

KRISIS KEUANGAN INDONESIA 1997 DAN INTERVENSI IMF SUATU KAJIAN EKONOMI POLITIK

Endang Sih Prapti

Abstract

There are many approaches used by analysts to analyze the effects of the monetary crisis in Indonesia lately. As shown in this article, Endang Sih Prapti uses a political economic perspective to analyze the crisis.

By using the perspective, Endang Sih Prapti offers an elaboration from causes of the crisis to the effects of the crisis recently. This article concludes that the crisis of belief to the Indonesian government should be restored. For that, the government should be consistent and transparent on its efforts and policies, and that the Legislative Institution should increase its role in increasing the existence of the people.

KAJIAN ekonomi politik membedakan diri dari kajian ekonomi kuantitatif, dengan lebih menitikberatkan analisis pada proses ekonomi, meliputi latarbelakang pemikiran, argumentasi, dan justifikasi ekonomi, dari suatu peristiwa ekonomi (David W. Pearce, 1989). Makalah ini secara spesifik membahas latarbelakang pemikiran, argumentasi, dan justifikasi ekonomi, dari krisis keuangan Indonesia 1997.

Krisis keuangan Indonesia 1997 merupakan suatu krisis besar atau *the great crisis*, apabila dilihat dari dampak kerusakannya terhadap perekonomian Indonesia.

Krisis keuangan ini dipicu pertama kalinya oleh krisis pasar valas pada 21 Juli 1997, dimana kurs rupiah merosot tajam sebesar 11,11%, yaitu dari Rp. 2400,-/USD menjadi Rp. 2700,-/USD.

Dampak dari krisis pasar valas ini menjadi semakin parah dengan terguncangnya sektor moneter, baik karena tidak mencukupinya cadangan devisa Indonesia untuk menjinakkan gejolak pasar valas, maupun karena kebijakan TMP yang terpaksa dilakukan untuk mengatasi krisis pasar valas malah berakibat buruk terhadap kinerja ekonomi Indonesia.

Untuk mencegah ekonomi merosot lebih parah, akhirnya Indonesia memutuskan untuk menerima bantuan pada IMF, disamping juga

menerima bantuan dana dari negara-negara lain, seperti Singapura.

Intervensi IMF dalam mengatasi krisis moneter Indonesia 1997 ini merupakan intervensi total IMF yang patut dicatat dalam sejarah, karena merupakan yang pertamakalinya dilakukan oleh Indonesia dalam kurun sejarah Republik Indonesia yang telah berusia 52 tahun.

PENYEBAB KRISIS PASAR VALAS INDONESIA 1997

Menurut sejarahnya, Indonesia telah membuka perekonomiannya sejak jaman nenek moyang bangsa Indonesia. Sikap keterbukaan Indonesia dalam pergaulan dunia tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea Pertama, dimana ditegaskan bahwa Indonesia menjunjung tinggi kebebasan dan persamaan kedudukan antar sesama negara di dunia.

Sebagai akibat dari keterbukaan ekonomi, perekonomian Indonesia tidak dapat melepaskan diri dari kemelut yang terjadi di pasar dunia, baik bagi barang, jasa maupun uang dan aset keuangannya. Efek *crowding-out* yang dapat mengurangi bahkan meniadakan kemampuan kebijakan ekonomi domestik juga tidak dapat dihindari.

Banyak disetujui bahwa krisis keuangan Indonesia pada khususnya dan ASEAN pada umumnya terjadi karena pasar modal internasional, yang juga adalah pasar valuta asing (valas) menjadi *terbuka* dan *liquid*, sehingga menarik spekulator untuk berdagang di dalamnya. Dengan mengizinkan spekulator berdagang di pasar valas, spekulator dapat memanfaatkan gejala (*trend*) pasar untuk memperoleh keuntungan.

Namun demikian, tentang penyebab terjadinya gejala pasar pada awalnya terdapat dua pendapat yang berbeda. Pendapat pertama, mengatakan bahwa spekulator tidak bertanggungjawab terhadap terjadinya gejala pasar pada awalnya (Stuart Eizenstat, 28 Juli 1997). Sedangkan pendapat kedua, mengatakan bahwa justru spekulatorlah yang bertanggungjawab bahkan menjadi penyebab terjadinya gejala pasar, dan sekaligus memanfaatkan gejala pasar yang terjadi untuk mencari keuntungan.

Dalam kenyataan, ketimpangan kesejahteraan antar bangsa seperti sekarang ini (Endang Sih Prapti, 1995), pendapat pertama cenderung menjadi pendapat negara maju yang dianggap sebagai negara nasional dari para spekulator pemicu krisis keuangan, sedangkan pendapat kedua cenderung menjadi pendapat negara berkembang yang terkena krisis keuangan ini.

Hasil diagnosis dari kelompok pendapat pertama menyatakan bahwa penyebab awal gejala pasar valas yang selanjutnya menjadi krisis keuangan di Indonesia adalah krisis kepercayaan rakyat terhadap rupiah dan pemerintah (*market sentiment*).

Dari sudut kajian ekonomi politik, kedua pendapat tersebut di atas sama-sama terjustifikasi.

Pendapat pertama mengandalkan pada prinsip *the Scylla*, sedangkan pendapat kedua pada prinsip *the Charybdis*. (Akan dijelaskan dalam Sub-Bab berikut). Hal ini berarti bahwa menurut kajian ekonomi politik krisis keuangan Indonesia 1997 oleh keduanya, baik oleh *trend* pasar yang dipicu oleh spekulator, maupun oleh *trend* pasar yang berawal dari *market sentiment*.

INTERVENSI PEMERINTAH DALAM SEKTOR MONETER

Sistem moneter merupakan ajang argumentasi dan justifikasi terhadap intervensi Pemerintah dalam perekonomian, suatu pertentangan abadi antara kelompok yang percaya kepada mekanisme pasar (*the Scylla*), dan kelompok yang percaya kepada intervensi Pemerintah (*the Charybdis*).

Sebagai ilustrasi pertentangan pendapat antara *the Scylla* dan *the Charybdis* adalah dalam mendiagnosis awal dan penyebab terjadinya *the Great Depression 1930*, yang dapat dijadikan analogi dalam mendiagnosis awal dan penyebab terjadinya krisis keuangan Indonesia 1997.

Menurut pandangan *the Charybdis*, *the Great Depression 1930* terjadi sebagai akibat dari ketidakstabilan perekonomian swasta, dimana *crash* di pasar modal yang terjadi pada bulan Oktober 1929 dianggap sebagai awal dan penyebab utamanya. Di lain pihak, *the Scylla* menganggap bahwa *the Great Depression 1930*, sebagaimana periode-periode pengangguran parah lainnya, merupakan produk dari tindakan Pemerintah yang terlalu bertindak tidak tepat dalam menjalankan tanggungjawabnya menangani masalah ekonomi, sehingga yang seharusnya cukup diatasi dengan kontraksi moneter ringan, oleh Pemerintah diatasi dengan kebijakan moneter yang terlalu ketat. Suhu bisnis yang telah mencapai puncaknya pada pertengahan tahun 1929, beberapa bulan sebelum *crash*, yang disebabkan oleh tindakan pengetatan uang oleh *the Federal Reserve System* dalam upaya memadamkan tindakan spekulasi, selanjutnya menjadi kontraksi ekonomi yang semakin parah dan semakin lama oleh peranan pasar modal. Episode berikutnya adalah jelas, *crash* di pasar modal, yang berdampak krisis dalam keinginan para individu untuk membelanjakan uangnya dan krisis kepercayaan terhadap Pemerintah, yang kesemuanya ini memberikan tekanan depresif terhadap perekonomian.

Peniadaan pengangguran dan pertumbuhan ekonomi telah dijadikan justifikasi oleh kelompok *the Charybdis* untuk semakin memperluas intervensi pemerintah dalam peristiwa-peristiwa ekonomi. Dikatakan bahwa suatu perekonomian swasta-bebas dapat menjadi sangat tidak stabil. Jika dibiarkan sendiri akan menimbulkan ulangan siklus fluktuasi ekonomi. Dengan demikian, pemerintah harus ikut campur untuk memelihara kestabilan. Argumentasi semacam ini cukup potensial dalam era pembangunan ekonomi sebelum krisis keuangan Indonesia 1997, dan merupakan elemen utama yang dianggap menghasilkan peningkatan kesejahteraan ekonomi Indonesia.

Dalam mencari penyebab awal gejala pasar valas 21 Juli 1997, *the Charybdis* cenderung menyalahkan spekulator yang dianggap mengganggu kemampuan intervensi Pemerintah yang telah dilaksanakan selama ini, paling tidak, sejak tahun 1971, yaitu sejak Indonesia menggunakan sistem penetapan kurs mengambang terkendali, dimana porsi "terkendali"nya lebih mendominasi dibanding porsi "mengambang"nya.

Di lain pihak, bagi kelompok *the Scylla*, argumentasi di atas dianggap telah salah arah. Menurut pendapat *the Scylla*, terjadinya Krisis Keuangan 1997 lebih merupakan akibat dari krisis kepercayaan rakyat, sebagai akibat dari mis-manajemen dan kurang transparansinya tindakan moneter yang dilakukan oleh Pemerintah, dan bukannya karena alasan kerapuhan fundamental ekonomi, sebagai akibat dari ketidakstabilan ekonomi swasta. Bagi *the Scylla*, kebijakan Pemerintah dianggap bukan saja membangun hambatan terhadap pertumbuhan ekonomi, tetapi juga banyak kebijakan yang memberi individual suatu insentif untuk menyalahgunakan dan menyalahgunakan penggunaan sumberdaya nasional, dan menyebabkan terjadinya distorsi dalam investasi dari dana tabungan baru.

Contoh dari pandangan *the Scylla* adalah anggapan (1) bahwa penerapan PAKJUN 1983 dan PAKTO 1988 menjadi awal dari krisis kepercayaan rakyat karena menyajikan suatu insentif

untuk menyalahgunakan dan menyalahgunakan penggunaan sumberdaya nasional, dan menyebabkan terjadinya distorsi dalam investasi dari dana tabungan baru, dan (2) bahwa Krisis Keuangan Indonesia 1997 merupakan produk dari tindakan Pemerintah yang terlalu bertindak tidak tepat, sehingga yang seharusnya cukup diatasi dengan kontraksi moneter ringan, oleh Pemerintah diatasi dengan kebijakan moneter yang terlalu ketat.

Jadi, menurut pandangan kelompok *the Scylla* apa yang sebenarnya dibutuhkan secara mendesak untuk stabilitas dan pertumbuhan ekonomi, adalah pengurangan intervensi Pemerintah. Pengurangan ini tidak merupakan suatu pencabutan total. Pemerintah masih tetap memegang peranan penting, utamanya dalam menyediakan kerangka kerja moneter yang stabil untuk suatu perekonomian bebas. Di samping itu, sangatlah dikendaki agar Pemerintah menyediakan suatu kerangka kerja yang akan memungkinkan individual untuk menghasilkan peningkatan ekonomi menurut keinginan masyarakat.

Pada dasarnya, perbedaan pandangan antara *the Scylla* dan *the Charybdis* terletak pada rasa takut akan terjadinya konsentrasi kekuasaan di tangan Pemerintah selaku penguasa moneter, padahal di lain pihak masyarakat menginginkan adanya pelayanan maksimum akan kebebasan pasar bagi individual, yang hanya dapat diperoleh dengan cara memecah konsentrasi kekuasaan yang berada di tangan Pemerintah selaku penguasa moneter.

Kebutuhan akan dilakukannya pemecahan konsentrasi kekuasaan moneter bukan merupakan sesuatu yang mudah untuk dipenuhi, karena akan menimbulkan dilema yang sangat sukar di atasi. Di satu pihak, Pemerintah harus memiliki tanggungjawab pada masalah-masalah moneter, tetapi di lain pihak ada ketakutan bahwa pengawasan moneter terhadap keuangan bisa menjadi suatu alat yang potensial untuk mengontrol dan membentuk ekonomi. Potensi terjadinya dilema ini didramatisasikan dalam pendapat yang mengatakan bahwa cara yang paling efektif untuk

menghancurkan suatu masyarakat adalah dengan menghancurkan keuangannya. Di lain pihak, konsentrasi kekuasaan moneter dapat menjadikan Pemerintah leluasa untuk membuat ketetapan, meskipun dampaknya bisa memberatkan rakyat, tanpa persetujuan legislatif yang jelas.

Sekarang permasalahannya menjadi jelas, yaitu bagaimana membentuk tatanan kelembagaan moneter yang memungkinkan Pemerintah melakukan tanggungjawabnya pada keuangan, namun pada saat yang sama membatasi kekuasaan yang diberikan kepada Pemerintah dan mencegah agar kekuasaan ini tidak digunakan dengan cara-cara yang cenderung akan melemahkan, bukan memperkuat, suatu masyarakat bebas.

Penggunaan sistem penetapan kurs mengambang bebas dengan intervensi minoritas pada saat terjadi ketidaksempurnaan pasar, seperti yang dilakukan Indonesia sejak 14 Agustus 1997, merupakan solusi yang optimal.

INTERVENSI IMF

Latar Belakang Intervensi IMF

Setiap negara memiliki cadangan moneter, berbentuk asset likuid yang dimiliki oleh Benda-hara atau Bank Sentral di negara tersebut, yang terdiri dari emas dan valuta asing. Untuk menentukan jumlah cadangan moneter dianggap semakin sulit, karenanya selalu menjadi subyek kontroversi, terutama di negara-negara dimana intervensi Pemerintah dalam penetapan kurs matauangnya cukup kuat, karena hal ini berarti negara tersebut harus senantiasa mampu mengimbangi serangan spekulator. Oleh karenanya, semakin banyak negara yang tidak lagi memandang penting jumlah absolut dari cadangan moneter, melainkan lebih mementingkan jumlah relatifnya, dimana kenyamanan dari adanya cadangan moneter tersebut seimbang dengan ongkos pemeliharaan cadangan itu sendiri. Sebagai akibatnya, negara-negara tersebut semakin mudah menjadi sasaran empuk serangan spekulator.

International Monetary Fund (IMF) didirikan pada tahun 1944, dan baru beroperasi penuh pada tahun 1947. Dengan adanya IMF, yang tugas utamanya adalah membantu negara-negara anggotanya mengalami kesulitan likuiditas; maka sekarang asset likuid dalam cadangan moneter negara-negara anggota IMF bertambah dengan SDR dan pinjaman IMF, yang utamanya adalah untuk menghadapi serangan spekulator.

Kenyataan selanjutnya menunjukkan bahwa ternyata serangan pembelian besar-besaran di pasar valuta asing tidak hanya dilakukan oleh spekulator, tetapi juga oleh adanya desakan pembelian yang dilakukan oleh masyarakat, akibat krisis kepercayaan masyarakat dan dunia usaha terhadap Pemerintah, seperti yang terjadi di Indonesia pada masa pra krisis pasar valas keuangan 21 Juli 1997, menyebabkan intervensi rutin dari IMF yang biasa dikenal sebagai item "Mutasi dalam IMF" dan "Alokasi SDR" dalam Neraca Pembayaran, menjadi tidak mencukupi lagi, sehingga memerlukan intervensi IMF secara total, yang biasanya menyangkut jumlah penerimaan pinjaman yang tidak kecil. Untuk mengatasi Krisis Keuangan Indonesia 1997 IMF memberikan pinjaman sebesar 23 milyar USD.

Justifikasi Intervensi IMF

Meskipun disadari bahwa setiap pinjaman pasti disertai dengan persyaratan, tetapi konsekuensi persyaratan dari penerimaan intervensi total IMF masih selalu dirasakan berat, terutama oleh Pemerintah negara penerima, karena dirasakan sangat mencampuri pelaksanaan kegiatan ekonomi di negara penerima pinjaman.

Pinjaman IMF itu sendiri mempunyai dua tujuan utama, yaitu: (a) stabilitas kurs valuta asing, artinya IMF memberikan pinjaman agar negara penerima pinjaman dapat melawan serangan spekulator dengan mempertahankan kurs matauangnya menggunakan dana pinjaman IMF, (b) konvertibilitas antar matauang, artinya IMF memberikan pinjaman agar Pemerintah negara peminjam dapat meniadakan intervensinya dalam penentuan kurs matauangnya.

Untuk mencapai kedua tujuan utama dari pemberian pinjamannya tersebut di atas, IMF menyediakan supervisi internasional tentang cara penanganan stabilitas kurs valuta asing serta kebijakan fiskal dan kebijakan moneter. terkait di negara penerima pinjaman, yang pada umumnya meliputi pengaturan: (a) Bank Sentral diwajibkan mempertahankan cadangan devisa yang biasanya besarnya lebih dari dana pinjaman IMF sendiri, biasanya selama satu tahun, (b) Bank Sentral diminta untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme lembaga keuangan dalam negeri, (c) Bank Sentral diminta meningkatkan pengawasan terhadap lembaga keuangan, (d) Pemerintah diwajibkan memotong anggaran rutin dan pembangunan atau sering disebut *tighten your belt.*, (e) Pemerintah diwajibkan menghilangkan/mengurangi proteksi terhadap bisnis, dalam bentuk penghapusan monopoli dan peningkatan pajak, (f) Pemerintah diminta mengetatkan kebijakan moneter untuk stabilisasi matauang, (g) Pemerintah dan Bank Sentral di negara penerima pinjaman, IMF juga mewajibkan transparansi kebijakan ekonomi yang dilakukan kepada masyarakat.

Selain justifikasi dalam kaitannya dengan Pemerintah dan Bank Sentral, sesungguhnya masih ada satu lagi justifikasi intervensi IMF yang sangat penting, yaitu yang berkenaan dengan eksistensi rakyat di negara penerima pinjaman. Pinjaman intervensi total IMF selalu dalam jumlah yang sangat besar. Misalnya yang diterima Indonesia adalah sebesar 23 milyar USD atau sebesar 80,5 triliun rupiah. Ini berarti setiap insan Bangsa Indonesia memikul beban pinjaman IMF ini sebesar 402,5 ribu rupiah per kapita. Maka selayaknyalah pemutus penerimaan pinjaman tersebut bukan oleh Pemerintah saja, tetapi harus mendapat ijin secara resmi Lembaga Legislatif yang mewakili rakyat.

SIMPULAN DAN IMPLIKASI

Hasil kajian ekonomi politik terhadap krisis keuangan Indonesia 1997 dan intervensi IMF dapat disimpulkan dan diimplikasikan sebagai

berikut: (1) Krisis keuangan Indonesia 1997 dan intervensi IMF memerlukan pengkajian secara kuantitatif pengkajian ekonomi politik, untuk melihat latar belakang dan justifikasi dari fenomena ekonomi tersebut, (2) Perbedaan pendapat tentang awal dan penyebab utama serta solusi dari Krisis keuangan Indonesia 1997 mempunyai justifikasinya masing-masing dengan mendasarkan pada dua prinsip yang berbeda antara *the Scylla* yang pro mekanisme pasar bebas dan *the Charybdis*. yang pro intervensi Pemerintah dalam perekonomian. Untuk Indonesia lebih tepat digunakan campuran dari kedua prinsip tersebut, dengan ramuan memperkecil pengaruh prinsip *the Charybdis* dan memperbesar pengaruh prinsip *the Scylla*, dalam bentuk sistem penentuan kurs mengambang bebas dengan intervensi minoritas dari Pemerintah pada saat terjadinya ketidaksempurnaan mekanisme pasar, (3) Adanya kesamaan antara the Great Depression 1930 dan Krisis Keuangan Indonesia 1997, yaitu kebijakan moneter yang terlalu ketat sehingga membuat dampak kontraksi yang semakin parah dan semakin lama dari krisis terhadap perekonomian, akan merupakan pelajaran berharga di masa mendatang, (4) Penerimaan pinjaman intervensi total dari IMF memang tidak dapat dihindari, mengingat diperlukannya revitalisasi ekonomi Indonesia secara cepat agar resisten terhadap serangan spekulator, untuk mana dana pinjaman IMF disediakan, (5) Syarat intervensi IMF sebagai konsekuensi penerimaan pinjaman merupakan advantage bagi pembangunan ekonomi Indonesia di masa mendatang, dengan peningkatan efisiensi, dan peningkatan keterbukaan, (6) Krisis kepercayaan rakyat kepada Pemerintah sangat penting untuk dipulihkan kembali melalui konsistensi dan keterbukaan dari setiap tindakan dan kebijakan ekonomi yang dilakukan oleh Pemerintah, serta meningkatkan eksistensi rakyat melalui Lembaga Legislatif, mengingat rakyat jugalah yang akan menjadi penanggungjawab akhir dari beban pinjaman yang dilakukan oleh Pemerintah sebagai akibat dari terjadinya Krisis Keuangan Indonesia 1997 ini.

DAFTAR PUSTAKA

Batz, Fransisco L. Rivera and Luis Rivera Batiz, (1985), *International Finance and Open Economy Macroeconomics*, New York, USA, Macmillan Publishing Company.

"Currency Speculators Cannot Cause Market movements. Text: Eizenstat 7/28 Statement to ASEAN on Currency Fluctuations", *E-mail 8/29/97*

Friedman, Milton, (1982), *Capitalism and Freedom*, , Chicago, USA, The University of Chicago Press.

Hogendom, Jan S., and Wilson B. Brown, (1979), *The New International Economy*, Addison-Wesley Publishing Company, Massachussets, USA, Reading

"IMF Says World Economy Growing at Fastest Pace in a Decade", *E-mail 9/17/97*.

Prapti, Endang Sih, (1997), "Lingkungan Ekono-Politik Global Perdagangan Luar Negeri Indonesia", *Makalah, Yogyakarta, 1997*

Pearce, David W., (1986), *The MIT Dictionary of Modern Economics*, Massachussets, USA, The MIT Press.

"Text: Greenspan on US Monetary Policy", *E-mail 7/23/97*