang dianggap menimbulkan distorsi pasar atau bias pada individu dan kelompok tertentu. Ini dampak positif yang bisa diharapkan terjadi pasca bantuan IMF tersebut. Misalnya saja, sehari setelah bantuan IMF diumumkan, pemerintah melalui Otoritas Moneter, langsung melakukan likuidasi pada 16 bank-bank nasional yang bermasalah. Padahal sebelumnya langkah likuidasi ini sulit dilakukan karena kurangnya ketegasan otoritas moneter sendiri, yang bisa jadi khawatir mengalami benturan dengan usahawan yang lebih mempunyai akses dengan pengambil keputusan politik-ekonomi di negeri ini.

MASALAH BEBAN EKONOMI INDONESIA

Sejauhmana keberhasilan bantuan IMF dan lainnya tersebut, masih harus kita tunggu faktanya beberapa waktu yang akan datang. Namun, jika kita cermati saat ini, pasar tidak spontan bereaksi atas pengumuman IMF dan pemerintah Indonesia itu. Artinya, ketika itu dollar belum langsung menguat, pasar modal masih tetap *adem-ayem*. Baru tiga hari sesudahnya, setelah dibantu intervensi Bank Sentral Jepang, Singapura dan Bank Indonesia, terjadi penguatan rupiah. Penyebab reaksi yang lamban dari pasar ini terjadi kemungkinan karena orang masih belum percaya dan menanggapi serba ragu setiap kebijakan yang ditempuh pemerintah ini, termasuk dalam mengundang IMF. Apakah pemerintah akan bersikap konsisten pula dalam melaksanakan berbagai kebijakan ekonominya? Ini mengingat dalam kaitan bantuan IMF ini saja, pernyataan resmi pemerintah sangat simpang siur dan bertolak belakang dengan yang terjadi. Misalnya dikatakan, tidak ada persyaratan bantuan IMF;

atau bantuan IMF hanya bantuan teknis dan bersifat konsultasi. Kenyataannya, *segepok* syarat terkait dengan bantuan IMF tersebut, dan bantuan IMF jelas-jelas merupakan bantuan dana yang jumlahnya merupakan rekor dari pinjaman yang pernah dilakukan dalam sejarah bantuan luar negeri untuk Indonesia.

Namun demikian, dalam kaitan dengan upaya mendongkrak kredibilitas rupiah, walaupun tidak drastis, masuknya IMF ini pasti ada pengaruhnya. Ini tercermin dari langkah sporadis yang dilakukan pemerintah menyusul bantuan IMF tersebut, seperti penglikuidasikan bank-bank bermasalah, dan deregulasi sektor riel 3 November lalu. Dapat diduga deregulasi lainnya juga akan menyusul, termasuk di sektor moneter. Oleh karena itu, momentum saat ini perlu dimanfaatkan oleh pemerintah untuk memulihkan kepercayaan masyarakat tersebut. Artinya, kebijakan-kebijakan selanjutnya haruslah transparan, jujur, konsisten, dan tidak bias pada segelintir pelaku ekonomi saja.

Demikianlah, intervensi IMF dan kontributor dana lainnya pada kebijakan domestik kita, maka sangat baik kalau masuknya pihak asing tersebut dijadikan energi penambah keberanian para menteri dan pengambil kebijakan lainnya untuk tanpa pandang bulu dan pilih kasih untuk menghilangkan segala sumber distorsi ekonomi yang ada selama ini. Langkah Bank Indonesia dan Departemen Keuangan yang melikuidasi bank-bank tidak sehat, yang ternyata kepemilikannya juga terkait dengan "nama-nama besar" di tanah air, diharapkan pula bisa merambah ke sektor riel untuk melakukan hal yang sama, seperti menghapuskan hak-hak istimewa yang terlanjur diberikan kepada pelaku-pelaku ekonomi tertentu.

Sudah menjadi rahasia umum, beberapa kebijakan di sektor riel, yang menyangkut izin-izin usaha ataupun proteksi sering tidak terbuka dan bias. Ini bukan saja menimbulkan rasa iri hati, tetapi juga ketidakpastian bagi para investor dan pelaku ekonomi umumnya. Kebijakan seperti ini

hanya menguntungkan segelintir pelaku ekonomi, namun dapat mengorbankan kepentingan ekonomi secara keseluruhan.

Sebagai catatan penutup rencana bantuan IMF tersebut tidak seharusnya dianggap sebagai suatu rezeki *nomplok* atau *windfall profit*. Ini adalah komitmen utang, yang harus kita bayar. Jangankan pinjamannya kita gunakan, andai tak dipakai pun kita tetap membayar *commitment fee* yang besar. Dengan kata lain, pinjaman ini dapat dianggap sebagai dana cadangan darurat, yang seandainya tidak terpaksa, dana bantuan itu tidak perlu digunakan, kendatipun tetap harus membayai *commitment fee* kepada IMF dan kreditor lainnya.

Pemanfaatannya harus benar-benar selektif, terkait dengan upaya pemulihan ekonomi jangka pendek. *Dus*, bukan untuk menambah pengeluaran rutin atau anggaran pembangunan, melainkan untuk mengatasi krisis likuiditas yang terjadi. Bantuan yang demikian besar akan mengandung konsekuensi pembayaran bunga dan cicilan yang besar pula di masa mendatang. Padahal, pinjaman pemerintah dan swasta yang ada saat ini saja sudah menimbulkan beban berat untuk pembayaran bunga dan cicilannya dan merupakan salah satu sumber penyebab krisis saat ini. Sebagaimana diketahui, data sampai sebe-

lum bantuan IMF dan bilateral lainnya pasca krisis moneter (s/d September 1997) menunjukkan bahwa pinjaman luar negeri Indonesia sudah mencapai US\$ 117,2 milyar. Ini terdiri dari US\$ 65 milyar pinjaman swasta, dan US\$ 52,3 milyar pinjaman pemerintah.

Dengan total utang luar negeri Indonesia sejumlah tersebut, maka dapat dikatakan bahwa nilai tersebut sudah terlampaui banyak (*over borrowing*) dibandingkan kemampuan ekonomi Indonesia untuk membayarnya. Ini dapat dilihat dari *debt service ratio* kita, yang diperkirakan mencapai 34,5% dalam tahun 1997/1998 ini. DSR Indonesia sejak 1986/1987 selalu berkisar 30%. Padahal ambang batas kritis yang menjadi *konvensi* kebanyakan ahli ekonomi adalah apabila DSR-nya di atas 20 persen (konservatif) dan 25% (moderat). Dengan demikian sebenarnya sejak 1986 itu tingkat utang luar negeri ini sudah memberikan sinyal yang dari sudut Indonesia sudah membahayakan. Dan jika dilihat lebih sempit, maka kontributor terhadap tingginya DSR ini sebagian besar (lebih dari separo) berasal dari utang swasta. Karena itu memang perlu ada suatu mekanisme untuk mengendalikan utang swasta yang umumnya berjangka pendek dan berbunga tinggi tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Bell, Daniel and Kristol, Irving (eds), (1988), *The Crisis in Economics Theory* (Krisis dalam Teori Ekonomi), Jakarta, LP3ES
- Guitian, Manuel, (1992), *The Unique Nature of the Responsibilities of the IMF*, Washington DC, IMF
- Jha, Raghendra, (1994), *Macroeconomics for Developing Countries*, London, Routledge
- Kindelberger, Charles P and Lindert, Peter H, (1982), *International Economics, edisi ke-7*, Richard D. Irwin
- Masson, Paul R dan Mussa, Michale, (1995), *The Role of the IMF*, Washington DC, IMF

Rivera-Batiz, Fransisco and Rivera-Batiz, Luis A. (1994), *International Finance and Open Economy Macroeconomics*, edisi kedua, New York, Macmillan Publishing Companies.

Weiss, John, (1995), *Economic Policy in Developing Countries: The Reform Agenda*, London, Prentice Hall