

Prof. Dr. Boediono



EKONOMI INDONESIA

DALAM LINTASAN SEJARAH

"Referensi penting bagi setiap orang yang ingin memahami perjalanan perekonomian bangsa. Tajam karena didasari pengalaman konkret merencanakan dan mengelola negara. Mendalam karena latar belakang penulis sebagai akademisi yang dikenal cermat dan rasional."

—Najwa Shihab, Jurnalis Televisi

EKONOMI
INDONESIA

MIZAN PUSTAKA: KRONIK ZAMAN BARU adalah salah satu lini produk (*product line*) Penerbit Mizan yang menyajikan buku-buku bertema umum dan luas yang merekam informasi dan pemikiran mutakhir serta penting bagi masyarakat Indonesia.

EKONOMI INDONESIA

DALAM LINTASAN SEJARAH

Prof. Dr. Boediono

mizan
KRONIK ZAMAN BARU

EKONOMI INDONESIA:
DALAM LINTASAN SEJARAH
© copyright Prof. Dr. Boediono, 2016
Penyunting: Esti A. Budihabsari
Proofreader: Eti Rohaeti
Hak cipta dilindungi undang-undang
All rights reserved
Cetakan I, Juni 2016
Diterbitkan oleh Penerbit Mizan
PT Mizan Pustaka
Anggota IKAPI
Jln. Cinambo No. 135 (Cisaranten Wetan),
Ujungberung, Bandung 40294
Telp. (022) 7834310 – Faks. (022) 7834311
e-mail: kronik@mizan.com
<http://www.mizan.com>
facebook: Penerbit Mizan
twitter: @penerbitmizan
Desainer sampul: Andreas Kusumahadi
Foto sampul © Yuliani Liputo

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Boediono

Ekonomi Indonesia: dalam lintasan sejarah/Boediono; penyunting, Esti A. Budihabsari.—Bandung: PT Mizan Pustaka, 2016.

312 hlm.; 23,5 cm

ISBN 978-979-433-947-3

I. Indonesia—Keadaan ekonomi

I. Judul.

II. Esti A. Budihabsari.

330.959 8

Didistribusikan oleh
Mizan Media Utama (MMU)
Jln. Cinambo No. 146 (Cisaranten Wetan),
Ujungberung, Bandung 40294
Telp. (022) 7815500 – Faks. (022) 7834244
e-mail: mmubdg@mizanmediautama.com
facebook: Mizan Media Utama
twitter: @mizanmediautama
Perwakilan:
Jakarta: (021) 7874455;
Surabaya: (031) 8281857; Medan (061) 8229583;
Pekanbaru: (0761) 29811; Makassar: (0411) 440158;
Yogyakarta: (0274) 889249;
Banjarmasin: (0511) 3252178

Mengenang Profesor Widjojo Nitisastro,
salah seorang pengukir sejarah ekonomi Indonesia.

PRAKATA

Buku ini saya maksudkan bagi Anda yang ingin mengetahui secara garis besar perjalanan perekonomian Indonesia selama lima abad ini. Fokus utama memang pada masa setelah kemerdekaan. Tetapi saya berpendapat bahwa masa sebelumnya pun penting untuk dipelajari dan dimengerti agar kita mempunyai perspektif yang lebih baik mengenai apa yang terjadi sesudahnya, dan barangkali bahkan apa yang mungkin terjadi di masa mendatang. Tidak bisa dihindari, beberapa konsep ekonomi teknis harus digunakan untuk menjelaskan proses yang terjadi. Se jauh bisa konsep-konsep ini diuraikan dalam bahasa sehari-hari.

Selain bagi pembaca umum, saya berharap buku ini bermanfaat sebagai sumber studi kasus bagi para mahasiswa yang sedang belajar atau mengambil mata kuliah ilmu ekonomi. Ilmu ekonomi bukanlah (meminjam kata sindiran orang) “kotak-kotak kosong” yang sekadar berisi kurva-kurva, persamaan-persamaan, atau dalil-dalil abstrak. Ilmu ekonomi adalah ilmu terapan—nilainya sebagai ilmu ditentukan oleh apakah ia bisa membantu memecahkan masalah riil yang dihadapi masyarakat. Saya berharap, dari buku ini dapat diperoleh contoh-contoh bagaimana ilmu ekonomi diterapkan untuk memecahkan masalah konkret yang dihadapi bangsa dari waktu ke waktu. Dan Anda akan jumpai bahwa adakalanya membawa hasil dan adakalanya gagal.

Sejarah memberikan pelajaran bagi mereka yang mau belajar darinya. Dan dari situ tumbuh kearifan.

Selamat membaca.

Jakarta, 25 Februari 2016

Boediono

EQUILIBRIUM EKONOMI DAN POLITIK

Komentar dari Prof. Dr. Emil Salim

Setelah membentangkan perkembangan ekonomi Indonesia selama dasawarsa 2004-2014 yang terbagi atas empat episode berbeda-beda penuh dengan naik-turunnya gelombang pembangunan, *Prof. Dr. Boediono* menyimpulkan bahwa hakikat proses pembangunan adalah hasil interaksi proses ekonomi dan politik yang saling mempengaruhi secara timbal balik.

Ada masa ketika kekuatan politik dominan dan ekonomi ter-subordinasikan di bawahnya, seperti di masa “Ekonomi Terpimpin” Orde Lama. Ada masa ketika kekuatan ekonomi dominan dan politik tersubordinasikan di bawahnya, seperti di permulaan masa Orde Baru.

Dalam proses pembangunan, sasaran politik pada suatu masa tidak selalu bersinergi dengan sasaran ekonomi pada waktu yang sama, para pemimpin pembangunan kita selalu dihadapkan pada *trade off* antara kedua sasaran tersebut. Sehingga, menurut *Prof. Dr. Boediono*, “*Sejarah menunjukkan bahwa secara umum sasaran ekonomi tunduk pada sasaran politik. Tetapi pada masa-masa tertentu (misalnya, krisis ekonomi), sasaran ekonomi menempati urgensi tinggi dan mensubordinasi sasaran politik, paling tidak dalam jangka pendek sampai krisis diatasi. Sejarah juga menunjukkan bahwa apabila kesenjangan atau gap antara sasaran politik dan sasaran ekonomi terlalu lebar, kesulitan menanti negara. Penyesuaian*

antara keduanya harus terjadi, dan itu bisa menyakitkan” (halaman 271-272).

Tesis penting Prof. Dr. Boediono adalah “Tugas pengelola negara adalah menjaga agar setiap saat kedua sasaran tersebut tidak melenceng terlalu jauh satu sama lain” (halaman 272).

Sejarah pembangunan negara bagaikan “bandul pembangunan” yang terayun antara dua tonggak, ekonomi dan politik. Ada suatu masa “bandul pembangunan” terayun lebih berat ke arah tonggak politik, sehingga pengaruh dan kekuatan politik lebih dominan daripada ekonomi. Hal inilah yang terjadi di “masa ekonomi terpimpin”. Namun, ketika “bandul pembangunan” semakin jauh dari “tonggak ekonomi” dan semakin mendekati “tonggak politik”, bangkitlah “kekuatan pembalikan” (*countervailing forces*) yang mendorong “bandul pembangunan” berbalik arah ke “tonggak ekonomi”.

Maka, bagaikan bandul yang terayun antara dua tonggak ekonomi dan politik, sejarah pembangunan ekonomi berlangsung ditarik dan didorong oleh kekuatan yang lahir dan tumbuh dalam masyarakat menuju *equilibrium*-nya yang pas antara aspirasi ekonomi dan aspirasi politik. Dinamika masyarakat mendorong proses berjalan mencari dan menuju *equilibrium* antara aspirasi ekonomi dan politik.

Dalam perumpamaan gambaran “bandul berayun antara tonggak ekonomi dan politik”, bisa dikatakan bahwa pembangunan adalah “proses gerak bandul pembangunan menemukan zona *equilibrium* antara tonggak ekonomi dan politik”. Kehidupan masyarakat bangsa bersifat dinamis, karena itu tidak akan tercapai “titik keseimbangan mutlak” yang terletak antara tonggak ekonomi dan politik.

Jika dalam proses pembangunan, masyarakat merasakan bahwa “bandul pembangunan” telah bergerak terlalu jauh dan timpang ke tonggak ekonomi atau politik pada kurun waktu tertentu dan meninggalkan zona *equilibrium* yang dipandang “patut dan wajar”,

akan bangkit tumbuh “*countervailing forces*” yang mengoreksi posisi untuk kembali ke zona *equilibrium*.

Dalam dinamika proses pembangunan Indonesia sekarang, tugas pengelola negara adalah secara aktif menumbuhkan iklim kesempatan, membangkitkan daya mampu serta kecerdasan masyarakat untuk memahami dan membangun zona *equilibrium* antara tonggak ekonomi dan tonggak politik.

“Zona *equilibrium*” ini ditentukan oleh wujud aspirasi jati-diri bangsa yang disepakati dan harus ditemukan dalam UUD 1945 sebagai manifestasi kehendak bangsa untuk merdeka. Rumusan mukadimah UUD 1945 memuat dasar negara yang terangkum dalam Pancasila.

Maka sesungguhnya, *equilibrium* antara politik dan ekonomi ditentukan oleh manifestasi perwujudan Pancasila, yang menjadi tolok ukur bagi “ruang gerak politik” yang diseimbangkan dengan “ruang gerak ekonomi”.

Oleh karena sejarah berkembang, sehingga yang relevan dengan masa lampau tidak lagi sesuai dengan perubahan zaman, ideologi Pancasila memerlukan proses penggalian pikiran kreatif agar tetap tumbuh relevan dengan semangat zaman yang berubah.

Dalam kaitan inilah, sangat relevan saran *Prof. Dr. Boediono* mengembangkan *homegrown institusi publik*, yang memuat “aturan main” dan “kapasitas manusia pelaksana aturan main” ini.

Dan kemudian mampu mengidentifikasi “zona *equilibrium* antara tatanan politik dan ekonomi” sebagai manifestasi salah satu wujud Pancasila mendorong pembangunan Indonesia ke tahap lepas landas di 2045.

Jakarta, 30 Mei 2016

Emil Salim (emilsalim2009@gmail.com)

ISI BUKU

Prakata — 7

***Equilibrium* Ekonomi dan Politik: Komentar
dari Prof. Dr. Emil Salim** — 9

Daftar Kotak — 17

Daftar Gambar — 19

Daftar Tabel — 21

BAGIAN SATU: MASA SEBELUM KEMERDEKAAN — 25

BAB 1 Nusantara di Masa VOC: Abad 17 dan 18 — 27

Kawasan Perdagangan Nusantara — 27

Dari Monopoli Perdagangan ke Pemerintahan Kuasi — 31

Dua Abad Bersama VOC — 35

Bahan Renungan — 38

Rangkuman — 41

**BAB 2 Membangun Sistem Ekonomi Kolonial: Abad 19
dan Awal Abad 20** — 43

Pemerintah Belanda Ambil Alih VOC — 43

Membangun Sistem Pemerintahan Kolonial — 44

Tahap Awal, 1800-1830 — 45

Sistem Tanam Paksa, 1830-1870 — 48

Kebijakan Ekonomi Liberal, 1870-1933 —	51
Sistem Pemerintahan Kolonial Terbentuk —	53
Politik Etis, 1900-1930 —	56
Kesejahteraan Rakyat —	57
Bahan Renungan —	59
Rangkuman —	60

BAB 3 Dari Depresi Dunia ke Ekonomi Perang, 1929-1950 — 62

Badai Tiba —	62
Respons Kebijakan —	64
Masa Pendudukan Jepang, 1942-1945 —	67
Masa Revolusi, 1945-1949 —	71
Kilas Balik —	74
Rangkuman —	77

BAGIAN DUA: MASA SETELAH KEMERDEKAAN — 81

BAB 4 Masa Konsolidasi, Stagnasi, dan Hiperinflasi, 1950-1965 — 83

Masa Demokrasi Parlementer, 1950-1957 —	83
Tantangan Ekonomi —	86
Masa Demokrasi Terpimpin, 1957-1965 —	94
Bahan Renungan —	105

BAB 5 Masa Stabilisasi Ekonomi, 1966-1968 — 107

Problema yang Dihadapi —	107
Menyiapkan Kondisi Politik —	108
Menyiapkan Program Ekonomi —	109
Persoalan-Persoalan yang Timbul —	119
Hasil Kebijakan —	124
Rangkuman —	127

BAB 6 Pembangunan Ekonomi dan Rezeki Minyak, 1969-1981 — 129

Kilas Balik — 129

Dari Stabilisasi ke Pembangunan — 130

Pertumbuhan Ekonomi — 133

Perubahan Struktural — 146

Kemiskinan dan Kependudukan — 151

Rangkuman — 156

BAB 7 Melepaskan Ketergantungan pada Minyak, Membangun Sektor Non-Migas, 1982-1996 — 158

Alur Perkembangan Utama — 158

Kebijakan Gelombang Pertama, 1983-1985 — 159

Kebijakan Gelombang Kedua, 1986-1996 — 164

Apa Hasil-Hasilnya? — 168

Rangkuman — 178

BAB 8 Krisis Keuangan Asia:**Dampak dan Penanganannya, 1997-2004 — 180**

Menjelang Krisis, Tidak Ada Lampu Merah yang Menyala — 180

Tahap Awal Krisis — 182

Program dengan IMF — 188

Mengapa Program Gagal — 191

Mengapa Krisis Makin Memburuk — 196

Perubahan Strategi — 199

Pelaksanaan Program — 203

Rangkuman — 214

BAB 9 Kebangkitan, Krisis, dan “Boom” Ekspor, 2004-2014 — 217

Kisah Dua Krisis — 217

Suasana Sebelum Krisis, 2004-2008 — 220

Krisis dan Penanganannya, 2008-2009 — 224

“Boom” Ekspor dan Sesudahnya, 2010-2014 — 239

Tantangan ke Depan — 248

Rangkuman — 265

BAB 10 Belajar dari Sejarah (1): Ekonomi, Politik, dan Institusi — 268

Ekonomi dan Politik: Dua Sisi Satu Mata Uang — 268

Membangun Institusi Publik — 274

Indonesia di Mata Lee Kuan Yew — 280

BAB 11 Belajar dari Sejarah (2): Menjaga Stabilitas dan Menangani Krisis di Era Globalisasi — 285

Sistem Pertahanan terhadap Gejolak Ekonomi — 285

Managing Financial Crisis: Some Lessons from the Indonesian Experience — 293

Kepustakaan — 299

Indeks — 305

DAFTAR KOTAK

- Kotak 1.1 *Seignorage* — 30
- Kotak 1.2 Sedikit Teori Ekonomi: Manfaat Perdagangan dan Pembagiannya — 34
- Kotak 2.1 Sistem Ekonomi Komando — 50
- Kotak 5.1 Prinsip “Anggaran Belanja Berimbang” — 113
- Kotak 5.2 Sistem Kurs Devisa Ganda — 115
- Kotak 6.1 Teknolog vs Teknokrat — 136
- Kotak 6.2 Pengendalian Makro Sewaktu *Boom* Ekspor — 142
- Kotak 6.3 Krisis Beras 1972/73 — 143
- Kotak 6.4 Krisis Pertamina — 144
- Kotak 6.5 Dari Mana Datangnya Pertumbuhan — 148
- Kotak 8.1 Kebijakan Ekonomi dalam Praktik — 184
- Kotak 8.2 Mekanisme Kerja Sama dengan IMF — 189
- Kotak 8.3 Langkah Pembenahan Perbankan dan Hasilnya — 209
- Kotak 8.4 Ringkasan Kronologi Penanganan Krisis — 212
- Kotak 9.1 Kronologi Penanganan Bank Century — 236

DAFTAR GAMBAR

Gambar 9.1 Kurs Rupiah terhadap USD, 2008-2016 — 231

Gambar 9.2 Indeks Harga Komoditi Primer di Luar Bahan Bakar,
2000-2015 — 241

DAFTAR TABEL

- Tabel 2.1 Ekspor Indonesia, 1874-1914 — 53
- Tabel 2.2 Penghasilan Rata-Rata Rumah Tangga Menurut Kelompok Etnis, 1880-1925 — 58
- Tabel 3.1 Harga Perdagangan Besar Komoditi Ekspor Utama Hindia Belanda, 1929-1932/34 — 64
- Tabel 3.2 Produksi Beberapa Komoditi Penting, 1942-1945 — 70
- Tabel 3.3 Kapasitas Produksi Beberapa Sektor Ekonomi sebagai Persentase dari Kapasitas Sebelum Perang, Sekitar 1947 — 72
- Tabel 4.1 Kabinet di Masa Demokrasi Parlementer — 84
- Tabel 4.2 Defisit APBN dan Uang Beredar, 1950-58 — 93
- Tabel 4.3 Penerimaan dan Pengeluaran APBN Riil — 97
- Tabel 4.4 Pos-Pos Pengeluaran Pemerintah yang Merupakan Prioritas Politik, 1958-1965 — 97
- Tabel 4.5 Pengeluaran Prioritas Politik Dibanding dengan Pengeluaran Total APBN, 1958-1965 — 98
- Tabel 4.6 Dukungan Dana untuk BUMN, 1958-1965 — 99
- Tabel 4.7 APBN dan Uang Beredar, 1959-1966 — 100

- Tabel 4.8 Kenaikan Uang Beredar, Kenaikan Harga (Inflasi), dan Nilai Riil Uang Beredar, 1950-1966 — 102
- Tabel 4.9 Pertumbuhan Rata-Rata PDB Menurut Sektor dan PDB Per Kapita, 1949-1957 dan 1957-1966 — 104
- Tabel 4.10 PDB dan PDB Per Kapita, 1951-1967 — 104
- Tabel 5.1 Kenaikan Uang Beredar dan Penyebab Utamanya, 1964-1968 — 124
- Tabel 5.2 Laju Inflasi dan Pertumbuhan Ekonomi, 1961-1971 — 126
- Tabel 6.1 Pengeluaran Pembangunan dalam APBN, 1969 dan 1979 — 132
- Tabel 6.2 Pertumbuhan Ekonomi Menurut Sektor, 1967-1972 dan 1972-1980 — 133
- Tabel 6.3 Sarana dan Prasarana Produksi Tanaman Pangan, 1969-1985 — 139
- Tabel 6.4 Produksi dan Impor Beras, 1970-1987 — 140
- Tabel 6.5 Komposisi PDB Indonesia, 1975-1985 — 146
- Tabel 6.6 Indeks Tingkat Produktivitas Tenaga Kerja di Berbagai Sektor Ekonomi, 1971 dan 1980 — 148
- Tabel 6.7 Pertumbuhan Konsumsi Per Kapita Riil (pada Harga Konstan), 1969-1981 — 152
- Tabel 6.8 Persentase Penduduk di Bawah Garis Kemiskinan, 1969/1970, 1976, dan 1981 — 153
- Tabel 6.9 Persentase Penduduk yang Tinggal di Perkotaan di Indonesia, 1930-2010 — 155
- Tabel 7.1 Ekspor Non-Migas dan Defisit Transaksi Berjalan, 1983-1996 — 169
- Tabel 7.2 Ekspor Non-Migas Utama, 1986 dan 1996 — 170

- Tabel 7.3 Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) yang Disetujui dan Persentase Pengeluaran Investasi dalam PDB, 1983-1996 — 171
- Tabel 7.4 Perkembangan Kredit Perbankan, 1984-1996 — 172
- Tabel 7.5 Pertumbuhan PDB, PDB Per Kapita, dan Laju Inflasi, 1986-1996 — 173
- Tabel 7.6 Penerimaan Pajak Migas, Pajak Non-Migas sebagai Persentase Penerimaan Dalam Negeri APBN, 1984-1996 — 174
- Tabel 9.1 Pertumbuhan Ekonomi di Masa Krisis Keuangan di Beberapa Negara Asia, 1996-2004 — 218
- Tabel 9.2 Pertumbuhan Ekonomi di Beberapa Negara Asia di Masa Krisis Keuangan Global, 2006-2010 — 219
- Tabel 9.3 Subsidi BBM, Defisit APBN, dan Transaksi Berjalan, 2004-2008 — 222
- Tabel 9.4 Dampak Kenaikan Harga Minyak pada APBN dan Transaksi Berjalan, 2009-2014 — 242
- Tabel 9.5 Tingkat Pengangguran dan Tingkat Pengangguran Kelompok Usia Muda, 2004-2013 — 252
- Tabel 9.6 Penduduk Miskin dan Koefisien Gini, 1970-2013 — 256
- Tabel 9.7 Koefisien Gini: Perbandingan Antar Negara — 258
- Tabel 9.8 Gejala *Stunting* di Beberapa Negara — 259

BAB 1

NUSANTARA DI MASA VOC: ABAD 17 DAN 18

Kawasan Perdagangan Nusantara

Mari kita membuka kembali kalender perjalanan bangsa kita 500 tahun lalu. Negara yang sekarang kita sebut Indonesia belum ada. Menurut catatan sejarah, Indonesia waktu itu merupakan kawasan yang terdiri dari sekumpulan satuan-satuan sosial-politik—umumnya berbentuk kerajaan—yang memiliki berbagai derajat kedaulatannya sendiri-sendiri. Masing-masing menguasai kawasan, sumber alam, dan penduduk yang menjadi basis bagi satuan-satuan ekonominya.

Nusantara bukan kawasan yang tertutup. Pada masa itu, sebagian besar ekonomi lokal di pulau-pulau utama sudah biasa melakukan perdagangan antara mereka sendiri dan sebagian bahkan dengan negara-negara lain di Asia dan Eropa. Ini bisa dimengerti karena Indonesia terletak di perlintasan jalur besar perdagangan melalui laut antara Asia dan Eropa. Tiadanya kekuasaan politik tunggal yang menguasai kawasan ini, seperti di Cina atau Jepang, juga mempermudah siapa pun dari luar untuk datang dan berdagang di sini. Para pedagang India, Cina, Arab, Indonesia (Melayu), dan kemudian Eropa (Belanda, Portugis, Inggris) pada awalnya melakukan kegiatan secara bebas. Mereka hanya perlu memperhatikan aturan penguasa dan tradisi setempat untuk kelangsungan kegiatannya. Dalam perjalanan waktu, karena keunggulan organi-

sasi, teknologi, dan akses informasi pasar, pedagang-pedagang Eropa mendominasi perdagangan besar, terutama untuk jalur Eropa. Para pedagang Cina, India, dan Arab juga berperan, tetapi terutama dalam kegiatan perdagangan antar negara di kawasan Asia dan di dalam kawasan Nusantara. Mereka juga berperan sebagai pedagang perantara dengan para pedagang Eropa. Para pedagang Indonesia sendiri banyak berperan di perdagangan lokal dan sebagai penghubung antara sentra-sentra produksi dan pedagang perantara. Dalam perkembangan selanjutnya, para pedagang Eropa yang pada masa itu dirasuk oleh semangat menaklukkan daerah baru—semangat imperialisme—mulai menggunakan keunggulan organisasi dan militernya untuk mendominasi kawasan ini secara teritorial. Mereka ingin mendapatkan keuntungan yang lebih besar daripada sekadar berdagang biasa. Kita nanti akan mengisahkan bagaimana kongsi dagang Belanda *Verenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC) melakukan hal ini di Nusantara.

Di kawasan ini berkembang dua pusat perdagangan utama: di sekitar Selat Malaka dan di kawasan Laut Jawa, dan keduanya mengait dengan jalur besar perdagangan Asia-Eropa.

Perdagangan dan pertukaran, sesuai dengan teori ekonomi, mendorong timbulnya *spesialisasi* produksi di antara ekonomi-ekonomi lokal berdasarkan keunggulan komparatif mereka masing-masing. Kita dapat memperoleh kesan mengenai pola perdagangan dan spesialisasi di kawasan ini dari kutipan berikut ini.

“... kapas, kain, dan bahan pangan pokok (beras, garam, ikan kering, biji-bijian) dari Jawa diangkut ke pelabuhan-pelabuhan di Sunda dan Sumatra Timur serta Sumatra Barat untuk ditukar dengan lada; pedagang Cina dan India membawa produk-produk seperti sutra, kain katun, porselen ke Jawa dan selanjutnya dibawa bersama beras ke Maluku untuk ditukar dengan cengkih dan pala; rempah-rempah dan beras dikirim ke Malaka dan sebagian ditukar oleh pedagang Cina dan Indonesia dengan porselen, sutra, logam mulia, atau uang tembaga. Di samping, dan terkait dengan, aliran

perdagangan segitiga utama antara Selat Malaka, Jawa, dan Kawasan Timur Indonesia ini, ada aliran-aliran perdagangan sampingan, misalnya lada Sumatra dikirim ke Bali melalui Jawa untuk ditukar dengan kain katun; pisau dari Belitung dan Karimata ditukar dengan kayu cendana dan damar dari Timor. *Lacca* (kayu wangi) didatangkan dari Burma Selatan, kesumba (pewarna) dari Martapura di Kalimantan Selatan.”¹

Selain spesialisasi produksi, pertukaran atau perdagangan juga mendorong timbulnya satu proses penting lagi, yaitu *monetisasi*—penggunaan uang sebagai alat tukar. Perdagangan dan monetisasi berkembang seiring dan saling memperkuat—tumbuhnya perdagangan mendorong tumbuhnya monetisasi, pada gilirannya monetisasi memperlancar dan memperluas kegiatan perdagangan, dan selanjutnya perluasan perdagangan menuntut kebutuhan alat tukar yang lebih banyak.

Pada masa itu, tidak ada satu standar mata uang di Nusantara, tetapi berbagai alat tukar beredar dan dipakai masyarakat secara bersamaan. Secara umum, ada dua kelompok mata uang yang beredar dalam jumlah besar, yaitu (a) uang *tembaga* pecahan kecil (termasuk campuran dengan timah putih dan timah hitam) dalam berbagai bentuk dan asal (Cina, India, Belanda, dan lain lain); dan (b) uang *perak* pecahan besar (dari Belanda, Meksiko, Spanyol, dan lain-lain). Sebagai pecahan kecil, uang tembaga lebih luas peredarannya daripada uang perak. Salah satu mata uang yang luas dipakai adalah mata uang *picis* Cina yang terbuat dari tembaga (atau campuran tembaga dan timah hitam) atau versi lokal mata uang ini. Satu studi mengatakan bahwa pada abad 17 diperkirakan sebanyak 800 juta picis beredar di kawasan Nusantara. Dengan penduduk pada waktu itu diperkirakan sekitar 10 juta, maka peredaran rata-rata per orang adalah 80 picis—suatu tingkat

1 Houben (2002), hh. 46-47.

monetisasi yang cukup tinggi pada masa itu.² Meskipun demikian, berbagai laporan mengenai masa ini mengatakan bahwa masyarakat pada umumnya, terutama yang jauh dari pusat-pusat perdagangan, selalu saja merasakan kelangkaan akan uang—artinya, proses monetisasi jauh dari selesai.

Kotak 1.1

Seignorage

Kemampuan VOC untuk mencetak dan mengedarkan uang memberinya satu sumber keuntungan (di luar keuntungan atau manfaat dari perdagangan), yaitu *seignorage*. *Seignorage* adalah keuntungan yang diperoleh karena ada perbedaan antara nilai intrinsik mata uang yang diedarkan (harga tembaga atau logam lain yang *terkandung* dalam setiap keping mata uang) dan nilai nominal mata uang (nilai yang *tertera* pada mata uang itu). Bila nilai nominal lebih besar daripada nilai intrinsik (tidak selalu, tapi sering kali demikian), pencetak/pengedar uang menikmati keuntungan *seignorage*. Selain itu, ada sumber keuntungan (atau kerugian) lain. VOC menggunakan uang tembaga untuk pembelian hasil-hasil bumi dari petani dan pekebun dan menerima hasil penjualan lelang komoditi tersebut di Eropa dalam uang emas/perak. Transaksi ini menimbulkan potensi keuntungan (atau, pada keadaan tertentu, kerugian) bagi VOC yang bersumber dari perbedaan *nilai tukar* kedua logam itu. Dalam terminologi sekarang, transaksi seperti ini adalah perdagangan mata uang atau *foreign exchange trading*. Itu pun sudah ada di zaman VOC.

VOC membutuhkan alat tukar dalam jumlah besar untuk membiayai pembelian komoditi dari produsen dan pedagang lokal, untuk selanjutnya diekspor ke Eropa. Pada awalnya, mereka memenuhi kebutuhan ini dengan mendatangkan uang perak Belanda (*gulden*) dan negara lain (seperti, *rixdollar*). Tetapi, cara ini ter-

2 Houben (2002), h. 51.

nyata sangat mahal. Oleh karena itu, VOC mulai mencetak mata uangnya sendiri untuk dipakai di Indonesia dari logam yang lebih murah (timah hitam mulai diedarkan tahun 1633, selanjutnya tembaga atau campurannya mulai 1636).³ Baru tiga abad kemudian, pada abad 19, kawasan ini mempunyai satu standar mata uang, yaitu *gulden* Hindia Belanda, seiring dengan makin terkonsolidasinya kekuasaan Belanda di Indonesia.

Dari Monopoli Perdagangan ke Pemerintahan Kuasi

Sekarang mari kita ikuti perjalanan VOC di negeri ini. VOC adalah badan usaha yang dibentuk oleh sekelompok pemodal di Belanda pada akhir abad 16 dengan tujuan utama mencari keuntungan. Badan usaha serupa juga dibentuk di negara-negara Eropa lain dengan tujuan mencari keuntungan. Dalam perjalanan waktu, mereka tidak lagi puas dengan sekadar keuntungan “normal” yang bisa diperoleh dengan berdagang di Eropa dan kawasan-kawasan yang sudah mapan. Mereka ingin keuntungan yang besar dan cepat. Pada masa itu, para penjelajah dan petualang Eropa, dengan kapal-kapal samudranya, menjelajah dunia. Mereka pulang ke negerinya membawa cerita-cerita luar biasa. Mereka menceritakan bahwa nun jauh di sana, ada peluang besar untuk mendapatkan keuntungan besar. Dalam suasana seperti itulah kongsi-kongsi dagang, seperti VOC dan EIC (East India Company), dibentuk oleh para pemodal yang suka pada kegiatan menjanjikan keuntungan tinggi meskipun berisiko tinggi. Sasaran utama dari kongsi-kongsi dagang itu adalah menguasai daerah-daerah “baru dan terbelakang”, terutama penghasil logam mulia (emas, perak) dan komoditi yang laku di Eropa (misalnya, rempah-rempah). Daerah-daerah yang tersebar di Asia, Amerika Selatan, dan Afrika menjadi ajang persaingan sengit antara kongsi-kongsi tersebut. Pasukan militer

3 Van Zanden dan Marks (2012), hh. 39-40.

dibentuk untuk mengamankan diri dari ancaman kongsi-kongsi lain, tapi dalam praktik lebih banyak digunakan untuk menaklukkan penguasa-penguasa lokal. Kekuatan militer menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kongsi-kongsi itu. Sejarah mencatat bahwa dalam perkembangan selanjutnya, persaingan antar bisnis itu berubah menjadi persaingan antar negara untuk mendapatkan tanah jajahan baru. Hampir semua pemerintahan atau negara di Eropa berlomba untuk memperluas tanah jajahannya melalui diplomasi dan perang. Tiga abad dalam sejarah dunia ini, abad 17 sampai 19, adalah masa puncaknya ideologi *imperialisme*, yaitu semangat negara-negara Eropa untuk memperluas tanah jajahan untuk dieksploitasi demi kejayaan (dan kekayaan) negeri.

Kita kembali ke VOC. Kapal VOC untuk pertama kali datang dan mendarat di Banten pada tahun 1596 untuk membeli barang dagangan, seperti rempah-rempah, untuk dibawa dan dijual di Eropa. Namun, segera setelah itu, mereka tidak sekadar berdagang, tetapi berniat menguasai sumber-sumber produksi, secara langsung atau tidak langsung. Mereka melakukannya dengan cara “diplomasi” (termasuk adu domba penguasa lokal) dan, apabila tidak bisa, menggunakan kekuatan militer. Itulah yang mereka lakukan secara bertahap, tetapi dengan sistematis selama dua abad sejak mereka menginjakkan kaki di Nusantara.

Strategi mereka berhasil. Produksi pala di Banda dikuasai VOC dan dikelola sebagai perkebunan (1621), produksi dan perdagangan cengkih di Ambon dimonopoli (1656), dan kemudian para penguasa di pantai utara Jawa ditundukkan dan diwajibkan menyeter hasil buminya kepada VOC. Bagi daerah-daerah yang belum bisa ditundukkan, dilakukan “kerja sama” dengan penguasa setempat, seperti membuka perkebunan kopi di daerah Priangan, yang ternyata merupakan “model bisnis” yang menguntungkan dan tahan hidup lebih dari dua abad.

Pada akhir abad 18, daerah kekuasaan VOC mencakup sebagian besar Jawa dan Maluku serta beberapa pos dagang di Sumatra,

Kalimantan, dan Sulawesi.⁴ Dengan penguasaan teritori yang makin luas, beserta penduduk di dalamnya, VOC mendapatkan sumber penghasilan baru selain dari perdagangan, yaitu *pajak* dan berbagai pungutan terhadap penduduk di daerah kekuasaannya. Dengan mengenakan pajak dan pungutan-pungutan lain, VOC sudah bertransformasi dari sekadar kongsi dagang menjadi semacam “pemerintahan kuasi” suatu negara.

Di kawasan yang dikuasainya, VOC umumnya meneruskan sistem pajak dan pungutan yang sebelumnya diterapkan oleh penguasa setempat, seperti pajak kepala, pajak tanah, pajak atas lalu lintas perdagangan, dan lain-lain. Tetapi, VOC juga melakukan inovasi baru seperti mengenakan pajak *in natura* pada sejumlah komoditi ekspor, memonopoli dan mengenakan pungutan atas impor tekstil dan candu.

Ada cara yang khas, dan cerdas, bagaimana kongsi dagang dengan jumlah personalia yang terbatas ini mengelola teritori yang dikuasainya dan yang di bawah pengaruhnya, yaitu dengan memanfaatkan secara maksimal peran penguasa lokal beserta birokrasinya. Praktik ini, dengan versi yang lebih canggih, berlanjut sampai pemerintahan kolonial Belanda di abad 20. VOC sendiri tidak memiliki aparat untuk melakukan pungutan itu. Dalam melaksanakan pemungutan pajak-pajak itu, VOC mengandalkan pada kerja sama atau melalui sistem subkontrak dengan penguasa lokal. Kegiatan-kegiatan tertentu, seperti pungutan atas candu yang sangat menguntungkan dan pungutan atas perdagangan hasil bumi, disubkontrakkan kepada pedagang Cina, yang pada masa itu sudah memiliki jaringan luas di daerah-daerah di Jawa.⁵

4 Van Zanden dan Marks (2012), hh. 29-30.

5 Van Zanden dan Marks (2012), hh. 33-34.

Kotak 1.2**Sedikit Teori Ekonomi: Manfaat Perdagangan dan Pembagiannya**

Teori ekonomi mengatakan bahwa perdagangan mendorong spesialisasi, kemudian spesialisasi mendorong efisiensi produksi, dan selanjutnya efisiensi produksi menciptakan manfaat ekstra yang dapat dinikmati oleh mereka yang ikut dalam kegiatan perdagangan. Apabila masing-masing ekonomi lokal mengkhususkan diri pada produk yang paling cocok dengan iklim, keterampilan penduduk, dan sumber alamnya, ekonomi tersebut akan memperoleh tambahan manfaat atau nilai tambah yang sebelumnya tidak ada. Manfaat ekstra ini disebut “manfaat perdagangan” atau *gains from trade*. Manfaat ini bisa dipastikan tercipta di kawasan Nusantara pada waktu itu dan menjadi perangsang utama perputaran roda perekonomian di sana.

Pertanyaan selanjutnya yang penting (atau, bagi sementara orang, lebih penting) adalah *siapa* yang paling menikmati manfaat ini? Teori ekonomi hanya mengatakan bahwa pembagian manfaat di antara mereka yang ikut serta dalam kegiatan perdagangan ditentukan oleh “kekuasaan pasar” atau *market power* masing-masing. Dalam kenyataan, pembagian manfaat itu ditentukan pula oleh “kekuasaan non-pasar”. VOC mendapatkan kekuasaan ini dengan menggunakan kekuatan militer dan kecerdikan diplomasi untuk menguasai secara langsung ataupun tidak langsung teritori yang makin luas di Jawa dan Maluku serta di beberapa daerah lain di Nusantara. Di kawasan yang dikuasainya, VOC memegang kekuasaan penuh atas penduduk dan sumber daya yang ada di situ. VOC bukan lagi sekadar sebuah kongsi dagang, melainkan telah menjadi penguasa yang dapat memungut pajak, retribusi, dan pungutan-pungutan lain, memonopoli impor dan ekspor dan sebagainya seperti layaknya sebuah pemerintah. Dengan menyatunya kekuatan pasar dan kekuatan non-pasar, VOC mampu menyedot manfaat maksimal dari teritori yang dikuasainya—sistem ini disebut *sistem ekonomi ekstraktif*.

“Pemerintahan” zaman VOC adalah contoh sistem yang murni bersifat *ekstraktif*, yaitu menggunakan seluruh kemampuan bisnis dan kewenangan publik yang ada di tangannya untuk menyedot surplus ekonomi semaksimal mungkin dari kawasan yang dikuasainya. Sama sekali tidak ada pertimbangan mengenai apa nasib mereka yang hidup di sana. Dalam sistem ini, tidak ada perbedaan antara kewenangan korporasi dan kewenangan publik, antara kepentingan bisnis dan kepentingan umum, antara kepentingan pengusaha dan penguasa. Semuanya menyatu dan digunakan untuk mencapai satu tujuan, yaitu menyedot surplus ekonomi secara maksimal dari daerah itu—*sistem ekstraktif murni*. Ironisnya, dengan sistem yang seharusnya sangat menguntungkan ini, VOC akhirnya bangkrut karena rugi. Pada akhir abad 18, seluruh aset dan teritori VOC diambil alih oleh pemerintah Belanda.

Dua Abad Bersama VOC

Penduduk dan Pertumbuhan Ekonomi. Secara konkret, daya tarik utama Indonesia bagi VOC adalah: (a) melimpahnya tanah yang potensial dapat dijadikan lahan pertanian; dan (b) sekaligus tersedianya tenaga kerja murah yang cukup untuk mengerjakannya—dua sarana produksi yang sangat langka di negeri asalnya. Sekitar tahun 1600, penduduk Indonesia diperkirakan berjumlah sekitar 10 juta, di antaranya 4 juta hidup di Jawa dan 2,5 juta di Sumatra. Pertumbuhan penduduk selama kurun waktu yang kita bicarakan dalam bab ini sangat rendah, yaitu rata-rata sekitar 0,2% per tahun. Tingkat kelahiran tinggi, tapi diimbangi dengan tingkat kematian yang tinggi pula sebagai akibat dari wabah penyakit, kelaparan, perang, dan bencana alam.⁶ Kondisi kependudukan yang menyedihkan—kehidupan di zona antara hidup dan mati, kehidupan subsistensi—yang digambarkan oleh Thomas Robert

6 Houben (2002), hh. 53-54.

Malthus dalam bukunya, *An Essay on the Principle of Population* (1798), terjadi di Nusantara.

Sebelum VOC datang, tanah dan tenaga kerja dikuasai oleh para penguasa lokal. Oleh karena itu, cara yang paling murah dan ternyata efektif bagi VOC untuk menguasai pemanfaatan sumber daya tersebut adalah dengan bekerja sama atau dengan mempengaruhi penguasa-penguasa lokal tersebut. Menaklukkan secara militer adalah opsi terakhir. Dengan imbalan atau ancaman, VOC mendorong para penguasa lokal untuk mengeksploitasi tanah dan penduduk di bawah kekuasaannya secara lebih intensif untuk memproduksi lebih banyak komoditi yang diminati VOC.

Dengan tingkat teknologi pertanian yang ada pada waktu itu, intensifikasi berarti penggunaan tenaga kerja yang lebih banyak setiap hektarnya. Bagaimana VOC memobilisasi tenaga kerja yang dibutuhkan? Sekali lagi VOC dengan cerdas menggunakan tradisi dan sistem feodal yang ada, yang mewajibkan penduduk untuk menyisihkan sekian hari kerja setiap siklus pertanian untuk diperkerjakan, tanpa gaji, oleh tuan tanah atau penguasa setempat. Beban terberat akhirnya jatuh pada keluarga “subsisten” yang hidupnya pas-pasan, yang digambarkan di atas. VOC melakukan kebijakan ini secara sistematis, daerah demi daerah.

Dengan pemanfaatan tanah dan tenaga kerja yang lebih intensif itu, tidaklah mengherankan apabila di zaman VOC ekonomi Indonesia “tumbuh” cukup mengesankan. Produksi komoditi-komoditi tersebut secara keseluruhan meningkat. Namun, akhirnya dampak intensifikasi ini mencapai titik jenuhnya. Setelah itu, kenaikan produksi hanya terjadi apabila diperoleh lahan baru dan, yang lebih penting pada waktu itu, dikuasainya konsentrasi penduduk atau suplai tenaga kerja baru. Inilah sebabnya mengapa nafsu VOC untuk memperluas teritori kekuasaannya tidak pernah kendor.

Bagaimana gambaran besar dari perkembangan ekonomi di Indonesia pada masa ini? Tidak banyak yang diketahui mengenai

hal ini. Sebuah studi mengatakan bahwa dari berbagai catatan yang ada, ekonomi Indonesia mengalami pertumbuhan yang panjang selama 1450-1680. Setelah itu (1680-1750), terjadi stagnasi dan bahkan penurunan kegiatan ekonomi karena pertikaian dan peperangan dan kemungkinan juga karena kejenuhan sistem monopoli perdagangan VOC. Setelah itu (1750-1820), kegiatan ekonomi mulai marak kembali, antara lain karena makin meluasnya jaringan infrastruktur, penerapan teknologi dan produk baru di sektor perkebunan.⁷

Pertumbuhan dan Kesejahteraan. Masa VOC memberikan satu pelajaran penting bagi kita dalam menginterpretasikan angka-angka statistik, yaitu bahwa *pertumbuhan ekonomi*, dalam arti meningkatnya produksi suatu kawasan, tidak selalu berarti *kesejahteraan penduduk* di kawasan itu juga meningkat. Produksi dari berbagai produk utama di kawasan ini meningkat, tetapi sebagian terbesar manfaatnya dinikmati oleh VOC, para penguasa lokal dan perangkatnya. Dari indikasi yang ada, pada masa ekonomi tumbuh pun, mayoritas penduduk Indonesia hidup pada tingkat subsistensi. Situasi dan perkembangan penduduk yang telah disebutkan mendukung kesimpulan ini.

Pertumbuhan dan Kemajuan. Dalam literatur ekonomi pembangunan, selain sebagai sumber peningkatan taraf hidup penduduk, pertumbuhan ekonomi juga merupakan proses utama yang dapat membawa perekonomian menuju tahap yang lebih maju. Salah satu pengertian tentang perekonomian maju adalah apabila perekonomian itu mampu tumbuh secara berkelanjutan dalam jangka panjang berdasarkan peningkatan produktivitas yang berkelanjutan. Diukur dengan kriteria ini, perekonomian Nusantara tidak berhasil maju meskipun mengalami masa-masa pertumbuhan

7 Houben (2002), h. 54.

yang panjang dalam kurun dua abad yang dicakup bab ini. Mengapa? Jawabannya kembali kepada sistem ekstraktif yang tidak memberi peluang bagi perekonomian untuk memenuhi kriteria kemajuan tersebut. Peningkatan produksi terbatas pada komoditi yang diminati VOC untuk dijual di Eropa dan peningkatan produksi itu pun terutama berasal dari intensifikasi melalui penggunaan tenaga kerja yang lebih banyak per hektar, bukan karena penerapan teknologi baru.

Dalam sistem ekstraktif murni, institusi-institusi yang terbentuk atau yang dibentuk hanya melayani satu tujuan, yaitu untuk memaksimalkan nilai “surplus” yang disedot dari ekonomi lokal untuk ditransfer ke VOC. Dalam kondisi seperti itu, *struktur ekonomi* yang memiliki daya tahan dan daya maju tidak pernah terbentuk. Kita mengatakan tidak terjadi “internalisasi” dari proses pertumbuhan. Pada akhir abad 18, tingkat kesejahteraan yang dinikmati oleh penduduk Nusantara dan tahap kemajuan yang dicapai oleh perekonomiannya tidak berbeda jauh dari kondisinya dua abad sebelumnya.

BAHAN RENUNGAN

Kita tutup bab ini dengan merenungkan 2 aspek dari pengalaman masa ini yang mempunyai relevansi bagi permasalahan yang kita hadapi masa kini. *Pertama*, kita ingat bahwa pola pembagian dari manfaat perdagangan (*gains from trade*) ditentukan oleh kekuatan tawar (*bargaining power*) masing-masing pihak. VOC mempunyai kekuatan tawar hampir mutlak karena baik keunggulan bisnis (kekuasaan ekonomi) maupun kekuasaan politik menyatu di tangan mereka. Pihak-pihak lain hanya mendapatkan bagian yang minimal, sekadar cukup untuk mempertahankan agar mereka masih tetap ikut dalam proses perdagangan tersebut. Mereka ini termasuk pemegang

kekuasaan politik lokal (penguasa lokal) yang mendapatkan jatah sedikit lebih besar daripada yang lain, para pedagang antara, dan terakhir para petani dan pekebun, yang menerima bagian terkecil. Sistem ekstraktif dapat berjalan karena ditopang oleh kekuasaan ekonomi (bisnis) yang menyatu dengan kekuasaan politik di satu tangan dan kekuasaan yang besar ini dipakai untuk mencapai tujuan ekonomi sempit, yaitu keuntungan maksimal dan cepat bagi pemegang saham VOC. Dalam kehidupan modern masa kini, sistem ekstraktif dapat dihindari apabila kekuasaan politik dijaga agar lepas dari pengaruh kekuatan bisnis, dan berada di tangan lembaga yang berpihak kepada kepentingan yang lebih luas (masyarakat, rakyat, atau bangsa). Lembaga itu adalah pemerintah atau negara. Kekuasaan politik dijalankan pemerintah berdampingan dengan kekuasaan ekonomi (yang dijalankan oleh kelompok bisnis). Pemerintah bertindak sebagai penyeimbang dan tidak jarang juga sebagai pengendali kekuasaan ekonomi tersebut untuk mengawal dan mengamankan kepentingan umum. Sistem ekstraktif (atau meminjam istilah yang lebih radikal “sistem eksploitatif”) pada hakikatnya akan selalu ada dan terjadi selama ada perbedaan kekuatan tawar antara pihak-pihak terkait. Ini adalah suatu realita hidup yang tidak bisa dihindari dalam dunia nyata, sampai sekarang. Tapi ia bisa diminimalisasi dengan pemerintahan dan birokrasi yang benar-benar berfungsi sebagai pengawal kepentingan umum. Ada satu catatan penting di sini. Kekuasaan politik dan kekuasaan ekonomi yang saling mengontrol satu sama lain tidak harus berarti bahwa keduanya selalu berkonfrontasi satu sama lain, tidak harus pula yang satu menganggap yang lain sebagai “musuh”. Situasi yang ideal sebenarnya adalah apabila kekuasaan politik dan kekuasaan ekonomi dapat mencari titik-titik

temu untuk bersinergi mencapai sasaran bersama jangka panjang bangsa. Pemerintah dan dunia usaha independen satu sama lain, saling mengontrol, saling melengkapi, dan saling bersinergi dalam satu payung—kepentingan bangsa jangka panjang. Apabila karena berbagai sebab kekuasaan politik dikooptasi atau disetir oleh kepentingan ekonomi sempit, kita kembali pada kondisi zaman VOC.

Aspek kedua dari pengalaman kita masa ini yang patut kita renungkan terkait dengan masalah keseimbangan antara sentralisme dan desentralisme, atau keseimbangan antara kewenangan dan tanggung jawab pusat dan daerah. Nusantara pada zaman VOC merupakan contoh desentralisme yang ekstrem—masing-masing daerah mempunyai kedaulatan penuh mengatur dirinya. VOC segera dapat melihat celah-celah kelemahannya—tidak ada kekuatan tawar yang menyatu sehingga mudah ditundukkan secara bisnis, diplomasi, dan militer. Dan pada akhirnya, Nusantara sebagai suatu kelompok rugi. Otonomi daerah dan desentralisme banyak manfaat potensialnya, tapi ia ada batas-batasnya yang perlu diperhatikan. Ada ranah-ranah kepentingan bersama yang hanya bisa dilaksanakan secara efektif dengan sistem pengelolaan sentral. Pendukung desentralisasi dan otonomi perlu selalu ingat batas-batas ini. Sampai saat ini, dan untuk beberapa waktu mendatang, kita masih dalam tahap mencari titik keseimbangan yang pas bagi Indonesia.

RANGKUMAN

1. Pada abad 17, kawasan Nusantara merupakan kumpulan unit-unit sosial-politik dengan teritori tertentu yang membentuk unit-unit ekonomi yang kurang lebih mandiri. Unit-unit ini umumnya bukan unit-unit tertutup; mereka sudah terbiasa menjalin hubungan perdagangan antar mereka dan juga dengan negara-negara di luar kawasan. Kawasan ini sejak awal adalah bagian dari jalur perdagangan dunia yang ramai.
2. Perdagangan mendorong spesialisasi produksi antar daerah dan menciptakan manfaat perdagangan. Manfaat perdagangan ini tidak terdistribusi secara merata. Kongsi-kongsi dagang Eropa mendapatkan bagian terbesar, diikuti pedagang-pedagang menengah etnis Cina, Arab, dan Melayu (Indonesia) dan terakhir para petani dan pekebun.
3. Perdagangan merangsang monetisasi dan pada gilirannya monetisasi merangsang perluasan sistem ekonomi pasar. Pada masa ini, baik monetisasi maupun proses perluasan sistem pasar belum tuntas.
4. Menjelang akhir abad 18, melalui diplomasi dan operasi militer, VOC berhasil menguasai bagian terbesar Jawa dan Maluku serta beberapa pos dagang di Sumatra, Kalimantan, dan Sulawesi. VOC sendiri telah berubah dari sebuah kongsi dagang biasa menjadi semacam pemerintah atau “pemerintah kuasi” bagi teritori yang dikuasainya. Kekuasaan ekonomi maupun kekuasaan politik ada di tangannya dan digunakan untuk mengeksploitasi secara maksimal sumber alam dan penduduk di sana. Sistem ekstraktif

murni dijalankan. VOC menggunakan cara eksploitasi tidak langsung, yaitu melalui penguasa-penguasa lokal.

5. Indonesia mengalami masa panjang pertumbuhan ekonomi (1450-1680), diikuti masa stagnasi dan kemunduran (1680-1750), kemudian masa kebangkitan kembali (1750-1820).
6. Karena dikelola secara ekstraktif, pertumbuhan ekonomi bukan indikator yang baik bagi kesejahteraan. Manfaat pertumbuhan ekonomi dinikmati oleh VOC, para penguasa lokal dan perangkatnya serta pedagang-pedagang perantara, sementara mayoritas penduduk tetap hidup pas-pasan—tingkat hidup subsistensi—seperti yang digambarkan Malthus.
7. Sistem ekstraktif tidak menciptakan perekonomian yang mampu tumbuh secara berkesinambungan dalam jangka panjang berdasarkan peningkatan produktivitas yang berkesinambungan pula. Pada akhir abad 18, taraf hidup penduduk Nusantara dan tingkat kemajuan ekonominya kurang lebih sama dengan kondisi dua abad sebelumnya.

BAB 2

MEMBANGUN SISTEM EKONOMI KOLONIAL: ABAD 19 DAN AWAL ABAD 20

Pemerintah Belanda Ambil Alih VOC

Proses panjang kebangkrutan VOC berlangsung pada belahan kedua abad 18. VOC dengan kewenangan monopoli perdagangan serta kewenangan untuk mengenakan berbagai macam pajak, pungutan, dan kerja paksa terhadap penduduk di kawasan di bawah kekuasaan dan pengaruhnya, yang makin luas itu, ternyata terus-menerus mengalami kerugian. Mengapa? Apa yang terjadi?

Perubahan situasi ekonomi dan politik di Eropa menjadi salah satu penyebabnya. Perang antara Belanda dengan Inggris (1781-84) dan pendudukan Belanda oleh Prancis pada 1794-95 sangat mempengaruhi kinerja VOC. Sementara itu, persaingan yang makin tajam dari para pedagang Inggris, Prancis, Denmark (tapi terutama dengan para pedagang Inggris) juga menyebabkan menurunnya keuntungan yang diraih VOC.

Namun, di luar itu semua, ada satu penyebab penting lain dan ini terjadi di dalam tubuh VOC sendiri. Seperti yang dilaporkan oleh para pejabat VOC, penurunan keuntungan perusahaan terutama disebabkan oleh penurunan produktivitas kebun-kebun di Indonesia. Itu yang dilaporkan secara resmi. Namun, bukan itu yang sebenarnya terjadi. Berbagai observasi dan laporan pada waktu itu mengindikasikan bahwa produktivitas kebun secara teknis sebenarnya tidak menurun. Yang menurun adalah hasil

kebun yang masuk dalam buku VOC. Dan itu terjadi karena satu hal: praktik korupsi yang merajalela di tubuh VOC. Surplus ekonomi yang diperoleh, yang seyogianya sangat besar nilainya, “bocor” dalam perjalanannya mulai dari kebun di Indonesia sampai lokasi penjualan akhir di Eropa. Penyelewengan terjadi di semua tingkat. Kebocoran juga terjadi pada penerimaan di luar kegiatan perdagangan utamanya. Penerimaan dari hasil penerapan “kekuasaan pemerintahan” VOC pada kawasan yang dikuasainya, seperti pajak (atas tanah, lalu lintas barang), bea masuk dan monopoli impor (tekstil, candu), dan pungutan-pungutan lain, juga merosot. Banyak yang masuk di kantong para pejabatnya dan petinggi lokal kolaboratornya. VOC runtuh terutama karena pembusukan dari dalam.

Membangun Sistem Pemerintahan Kolonial

Singkat cerita, karena terus merugi, pada 1799 VOC dilikuidasi. Pada tahun 1800, seluruh aset dan kepentingan VOC diambil alih dan selanjutnya dikelola langsung oleh pemerintah Belanda. Inilah awal Indonesia resmi menjadi negara jajahan Belanda. Sejak itu, mulailah dibangun secara bertahap pilar-pilar pemerintahan suatu “negara” (jajahan) yang mencakup pembangunan sistem birokrasi modern, sistem hukum, sistem keuangan, dan jaringan infrastruktur modern. Abad 19 adalah masa konsolidasi sistem pemerintahan kolonial di Indonesia. Konsolidasi sistem pemerintahan ini dibarengi dengan konsolidasi teritorial yang sistematis pula. Pada awal abad 20, kekuasaan *de facto* Belanda telah mencakup seluruh kawasan yang sekarang kita kenal sebagai Indonesia.

Yang perlu kita catat adalah bahwa sistem pemerintahan kolonial ini berbeda dengan sistem ekstraktif VOC dalam satu hal mendasar, yaitu dalam falsafah keberadaan Belanda di Indonesia. VOC, sebagai sebuah kongsi dagang, melakukan semua kegiatannya—termasuk melakukan ekspansi teritorial—dengan satu tujuan utama, untuk mendapatkan keuntungan sebanyak mungkin—dan

kalau bisa dalam waktu sesingkat mungkin—bagi para pemegang sahamnya. Sebagai kongsi dagang, mereka akan tetap berada di Indonesia selama keuntungan dapat dihasilkan, tetapi mereka tidak mempunyai komitmen untuk terus tinggal di Indonesia apabila suatu saat keuntungan tidak bisa lagi diperoleh di tempat ini. Sistem yang baru—sistem pemerintahan kolonial—berangkat dari pandangan dasar bahwa Indonesia merupakan bagian tak terpisahkan dari Kerajaan Belanda, sepanjang masa.

Sistem ekonomi kolonial yang ditopang sistem pemerintahan kolonial itu merupakan sistem ekstraktif yang lebih modern, lebih efisien, dan lebih berkelanjutan (*sustainable*) dalam menyedot surplus ekonomi, dan pada tahap lanjutnya barangkali ada elemen manusiawinya (lihat subbab “Politik Etis”, hh. 52-53). Sejak itu, pemerintahan di Hindia Belanda menjadi bagian integral dari sistem pemerintahan dan sistem perpolitikan Kerajaan Belanda. Dalam kabinet Belanda, selalu ada seorang menteri yang mengurus Hindia Belanda dan tanah jajahan lainnya.

Upaya membangun sistem pemerintahan kolonial ini melewati tiga tahapan panjang dan tidak selalu berjalan mulus.

Tahap Awal, 1800-1830⁸

Daendels. Revolusi Prancis (mulai 1789) membawa angin perubahan dalam berbagai segi kehidupan di Eropa. Salah satunya adalah berkembangnya pemikiran mengenai persamaan, kebebasan, dan hak-hak warga negara. Yang lain adalah munculnya semangat untuk menerapkan meritokrasi—jabatan berdasarkan kemampuan, bukan keturunan—pada birokrasi. Seperti juga di negara-negara lain di Eropa, di Belanda tumbuh pemikiran-pemikiran baru mengenai tata pemerintahan dan hak-hak warga negara untuk berkegiatan di bidang politik dan ekonomi. Pada

8 Sumber utama: Van Zanden dan Marks (2012), Bab 3, dan Dick dkk. (2002), Bab 3.

akhir abad 18, ide mengenai birokrasi “modern” dan ide mengenai pemberian ruang bagi usaha swasta untuk berperan lebih besar di bidang ekonomi makin banyak diwacanakan orang.

Ide-ide baru ini akhirnya sampai pula di negeri jajahan di sini dan diterjemahkan menjadi langkah-langkah nyata setelah raja Belanda mengangkat Daendels—seorang penganut ide pembaruan ini—sebagai Gubernur Jenderal Hindia Belanda pada 1808. Selama masa jabatannya yang singkat (1808-11), Daendels melakukan beberapa pembaruan penting:

- Mereformasi birokrasi peninggalan VOC dengan memisahkan secara jelas fungsi publiknya dari fungsi komersialnya. Dia menginginkan birokrasi yang hanya melaksanakan fungsi publik. Kegiatan komersial/ekonomi sebaiknya diserahkan kepada swasta. Ini adalah ide birokrasi modern!
- Menghilangkan hak-hak istimewa para penguasa tradisional (seperti hak mewariskan kedudukan kepada turunannya), menghapus beberapa bentuk kerja paksa, dan mengurangi sejauh mungkin peran “birokrasi” feodal yang sebelumnya banyak dimanfaatkan VOC. Sekali lagi, ini adalah ide progresif yang mendahului zamannya dan, tidak mengherankan, banyak mendapatkan resistensi.
- Membangun jalan raya menghubungkan Anyer dan Panarukan untuk mendukung reformasi birokrasinya. Ini adalah warisan infrastruktur yang sampai sekarang melekat dengan nama “Jalan Daendels”. Ironisnya, proyek besar ini hanya bisa diselesaikan dengan menggunakan sistem kerja paksa yang secara ideologis tidak dia sukai!

Raffles. Belum lama langkah pembaruan tersebut berjalan, terjadilah pergantian kekuasaan. Jawa dan teritori Belanda lainnya diserahkan kepada Inggris karena sekutu utama Belanda, Prancis, kalah perang dengan Inggris. Inggris memerintah Hindia Belanda

selama lima tahun (1811-16) dan menunjuk Raffles sebagai gubernur jenderal baru. Raffles ternyata juga seorang pembaru. Reformasi utama yang dia lakukan adalah menerapkan sistem *pajak tanah* modern pada tanah negara. Rencananya, sistem ini mengganti dan menghapus semua setoran paksa, upeti, dan pungutan-pungutan feodal lainnya terhadap masyarakat. Besarannya ditentukan antara seperempat dan setengah hasil panen sesuai dengan kualitas lahan. Ini juga ide modern. Tetapi, pelaksanaannya dalam praktik ternyata harus dikompromikan dengan kondisi nyata di lapangan di Jawa. *Pertama*, karena belum tersedia daftar lahan dan penggarapnya yang andal, pemerintah terpaksa harus mengandalkan pada diskresi dan kolaborasi penguasa-penguasa lokal, dengan konsekuensi adanya potensi penyalahgunaan di lapangan. *Kedua*, barangkali karena tuntutan kebutuhan anggaran, Raffles terpaksa menjual sejumlah lahan negara kepada pengusaha swasta (Eropa) yang dalam praktik bertingkah tidak jauh berbeda dengan penguasa-penguasa tradisional, yaitu mengenakan berbagai pungutan dan kerja paksa pada penduduk di wilayahnya.

Van der Capellen. Namun, secara umum ide pembaruan birokrasi pemerintahan terus hidup dan berlanjut. Pada 1816, Hindia Belanda dikembalikan kepada Belanda dan gubernur jenderal baru Van der Capellen masih melanjutkan upaya tersebut dengan langkah-langkah sebagai berikut:⁹

- Mengumpulkan untuk pertama kalinya informasi sistematis dan statistik mengenai kondisi ekonomi dan masyarakat Jawa, dengan tujuan utama meningkatkan pengumpulan pajak.
- Merekrut personel baru dari Belanda untuk mendukung reformasi birokrasi. Langkah ini mempunyai konsekuensi pada anggaran.

9 Van Zanden dan Marks (2012), h. 42.

- Mengurangi peran “birokrasi” tradisional, misalnya dengan memperbolehkan para petani menjual langsung kepada pembeli tanpa harus persetujuan kepala desa. Aturan ini tidak jalan karena resistensi dari penguasa lokal dan ketidaksiapan para petani sendiri.

Dalam perjalanannya, upaya menata dan mereformasi administrasi pemerintahan ini akhirnya harus berhenti di tengah jalan karena dua sebab utama. *Pertama*, adanya resistensi yang makin menguat dari para penguasa lokal karena upaya modernisasi ini cenderung mengurangi kekuasaan tradisional mereka. Di lapangan makin banyak terjadi gesekan antara pejabat administrasi kolonial dan pejabat “birokrasi” tradisional dengan akibat negatif pada penerimaan negara. *Kedua*, reformasi birokrasi ini ternyata menimbulkan beban fiskal (anggaran) yang makin memberatkan bagi pemerintah Belanda disebabkan: (a) kenaikan penerimaan sistem perpajakan baru ternyata tidak seimbang dengan biaya yang dikeluarkan untuk membangun birokrasi baru; dan (b) pecah Perang Diponegoro (1825-1830) yang mengakibatkan defisit besar pada anggaran pemerintah Hindia Belanda. Tanah jajahan yang didambakan sebagai sumber penerimaan bagi Kerajaan Belanda justru menjadi beban. Pemerintah Kerajaan Belanda akhirnya banting setir dan menempatkan upaya peningkatan penerimaan dari koloninya sebagai prioritas utama, pembaruan birokrasi turun prioritasnya dan bahkan beberapa praktik lama di zaman VOC dikembalikan, demi mendapatkan surplus ekonomi.

Sistem Tanam Paksa, 1830-1870¹⁰

Surplus Ekonomi dari Tanah Jajahan. Maka, pada tahun 1830, pemerintah Belanda memutuskan untuk menerapkan *Cultuurstelsel* atau Sistem Tanam Paksa dengan titik sentralnya Pulau

10 Van Zanden dan Marks (2012), Bab 4.

Jawa. Sistem ini semangatnya tidak berbeda dengan sistem VOC, yaitu mengekstraksi surplus ekonomi secara maksimal dari tanah jajahan, tetapi sekarang oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda. Sistem ini mewajibkan setiap tahun rakyat menyeter ke pusat-pusat pengumpulan pemerintah komoditi ekspor yang laku di pasar Eropa (seperti *kopi*, *gula*, dan *indigo*) dalam jumlah yang telah ditentukan. Hasil mereka itu “dibeli” oleh pemerintah dengan harga yang ditentukan oleh pemerintah. Komoditi tersebut kemudian dibawa ke Eropa untuk dilelang di sana. Pemerintah mendapatkan keuntungan dari perbedaan antara “harga beli” di Jawa dan “harga lelang” di Eropa. Keuntungan ini—dikenal dengan istilah *batig slot*—langsung masuk ke anggaran belanja Kerajaan Belanda.

Surplus ekonomi yang disedot dari Jawa ini jumlahnya sangat besar. Satu studi memperkirakan bahwa setiap tahun rata-rata sekitar 6% dari PDB Jawa ditransfer ke Belanda melalui Sistem Tanam Paksa. Dari kacamata perekonomian Belanda, *batig slot* membiayai sepertiga dari anggaran belanja tahunannya dan merupakan hampir 4% dari PDB-nya.

Memfaatkan Birokrasi Lokal. Bagaimana sistem ini dilaksanakan dalam praktik? Pemerintah kolonial dengan birokrasinya yang kecil tidak dapat melaksanakan sendiri. Pemerintah harus merangkul penguasa-penguasa lokal (bupati, kepala desa) dan, khusus untuk gula, para pedagang Cina, untuk menjadi ujung tombaknya di lapangan. Untuk mendorong agar setoran tercapai, para administratur pemerintah, bupati, dan kepala desa mendapatkan semacam uang bonus yang disebut *cultuur procenten* sesuai dengan besarnya komoditi yang disetor oleh daerahnya.

Beban dari sistem ini terutama jatuh pada lapisan terbawah dari piramida kekuasaan, yaitu petani, pekebun, dan masyarakat pedesaan di Jawa. Mereka tidak menentukan berapa hasil buminya yang harus mereka setor. Mereka juga tidak menentukan berapa

harga yang mereka terima. Tapi lebih dari itu, dalam praktik, mereka harus pula menanggung beban-beban tambahan tidak resmi. Semula ketentuan wajib setor Tanam Paksa dimaksudkan untuk *mengganti* kewajiban-kewajiban dan pungutan-pungutan utama yang ada sebelumnya. Tapi dalam praktik di banyak daerah, kewajiban setor Tanam Paksa adalah *on top* dari kewajiban-kewajiban yang sebelumnya ada. Bukan hanya itu, di banyak daerah dijumpai bupati dan kepala desa yang menyalahgunakan kewenangannya, mewajibkan penduduknya menyettor lebih daripada yang seharusnya untuk diri mereka sendiri atau untuk mendapatkan *cultuur procenten* yang lebih besar, tanpa memedulikan hasil panennya. Buku *Max Havelaar* karangan Multatuli (nama samaran Douwes Dekker, mantan Residen Lebak) beredar di Belanda, menggambarkan secara dramatis praktik-praktik tersebut dan nantinya ikut mendorong wacana perubahan Sistem Tanam Paksa.

Kotak 2.1

Sistem Ekonomi Komando

Pada hakikatnya, Sistem Tanam Paksa adalah sistem ekonomi komando dengan memanfaatkan struktur sosial masyarakat Jawa. Seperti halnya dengan sistem ekonomi komando lainnya dalam sejarah, pada awalnya Sistem Tanam Paksa dapat meningkatkan produksi yang berarti atas barang-barang ekspor, tetapi akhirnya tidak dapat berlanjut karena insentif yang sepadan tidak diberikan kepada penopang utama sistem ini, yaitu para petani, pekebun, dan masyarakat pedesaan pada umumnya. Karena sistem ekonomi komando tidak membolehkan *harga pasar* sebagai *sinyal* bagi para pelaku ekonominya untuk melakukan perhitungan dan mengambil keputusan berdasarkan kaidah-kaidah efisiensi ekonomi, terjadi *akumulasi inefisiensi* dalam ekonomi yang menjadi beban berat dan akhirnya meruntuhkan sistem itu sendiri.

Namun, ada satu fakta yang tidak bisa dibantah. Sistem Tanam Paksa telah menyelamatkan keuangan Kerajaan Belanda. Seperti halnya sistem ekstraktif sebelumnya, kenaikan produksi (PDB) tidak menghasilkan peningkatan kesejahteraan rakyat. Pada pertengahan dan akhir dasawarsa 1840-an, sewaktu sistem ini mencapai puncak penerapannya, terjadi kegagalan panen yang menimbulkan kelaparan dan kesengsaraan pada penduduk Jawa. Laporan-laporan penyelewengan dari lapangan dan peristiwa ini makin memperkuat desakan di negeri Belanda sendiri untuk mengubah Sistem Tanam Paksa. Setelah 1850, berbagai perubahan dan pelanggaran dilakukan dan sejak 1870 Sistem Tanam Paksa praktis berhenti. Masalah kebijakan ekonomi baru—kebijakan ekonomi liberal—yang melandasi kehidupan ekonomi Hindia Belanda sampai Depresi Dunia melanda Hindia Belanda.

Kebijakan Ekonomi Liberal, 1870-1933¹¹

Pada pertengahan abad 19, di negeri Belanda terjadi perkembangan perpolitikan penting, yaitu munculnya pemerintahan yang menganut paham liberalisme—paham yang mengutamakan hak dan kebebasan individu dalam kegiatan sosial, ekonomi, dan politik. Perubahan suasana politik itu mempunyai konsekuensi penting bagi kehidupan ekonomi di tanah jajahan. Sistem Tanam Paksa yang didasarkan pada monopoli pemerintah dihapus dan diganti dengan kebijakan yang didasarkan pada asas sukarela dan ekonomi terbuka. Kebijakan yang diambil adalah membuka lebar Hindia Belanda bagi usaha swasta dan pemerintah membatasi diri pada fungsi pemerintahan. Dalam sistem baru ini, paling tidak secara prinsip, tidak lagi ada pemaksaan kepada rakyat dalam melakukan kegiatan ekonominya, termasuk penggunaan lahannya dan penggunaan tenaga kerjanya. Semua transaksi dan kegiatan, sekali lagi secara prinsip, didasarkan pada asas sukarela dan mekanisme pasar

11 Dick dkk. (2002), Bab 3, dan Van Zanden dan Marks (2012), Bab 5.

bebas. Dalam praktik, berbagai perintah dan paksaan masih tetap terjadi di tingkat petani, pekebun, dan masyarakat awam.

Tonggak waktu penting yang menandai perubahan mendasar ini adalah tahun 1870. Pada tahun itu ditetapkan 2 undang-undang penting, yaitu Undang-Undang Agraria dan Undang-Undang Gula. Undang-Undang Agraria membolehkan pengusaha swasta untuk: (a) menyewa tanah *sawah* penduduk asli secara tahunan; dan (b) mendapatkan konsesi 75 tahun dari pemerintah untuk menggunakan tanah yang tidak dibudidayakan penduduk. Undang-Undang Gula menghapus sistem tanam paksa gula—komoditi ekspor yang pada waktu itu sangat penting di samping kopi. Kedua undang-undang ini tidak serta-merta mempunyai dampak pada ekonomi Hindia Belanda, tapi baru sekitar dua dasawarsa kemudian benar-benar mengubah postur ekonominya secara mendasar.

Dengan sistem hukum, birokrasi pemerintahan dan keuangan yang terus dimantapkan oleh pemerintah kolonial serta jaringan infrastruktur yang terus dibangun, kebijakan baru ini menarik investasi swasta besar-besaran ke Hindia Belanda. Lahan perkebunan baru dibuka di Jawa dan Luar Jawa. Para investor umumnya juga menggunakan teknik budidaya dan teknologi baru yang jauh lebih produktif daripada di perkebunan rakyat yang menjadi andalan Sistem Tanam Paksa. Investasi besar juga masuk ke sektor pertambangan, dan kemudian juga di sektor perdagangan, keuangan, dan manufaktur. Ditopang oleh harga komoditi ekspor yang baik, sejak awal abad 20 sampai menjelang depresi dunia tahun 1930, ekonomi Hindia Belanda tumbuh sangat pesat. Sistem ekonomi kolonial mencapai zaman keemasannya. Kinerja ekonomi Hindia Belanda diakui sebagai salah satu yang terbaik di dunia. Kemakmuran itu bahkan sempat “menetes” ke mayoritas penduduk Hindia Belanda. Kehidupan serba baik dan teratur. Para orangtua kita mengenang masa ini sebagai “zaman normal”. Tapi, sejarah kemudian menentukan bahwa zaman-sulit menanti. **Tabel 2.1**

berikut menunjukkan perkembangan luar biasa ekspor Hindia Belanda di masa ini.

Tabel 2.1
Ekspor Indonesia, 1874-1914
(dalam Juta Gulden)

Komoditi	1874	1914	Perubahan (%)
Gula	50	183	+266
Kopi	68	23	-66
Teh	3	27	+800
Rempah-Rempah	6	14	+133
Tembakau	11	64	+482
Kopra	0	61	++
Timah	5	41	+720
Minyak Bumi	0	137	++
Karet	0	27	++
Asal:			
Jawa + Madura	144	360	+150
Luar Jawa	25	324	+1.196
Indonesia	169	685	+305

Sumber: Van Zanden & Marks (2012), h. 85.

Sistem Pemerintahan Kolonial Terbentuk¹²

Di awal bab ini kita sebutkan bahwa upaya membangun sistem pemerintahan modern mulai dilaksanakan pada awal abad 19. Upaya ini mengalami kemandekan (dan bahkan kemunduran) pada masa Sistem Tanam Paksa, tetapi kemudian kembali mengalami kemajuan pesat pada masa Sistem Ekonomi Liberal. Pemerin-

¹² Dick dkk. (2002), Bab 3, dan Van Zanden dan Marks (2012), Bab 5.

tah kolonial secara sistematis mundur dari keterlibatannya langsung dalam kegiatan ekonomi dan makin memusatkan diri pada fungsinya sebagai regulator dan penyedia pelayanan publik. Pada akhir abad 19, pilar-pilar utama sistem pemerintahan kolonial modern sudah terbentuk, memberikan landasan kuat bagi para pelaku bisnis untuk berusaha dan berinvestasi di Hindia Belanda. Kebijakan ekonomi liberal tidak akan mencapai hasil seperti yang terjadi seandainya institusi-institusi publik dan infrastruktur dasar belum terbangun. Berikut ini gambaran singkatnya.

Birokrasi Pemerintahan. Sejak awal, Belanda memerintah Indonesia secara tidak langsung. Mereka memanfaatkan penuh keberadaan sistem birokrasi tradisional yang ada untuk menjadi ujung tombak di lapangan. Sedangkan orang-orang Belanda berperan mendampingi dan mengarahkan pucuk-pucuk pimpinan birokrasi tradisional tersebut. Pada 1856 dikeluarkan suatu Peraturan Pemerintah yang mengatur adanya *dua sistem administrasi* yang berbeda, tetapi berjalan bersamaan dan merupakan satu kesatuan sistem pengendalian administrasi negeri jajahan, yaitu: (a) BB (*Binnenlands Bestuur*) yang diisi oleh orang Belanda (dengan jabatan residen, asisten residen, dan yang terbawah kontrolir); dan (b) PP (*Pangreh Praja*) yang terdiri dari bupati, wedana, sampai lurah dan perangkatnya. Pada tingkat kedudukan yang setara, pejabat Belanda “berkoordinasi” dengan pejabat pribumi. Dilihat dari jumlah orang Belanda yang dibutuhkan untuk mengendalikan negeri jajahan ini, sistem ini sangat efisien. Pada 1890 hanya ada 190 pejabat BB yang mengendalikan seluruh kegiatan administratif di Hindia Belanda. Sistem administrasi dualistik di Hindia Belanda berjalan baik. Banyak pengamat pada waktu itu mengakui bahwa sistem birokrasi Hindia Belanda termasuk sistem administrasi kolonial yang paling efisien di dunia.

Sistem Hukum. Dualisme juga dijumpai di sistem hukum. Penduduk asli tunduk pada hukum adat, sedangkan orang-orang “Eropa” (termasuk korporasi dan badan-badan usaha di sektor

modern) tunduk pada sistem hukum kolonial yang diambil dari sistem hukum Belanda. Hukum Belanda ini berlaku di seluruh wilayah, sehingga memberikan kepastian hukum bagi para pengusaha Eropa. Kepastian hukum inilah yang kemudian merangsang investasi swasta besar-besaran, terutama setelah 1870. Tapi, pembangunan sistem hukum bagi penduduk asli dan usaha-usaha kecil terabaikan. Dualisme sistem hukum ini akhirnya mengakibatkan dualisme dalam kemajuan ekonomi kedua kelompok ini.

Sistem Keuangan. Perkembangan penting juga terjadi di bidang keuangan. Pada tahun 1826 dibentuk De Javasche Bank yang juga ditugasi sebagai bank sirkulasi, yaitu bank yang mengedarkan gulden sebagai alat tukar utama di Hindia Belanda. Monetisasi ekonomi Hindia Belanda makin maju dan uang De Javasche Bank akhirnya menggeser berbagai ragam mata uang yang sebelumnya beredar di Hindia Belanda. Suatu standar uang dan sistem moneter modern terbentuk.

Infrastruktur. Satu pilar penting sistem ekonomi kolonial yang berhasil dibangun adalah sistem infrastruktur transportasi yang menghubungkan daerah-daerah. Sistem infrastruktur ini mempunyai dampak luas. Ia meningkatkan produktivitas perekonomian, menurunkan biaya logistik, dan, yang juga sangat penting, makin menyatukan Hindia Belanda secara politik-sosial-ekonomi. Berikut ini pembangunan beberapa infrastruktur yang patut dicatat.¹³

Daendels selama masa pemerintahannya yang singkat berhasil membangun *jalan* yang menghubungkan Panarukan-Anyer. Jalur *kapal api* dibangun untuk menghubungkan kota-kota di pantai utara Jawa (1830), Jawa-Singapura-Eropa (1845), Jawa-Luar Jawa (1852). Jaringan *telegraf* mulai dibangun antara Batavia-Bogor pada 1855 dan kemudian secara bertahap ke seluruh Jawa dan

13 Dick (2002), Bab 6.

pada 1871 menyambung ke sistem telegraf internasional. Jalur kereta api Yogyakarta-Solo-Semarang dibangun pada tahun 1867-73, yang kemudian diikuti pembangunan jalur ke Jawa Timur dan Jawa Barat. Sistem *irigasi modern* bertahap dibangun di Jawa mulai awal abad 20.

Politik Etis, 1900-1930

Pergeseran perpolitikan di Belanda tidak hanya berpengaruh pada kebijakan ekonomi, tapi juga kebijakan sosial pemerintah di Hindia Belanda. Sejak tahun pertama abad 20, dilaksanakan apa yang disebut *Politik Etis*. Kebijakan ini lahir karena tumbuhnya opini masyarakat di Belanda untuk “membalas budi” kepada penduduk Hindia Belanda. Surplus ekonomi yang dihasilkan selama Sistem Tanam Paksa telah menyelamatkan negeri Belanda dari kebangkrutan. Balas budi itu diwujudkan dengan sejumlah program kesejahteraan masyarakat yang difokuskan pada tiga bidang, yaitu “*irigasi, pendidikan, dan migrasi (transmigrasi)*”. Program-program ini ditopang oleh anggaran belanja pemerintah Hindia Belanda, dimulai pada tahun 1901 dan efektif dilaksanakan sampai kira-kira pertengahan tahun 1920-an, kemudian terus menyusut dan akhirnya dihentikan pada awal tahun 1930-an karena dana yang disediakan makin mengecil. Melalui program-program Politik Etis ini, dibangun sistem irigasi modern di daerah-daerah pertanian utama, sekolah-sekolah modern di sejumlah daerah (bermutu, tapi jumlahnya sangat terbatas), dan mulai dilaksanakan program transmigrasi dari Jawa (yang sudah mulai dianggap kelebihan penduduk) ke Luar Jawa. Meskipun skalanya tidak masif dan kemudian terus mengalami penciutan, kebijakan Politik Etis mempunyai dampak penting pada kehidupan penduduk Hindia Belanda. Program-program pendidikannya menebarkan benih-benih kesadaran politik yang akan tumbuh subur kemudian.

Mulai awal abad 20, kesadaran kebangsaan tumbuh dan berkembang menjadi gerakan politik nyata untuk mencapai Indonesia

merdeka. Motor penggerak utamanya adalah kaum terpelajar, di antaranya adalah produk dari sistem pendidikan program Politik Etis. Perjuangan politik untuk mencapai kemerdekaan Indonesia dengan segala romantikanya adalah topik besar yang lebih tepat dibahas dalam buku sejarah politik Indonesia. Di sini kita hanya mencatat bahwa perkembangan politik dalam negeri ini mempunyai pengaruh pada sikap dan kebijakan pemerintah Hindia Belanda, sangat mungkin termasuk keputusan penciptaan dan akhirnya pengakhiran program-program Politik Etis.

Kesejahteraan Rakyat

Kita sebutkan sebelumnya bahwa selama Sistem Tanam Paksa, PDB Jawa terus meningkat, tetapi taraf hidup orang Jawa tetap buruk. Bagaimana dengan masa pasca-1870, sewaktu investasi besar mulai masuk dan diikuti oleh peningkatan produksi ekspor yang sangat signifikan? Apakah kesejahteraan penduduk meningkat? Jawabnya barangkali adalah: “ya” dan “tidak”. Sejumlah studi mengatakan bahwa taraf hidup mayoritas penduduk, terutama sejak Sistem Tanam Paksa dihapus, secara umum membaik. Penduduk di Jawa dan Luar Jawa tumbuh sangat cepat, mencerminkan tidak hanya perbaikan kesehatan dan infrastruktur, tetapi juga peningkatan penghasilan penduduk. **Tabel 2.2** berikut mendukung pandangan ini. Tetapi, tabel tersebut juga menunjukkan bahwa ketimpangan antar kelompok sosial juga meningkat.

Bagian yang signifikan dari peningkatan PDB Hindia Belanda (yang tidak terekam dalam tabel tersebut) mengalir keluar—pada masa Sistem Tanam Paksa sebagai *batig slot* dan pada masa ekonomi liberal sebagai uang hasil keuntungan investor-investor asing (yang didominasi Belanda). Satu studi membuat perhitungan bahwa pada tahun 1920-an uang yang mengalir keluar ini setiap tahunnya mencapai sekitar 5% dari Pendapatan Nasional Hindia Belanda, suatu jumlah yang besar dibanding dengan pengalaman negara-negara lain.

Tabel 2.2
Penghasilan Rata-Rata Rumah Tangga
Menurut Kelompok Etnis,
1880-1925
(dalam Florin per tahun)

Kelompok Etnis	1880	1925	Perubahan
Pribumi	146	201	+38%
Asing Asia	629	1.179	+87%
Eropa	4.598	6.150	+34%
Keseluruhan	163	270	+66%
Koefisien Gini	0,39	0,48	+0,09%

Sumber: Van Zanden & Marks (2012), h. 118.

Sisanya (yang terekam dalam **Tabel 2.2**) didistribusikan sebagai penghasilan penduduk di Hindia Belanda. Di sini timbul masalah yang peka, yaitu ketimpangan pembagian antara kelompok etnis. Sebuah survei yang dilakukan pada 1930-an menunjukkan bahwa *tingkat penghasilan rata-rata* menurut kelompok etnis di Hindia Belanda adalah sebagai berikut (dalam gulden): Pribumi 59,70; Cina 326,90; Eropa 2.700,00.

Ketimpangan pembagian manfaat ekonomi antara negara jajahan dan ibu negerinya serta antar kelompok etnis di tanah jajahan inilah yang menimbulkan rasa ketidakadilan di antara penduduk terdidik di Hindia Belanda, yang kemudian menjadi gerakan politik massa yang menuntut kemerdekaan Indonesia.

BAHAN RENUNGAN

Dalam bab ini, ada satu alur kisah yang dapat kita jadikan bahan renungan, yaitu bahwa tata pemerintahan yang baik adalah landasan dari keberlanjutan dan kemajuan suatu sistem kenegaraan. Suatu pernyataan yang barangkali terlalu jelas untuk diungkapkan lagi. Tapi, sejarah banyak mencatat contoh-contoh bagaimana negara atau bangsa runtuh karena mengabaikan pembangunan tata pemerintahan yang baik atau membiarkan tata pemerintahan yang ada mengalami entropi atau pembusukan. VOC bangkrut karena “tata pemerintahan”-nya yang dari awal mulanya bersifat *ad hoc* dibiarkan terus memburuk. Para pemegang sahamnya lebih mengutamakan sasaran jangka pendek, mendapatkan keuntungan besar dengan cepat, sementara itu praktik-praktik korupsi dibiarkan merebak di dalam sistem birokrasinya. Pemerintah Kerajaan Belanda, yang mengambil alih dari VOC, lebih berwawasan jangka panjang. Tata pemerintahan yang lebih canggih dibangun, ditopang oleh sistem kelembagaan modern yang komplet (birokrasi, hukum, moneter, infrastruktur), untuk mendapatkan manfaat sebesar-besarnya dari tanah jajahannya untuk waktu jangka panjang. Abad 19 merekam liku-liku perjalanan panjang upaya pemerintah Belanda untuk membangun sistem pemerintahan kolonial modern. Mereka berhasil dan Hindia Belanda menjadi contoh tanah jajahan yang paling produktif dan paling efektif dikelola di dunia. Dari kacamata negara modern, yang salah hanya satu, yaitu sasaran politiknya—mendapatkan manfaat maksimal bagi negeri-ibu, negeri Belanda, bukan manfaat maksimal bagi penduduk Hindia Belanda! Setelah kemerdekaan, sasaran politik ini sudah “dibetulkan”, tapi pertanyaannya adalah apakah tata pemerintahan dan sistem kelembagaan yang mendukung untuk

mencapai sasaran tersebut sudah siap? Barangkali jawabannya: sedang disiapkan. Pengalaman sejarah menunjukkan bahwa pembangunan kelembagaan memerlukan upaya yang tekun, sistematis, dan konsisten untuk jangka waktu panjang. Belanda memerlukan satu abad untuk itu. Pertanyaan yang relevan bagi kita sekarang adalah apakah yang kita lakukan sampai saat ini, apakah wawasan pikir (*mind set*) kita sudah memenuhi syarat-syarat yang diperlukan? Perlu renungan.

RANGKUMAN

1. Selama abad 19 terjadi proses konsolidasi sistem pemerintahan kolonial di Hindia Belanda dalam tiga tahap: (a) 1800-30—sistem birokrasi pemerintahan modern mulai dicanangkan, tetapi berhenti di tengah jalan karena tergeser oleh prioritas yang lebih mendesak, yaitu kerajaan butuh uang dari tanah jajahannya; (b) 1830-50—pembangunan birokrasi modern mandek sewaktu Sistem Tanam Paksa pada puncak pelaksanaannya; dan (c) setelah 1850 (dan terutama setelah 1870)—pembangunan sistem administrasi pemerintahan kolonial melaju cepat sewaktu kebijakan ekonomi liberal diadopsi penuh. Pada akhir abad 19, sistem administrasi pemerintahan kolonial tuntas terbentuk dan jaringan infrastruktur dasar terbangun, mendukung investasi besar-besaran.
2. Kebijakan ekonomi liberal menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi yang manfaatnya sebagian juga sampai kepada mayoritas penduduk Hindia Belanda. Tetapi, pembagiannya antar kelompok sosial tidak merata. Pendapatan rata-rata semua kelompok sosial meningkat, tetapi

ketimpangan juga meningkat. Menjelang Depresi Dunia tahun 1929, ekonomi Hindia Belanda termasuk yang kinerjanya terbaik di dunia.

- 3.** Di balik kehidupan ekonomi yang cukup baik itu, keresauan sosial merebak. Kesadaran kebangsaan di antara kaum terdidik menguat. Orang kebanyakan juga mulai mengerti betapa besar ketimpangan pembagian manfaat antara negara jajahan dan ibu negerinya serta antara kelompok sosial/etnis di dalam negeri. Kesadaran tersebut melahirkan gerakan politik menuntut kemerdekaan yang makin menguat. Tetapi, peristiwa yang mengguncangkan kehidupan di masa ini terjadi di bidang ekonomi—depresi ekonomi dunia datang ke Hindia Belanda.

BAB 3

DARI DEPRESI DUNIA KE EKONOMI PERANG, 1929-1950

Badai Tiba

Ungkapan “hening sebelum badai” menggambarkan suasana kehidupan ekonomi yang baik dan tenang di Hindia Belanda sebelum Depresi Dunia melanda kawasan ini. Hindia Belanda menikmati “zaman normal”. Sebetulnya, semenjak pertengahan 1920-an sudah ada tanda-tanda harga komoditi ekspor andalan Hindia Belanda mulai merosot. Tetapi, tak seorang pun memperkirakan bahwa harganya akan benar-benar terjun bebas pada akhir 1929 dengan akibat buruk yang berkepanjangan bagi kehidupan di negeri ini.

Pada bulan Oktober 1929, harga saham di bursa New York jatuh. Macam-macam rumor, tetapi yang fatal adalah berita bahwa ada sejumlah bank yang tidak bisa membayar uang simpanan nasabahnya. Masyarakat panik. Takut kehilangan uangnya, mereka menyerbu bank-bank untuk mengambil simpanannya. Ini mengakibatkan kesulitan likuiditas berantai pada operasi perbankan dan akhirnya menyebabkan banyak bank tutup atau bangkrut. Krisis perbankan pun terjadi. Pembiayaan dan pelayanan bayar-membayar yang biasanya disediakan oleh perbankan mandek. Akibatnya, kegiatan perdagangan dan produksi (“sektor riil”) macet dan tidak terlalu lama kemudian diikuti oleh PHK besar-besaran. Banyak orang kehilangan mata pencaharian dan penghasilan. Tiba-tiba saja daya

beli mereka turun. Barang-barang yang sudah diproduksi oleh pabrik-pabrik tidak laku, stok menumpuk. Mendapati barangnya tidak laku, para produsen mengurangi volume produksinya. Mereka terpaksa mengurangi karyawannya dan selanjutnya mengakibatkan daya beli masyarakat makin merosot, stok barang tidak laku, produsen mengurangi lagi produksi dan kemudian melepas karyawannya. Siklus ini terus berlanjut. *Proses spiral ke bawah* ini disebut *deflasi*. Apabila tidak ada langkah penyelamatan, ia akan berlanjut dan membawa seluruh perekonomian makin dalam di kubangan depresi ekonomi. Spiral tidak berhenti di satu negara. Karena adanya keterkaitan antar negara di bidang perdagangan, keuangan, dan informasi, proses yang sama dengan cepat merembet dari Amerika ke Eropa dan ke negara-negara lain, termasuk Hindia Belanda. Deflasi Amerika mendunia menjadi deflasi global yang melahirkan depresi ekonomi global.

Hindia Belanda ikut terkena imbas depresi itu tanpa harus menunggu terlalu lama. Komoditi ekspor andalannya sulit mendapatkan pembeli, harganya anjlok (**Tabel 3.1**). Proses spiral ke bawah yang kita gambarkan tadi pun terjadi di sini. Ketergantungan ekonominya yang sangat tinggi pada ekspor menyebabkan dampaknya terasa berat dan cepat dirasakan oleh masyarakat luas.

Mulai tahun 1930, PDB Hindia Belanda terus merosot, mencapai titik terendahnya pada pertengahan dasawarsa 1930-an dan baru setelah itu sedikit demi sedikit mulai membaik. Dampak depresi di Hindia Belanda ternyata lebih panjang daripada di negara-negara lain. Salah satu penyebabnya, pemerintah mengambil kebijakan yang salah, yaitu mempertahankan sistem standar emas (yang sudah ditinggalkan oleh negara-negara pesaing Hindia Belanda) sampai tahun 1936. Kebijakan ini membuat harga komoditi ekspor kita mahal dan kalah bersaing.

Di dalam negeri, dampaknya dalam dan luas. Penghasilan penduduk, dari semua kelompok etnis, turun tajam, tinggal kira-kira separuh tingkat sebelum depresi. Karena lemahnya daya beli

Tabel 3.1
Harga Perdagangan Besar Komoditi Ekspor Utama
Hindia Belanda, 1929-1932/34
(dalam Gulden per 100 kg)

Komoditi	1929	1932/34	Perubahan (%)
Karet	0,54	0,08	-85
Kopra	22,3	4,75	-80
Kopi	89,6	19,8	-78
Gula	13,7	3,7	-73
Timah	243,4	115,7	-53

Sumber: Dick (2002), h. 155.

masyarakat, harga-harga di dalam negeri pun ikut turun. Harga beras, misalnya, turun 36%, dengan konsekuensi pada penghasilan petani—sektor ekonomi tradisional yang tidak terkait dengan ekspor pun terkena dampak! PHK besar-besaran terjadi khususnya di sektor ekonomi modern, lebih khususnya di perkebunan. Banyak dari mereka yang terkena PHK kembali ke kampung mereka, mencari pekerjaan seadanya atau menjadi bagian dari pengangguran terselubung. Masa depresi ini diingat oleh penduduk negeri ini sebagai “zaman malaise” atau “zaman meleset”.

Respons Kebijakan

Membenahi Struktur Ekonomi Domestik. Pengalaman pahit masa depresi ini membuka mata pemerintah Hindia Belanda bahwa ketergantungan yang berlebihan pada dunia luar mengandung risiko tinggi. “Ekonomi ekspor-impor” yang mengandalkan pada beberapa komoditi ekspor saja dan tergantung pada impor untuk kebutuhan pokoknya ternyata rawan terhadap gejolak ekonomi dunia. Struktur ekonomi seperti itu sebenarnya merupakan konse-

kuensi logis dari kebijakan pemerintah pada masa sebelumnya, yaitu kebijakan yang seratus persen mengandalkan pada perdagangan bebas yang kita utarakan sebelumnya. Sewaktu harga komoditi ekspor utama Hindia Belanda bagus, yang berlangsung hampir terus-menerus selama lebih dari seperempat abad sejak awal abad 20, negeri ini memperoleh manfaat maksimal dari keterbukaan dan keterkaitannya dengan pasar global. Pada saat pasar global tiba-tiba runtuh, semuanya berbalik arah. Mulai disadari bahwa mengandalkan penuh pada pasar global dan mengabaikan pembangunan pilar-pilar ekonomi dalam negeri membawa risiko besar. Pemerintah mulai menyadari bahwa harus ada *keseimbangan* antara di satu pihak *keterbukaan dan keterkaitan dengan pasar dunia* dan di pihak lain *struktur ekonomi dalam negeri yang tahan gejolak*. Sasaran untuk mencapai keseimbangan seperti itu tidak bisa sekadar diserahkan kepada pasar mekanisme atau pasar bebas. Harus ada keterlibatan aktif negara untuk memberi arah dan dukungan kebijakan.

Proteksi dan Substitusi Impor: Demikianlah, terjadi perubahan pikir di kalangan penguasa di sini. Depresi dunia membuat pemerintah Hindia Belanda mengubah arah kebijakannya secara mendasar. Sektor-sektor ekonomi di luar sektor komoditi ekspor utama—terutama sektor industri dan pangan yang dapat mengganti barang-barang impor dan sekaligus dapat menjadi sumber penghasilan penduduk—dipacu pembangunannya. Pemerintah banting setir. Tahun 1933 adalah tahun titik balik. Pada tahun itu kebijakan perdagangan bebas yang diterapkan sejak tahun 1870 resmi ditinggalkan. Mulai tahun itu impor berbagai barang kebutuhan dalam negeri diatur dengan *sistem kuota* (pembatasan jumlah) yang terperinci, untuk memberi ruang bagi industri dalam negeri berkembang. Hindia Belanda mulai membangun industri melalui kebijakan *substitusi impor*. Kebijakan pengaturan impor itu juga mempunyai tujuan lain, yang dari kacamata pemerintah tidak

kalah pentingnya, yaitu melindungi jaringan perdagangan dalam negeri (yang didominasi oleh perusahaan-perusahaan Belanda) dari ancaman penguasaan pihak luar negeri, khususnya Jepang, yang secara agresif melakukan strategi banting harga dan penetrasi jaringan perdagangan di Hindia Belanda.

Kebijakan perlindungan bagi industri dan perdagangan dalam negeri itu pada tahun 1934 diperkuat dengan kebijakan *perizinan* yang mengatur berapa kapasitas produksi-baru boleh dibangun di berbagai cabang industri. Pada masa ini juga mulai ada perhatian pemerintah pada industri kecil, terutama tekstil. Menjelang pecah Perang Dunia II, industri dalam negeri mendapatkan dorongan tambahan melalui pesanan dan pembelian oleh pemerintah dalam rangka persiapan perang. Pembaca akan jumpai nanti bahwa pada masa-masa tertentu kebijakan seperti itu masih bergaung di kalangan sementara pengambil kebijakan ekonomi Republik, meskipun kondisinya sudah berbeda.

Bagaimana hasilnya? Kebijakan-kebijakan pemerintah tersebut secara umum membuahkan hasil. Selama dasawarsa 1933-42 sektor industri dalam negeri mencatat perkembangan pesat. Industri tekstil tumbuh pesat, dengan lokasi utama di Jawa Barat. Kapasitasnya meningkat dari hanya 500 ATBM (alat tenun bukan mesin) pada 1931 menjadi 49.000 ATBM dan 9.800 ATM (alat tenun mesin). Nama-nama beken seperti General Motors, Goodyear, Unilever, Bata juga mulai masuk dan membangun pabriknya di sini. Sementara itu, produksi berbagai barang lain kebutuhan konsumsi dalam negeri—mulai dari sabun, bola lampu, sepeda, barang-barang logam, cat, dan lain-lain—juga meningkat pesat. Pangsa sektor industri olahan dalam PDB meningkat dari 8% pada 1931 menjadi 12% pada 1941.

Marilah kita mencoba mengerti sedikit lebih dalam bekerjanya strategi ini. Dalam literatur strategi industrialisasi, berdasarkan pengalaman di berbagai negara, sejumlah ahli membedakan 2

tahap pembangunan industri melalui substitusi impor: tahap awal atau “tahap mudah” dan tahap berikutnya atau “tahap sulit”. Hindia Belanda pada waktu itu masih pada “tahap mudah”. Dengan intervensi moderat, industri dalam negeri merespons dan tumbuh. Pada tahap selanjutnya, diperlukan intervensi dan keterlibatan pemerintah yang makin besar untuk memperoleh respons serupa. Makin banyak peraturan dan perizinan yang dikeluarkan, makin rawan kebijakan terhadap korupsi dan kolusi. Proteksi yang berlebihan bukan hanya membebani konsumen (yang kepentingannya juga harus diperhatikan), melainkan juga rawan terhadap penye- lundupan. Birokrasi yang lemah, kepentingan bisnis, dan kepen- tingan politik yang merambah luas adalah kombinasi fatal bagi kebijakan industrialisasi ini. Birokrasi pemerintahan kolonial Hindia Belanda termasuk yang paling efisien di dunia. Ini adalah salah satu kunci keberhasilan mereka dalam melaksanakan kebijak- an yang sarat pengaturan dan regulasi. Sesuatu yang belum tercipta di era Indonesia merdeka. Pengambil kebijakan harus pandai- pandai mendeteksi kapan kebijakan seperti itu berjalan baik dan kapan justru merugikan semua pihak.

Kita tidak sempat melihat bagaimana kelanjutan kebijakan pemerintah Hindia Belanda ini karena pada tahun 1942 Hindia Belanda jatuh ke tangan Jepang. Era penjajahan Belanda berakhir dan sepanjang dasawarsa 1940-an negeri ini mengalami masa yang penuh gejolak dan situasi yang serba tidak normal.

Masa Pendudukan Jepang, 1942-1945

Ekonomi Perang. Kehidupan ekonomi di Indonesia dalam dasa- warsa 1940-an dapat dirangkum dalam satu ungkapan, yaitu ke- hidupan “ekonomi perang”. Memasuki dasawarsa ini, dunia meng- alami peristiwa besar yang intensitas pengaruhnya jauh lebih dahsyat daripada depresi ekonomi, dan Indonesia kali ini pun tidak dapat menghindarinya. Perang Dunia II pecah. Di daratan Eropa, satu demi satu negara jatuh ke tangan Jerman. Di Asia, khususnya

di Asia Timur dan Asia Tenggara, satu demi satu negara jatuh ke tangan Jepang. Pada tahun 1942, Singapura—benteng pertahanan andalan Inggris—jatuh dan Indonesia tidak berselang lama juga jatuh ke tangan Jepang. Pada Maret 1942, Belanda menyerah. Berakhirlah masa kekuasaan Belanda yang panjang di Indonesia—hanya diganti oleh kekuasaan yang jauh lebih keras dan lebih eksploitatif.

Selama tiga setengah tahun di bawah pendudukan Jepang, ekonomi Indonesia beroperasi dengan modus darurat perang. Salah satu ciri utama dari sistem ekonomi ini adalah bahwa hampir semua segi kehidupan diatur dengan peraturan-peraturan penguasa perang; institusi-institusi masa damai dibekukan; kepentingan “bersama”, yaitu memenangi perang, di atas segalanya; ruang gerak individu sangat dibatasi. Ekonomi dioperasikan berdasarkan “perintah” (*command economy*); transaksi sukarela (mekanisme pasar) hanya terjadi di celah-celah sempit (dan semakin sempit) dalam perekonomian yang tersisa, yang kebetulan tidak diatur oleh penguasa.

Keuntungan ekonomi utama penguasa perang adalah menjadikan Indonesia sebagai penyangga kegiatan perang Jepang. Artinya, ekonomi dioperasikan terutama untuk menghasilkan barang-barang dan bahan pendukung perang, bukan untuk memenuhi kebutuhan hidup rakyat. Produksi minyak bumi, hasil-hasil pertambangan, bahan pangan digenjot untuk mendukung pasukan Jepang di garis depan. Penduduk Indonesia memperoleh apa yang tersisa atau residu dari kegiatan ekonomi utama itu. Secara prinsip, sistem ini tidak berbeda dengan sistem kolonial, yaitu mengekstraksi semaksimal mungkin “surplus ekonomi” dari Indonesia untuk kepentingan “ibu negeri”. Yang berbeda adalah cara ekstraksinya—pada zaman Belanda dengan Sistem Tanam Paksa dan kemudian sistem “liberal”-nya, pada zaman Jepang dengan perintah dan peraturan penguasa perang. Sistem kerja paksa yang disebut “romusa” jauh lebih brutal bahkan dibanding dengan Sistem Tanam

Paksa. Pada masa pendudukan Jepang, tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia merosot drastis, jauh lebih buruk dibanding sewaktu “malaise” mencapai puncaknya. Kelangkaan kebutuhan sehari-hari dan bahkan kelaparan sudah menjadi berita sehari-hari.

Ciri utama lain dari sistem ekonomi perang adalah keterisolasi-an dari dunia luar. Ekonomi Indonesia yang sebelumnya sangat terbuka dan terintegrasi dengan dunia luar serta-merta menjadi ekonomi tertutup karena perang menutup jalur hubungan normal dengan negara lain. Alat transportasi laut dimobilisasi untuk tujuan perang. Dampak dari penutupan suatu perekonomian yang sebelumnya terbuka adalah kebalikan dari apa yang kita bahas dalam Bab 1: manfaat perdagangan (*gains from trade*) tiba-tiba saja hilang. Lebih dari itu, sarana dan prasarana produksi yang semula diarahkan untuk pasar luar negeri harus diubah fungsinya dalam waktu singkat menjadi sarana dan prasarana untuk memenuhi semua kebutuhan dalam negeri. Ini memerlukan langkah yang lebih drastis daripada kebijakan substitusi impor yang pernah dialami sebelumnya. Mengubah ekonomi terbuka menjadi ekonomi tertutup adalah proses yang menyakitkan dan berbiaya ekonomi tinggi.

Kondisi Ekonomi. Di masa pendudukan Jepang, terjadi kerusakan pada sarana dan prasarana produksi. Sebagian karena politik bumi hangus Belanda dan sebagian lagi karena tidak adanya pemeliharaan yang memadai. Akibatnya, kapasitas produksi di banyak sektor merosot tajam. Penyebab kemunduran ekonomi menjadi lengkap: sistem ekonomi komando yang tidak efisien, putusnya hubungan dengan dunia luar, kekurangan alat transportasi, serta rusaknya sarana dan prasarana produksi. Kuantitas maupun kualitas kehidupan ekonomi di negeri ini merosot drastis.

Berikut ini beberapa indikator kemerosotan ekonomi pada masa ini (**Tabel 3.2**).

Tabel 3.2
Produksi Beberapa Komoditi Penting, 1942-1945
(dalam ribuan ton)

Komoditi	1942	1945	Perubahan (%)
Padi Sawah (J)	8.491	5.495	-35
Padi Gogo (J)	493	169	-66
Jagung (J)	1.904	967	-49
Kasava (J)	8.411	3.240	-61
Ubi Jalar (J)	1.407	1.511	+7
Kacang Tanah (J)	196	55	-72
Kedelai	293	71	-76
Minyak Bumi (I)	6.500	850	-87
Gula (I)	...	...	-70
Karet (J+S)	...	...	-80
Teh (J+S)	...	...	-90

Sumber: Van Zanden & Marks (2012), hh. 134-135.

Keterangan: J: Jawa; I: Indonesia; J+S: Jawa + Sumatra; ... : Data Tidak Tersedia

Masa ini bukan hanya masa “malaise”, melainkan masa kesengsaraan total bagi bangsa kita. Apabila ada secuil dampak positif dari pendudukan Jepang bagi Indonesia, kita harus cari di bidang politik. Pendudukan Jepang mengakhiri dengan telak penjajahan Belanda di Indonesia beserta sistem dan institusi pendukungnya yang telah ratusan tahun mendominasi kehidupan di negeri ini. Jepang melakukan perombakan besar-besaran terhadap sistem administrasi pemerintahan dalam negeri. Sistem administrasi dualistis, *Binnenlands Bestuur* dan *Pangreh Praja*, dibubarkan dan diganti dengan satu sistem administrasi yang sepenuhnya dikendalikan oleh penguasa perang. Karena desakan kebutuhan, orang-orang Indonesia terpelajar direkrut untuk mengisi posisi-posisi

yang kosong ditinggalkan oleh pejabat-pejabat Belanda, meskipun posisi-posisi kunci tetap dipegang oleh orang Jepang. Masa ini memberikan kesempatan emas bagi orang Indonesia untuk memperoleh pengalaman di berbagai bidang pemerintahan yang sebelumnya tidak terbuka bagi mereka.

Masa Revolusi, 1945-1949

Suasana Konflik Berlanjut. Pada bulan Agustus 1945, Jepang menyerah kepada Sekutu. Di tanah air, peristiwa ini membuka peluang sejarah yang langka bagi bangsa Indonesia. Pada masa kekosongan kekuasaan terjadi, para pemimpin bangsa Indonesia dengan cerdas menangkap peluang emas untuk menyatakan kemerdekaannya—suatu langkah taktis yang ternyata mendapat sambutan luar biasa dari rakyat. Empat tahun berikutnya tercatat sebagai masa konflik terus-menerus antara pemerintah Indonesia yang baru lahir dan Belanda yang ingin menguasai kembali jajahannya. Agresi pertama Belanda pada bulan Juli 1947 diikuti dengan agresi kedua pada bulan Desember 1948. Konflik fisik terus terjadi antara pasukan dan gerilyawan Republik dengan pasukan Belanda.

Drama dan romantika perjuangan masa revolusi ini direkam dalam buku-buku sejarah nasional kita. Di sini kita hanya mencatat bahwa dalam masa ini kegiatan produksi, perdagangan, dan kegiatan ekonomi pada umumnya terganggu oleh situasi konflik dan penuh ketegangan itu. Keadaan diperparah dengan adanya blokade laut Belanda, sebagai tekanan terhadap Republik. Ekspor tidak jalan, impor kebutuhan pokok juga berhenti. Tidak ada statistik yang merekam secara sistematis kinerja ekonomi di masa ini, tetapi produksi nasional diperkirakan merosot drastis.

Kondisi Ekonomi. Masa ini mencatat terjadinya kerusakan luar biasa terhadap aset produktif di negeri ini, yang menurut sejumlah laporan bahkan lebih besar daripada yang terjadi semasa pendudukan Jepang. Belanda datang dengan sasaran strategis menguasai

kembali aset-aset produktifnya dalam keadaan baik. Sebaliknya, taktik gerilyawan Republik adalah membumihanguskan aset-aset sebelum sempat dikuasai Belanda. Ini semua mempunyai implikasi luas bagi republik muda ini sewaktu memasuki masa damai pada dasawarsa berikutnya. Tingkat kerusakan yang terjadi selama dasawarsa 1940-an digambarkan oleh seorang ahli sejarah ekonomi sebagai berikut:

“Persoalan yang dihadapi Indonesia pada tahun 1950 digambarkan secara ringkas dalam laporan yang disusun oleh De Javasche Bank tiga tahun sebelumnya sebagai bagian dari permohonan Belanda untuk mendapatkan Marshall Aid (catatan penulis: bantuan pembangunan dari Amerika Serikat). Dokumen ini menekankan bahwa tidaklah mungkin untuk mengukur secara lengkap kerusakan fisik yang dialami Indonesia selama dan sesudah perang, tetapi dokumen itu menyebut angka perkiraan kerugian dua miliar dolar dihitung pada nilai dolar tahun 1939, jumlah ini kurang lebih sama dengan nilai PDB Indonesia pada tahun itu. Dokumen ini memberi-

Tabel 3.3
Kapasitas Produksi Beberapa Sektor Ekonomi
sebagai Persentase dari Kapasitas Sebelum Perang,
Sekitar 1947

Sektor	(%)
Tanaman Pangan	70-75
Perekonomian Rakyat	30-35
Perkebunan Besar	20-25
Perikanan	50
Pertambangan	20

Sumber: Booth (1996).

kan perkiraan produksi di berbagai sektor sebagai persentase tingkat produksi sebelum perang.”¹⁴

Masa revolusi juga ditandai oleh dua perkembangan lain, yaitu *inflasi* dan *pergerakan penduduk* yang luar biasa antar daerah serta antara kota dan desa.

Inflasi timbul karena adanya kelangkaan kronis barang-barang kebutuhan masyarakat dan penambahan uang beredar yang tidak terkendali. Kelangkaan kronis barang kebutuhan rakyat adalah konsekuensi langsung dari turunnya kapasitas produksi, terganggunya kegiatan rutin produksi sehari-hari, dan terhentinya ekspor-impor karena blokade Belanda. Sedangkan pertumbuhan uang beredar bersumber dari pencetakan uang oleh Republik untuk memenuhi kebutuhan pemerintahan dan perjuangan yang terus meningkat—singkatnya, karena defisit anggaran terus-menerus yang hanya bisa ditutup dengan mencetak uang baru. Pada waktu itu, institusi-institusi normal pengumpul pendapatan negara—pajak, bea masuk, cukai, dan lain-lain—tidak berfungsi. Sebagai catatan tambahan yang menggambarkan kekisruhan suasana, pada waktu itu beredar tidak satu mata uang, tapi beberapa secara bersamaan: ada uang yang dikeluarkan pemerintah pusat Republik, ada uang “Republik” yang dikeluarkan oleh para penguasa daerah, ada sisa-sisa uang pendudukan Jepang, dan ada uang yang dikeluarkan oleh De Javasche Bank—masing-masing mempunyai nilai sendiri terhadap barang. Kepercayaan orang pada masing-masing mata uang berbeda—yang paling kurang dipercaya biasanya tidak pernah disimpan lama oleh pemegangnya dan secepatnya dibelanjakan, artinya “kecepatan sirkulasi” (*velocity of circulation*)-nya paling tinggi. Uang De Javasche Bank, yang volume sirkulasinya tidak tersandera oleh defisit anggaran, menjadi pilihan masyarakat untuk dipegang atau disimpan. Pembaca mungkin pernah mendengar Hukum Gresham yang berbunyi: “*bad money drives out good*

14 Booth (1996).

money”. Hukum itu terjadi di masa ini. Tapi kemudian langkah-langkah penertiban dilakukan. Menjelang akhir masa ini, tinggal dua mata uang yang dominan—uang Republik Indonesia dan uang De Javasche Bank. Baru pada awal dasawarsa 1950-an, keduanya dilebur menjadi satu mata uang nasional yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia (eks De Javasche Bank yang dinasionalisasi pada 1953).

Masa revolusi juga mencatat terjadinya pergerakan penduduk besar-besaran antar daerah dengan konsekuensi luas pada kehidupan sosial, ekonomi, dan politik di tanah air. Ini adalah awal dari proses urbanisasi besar yang berkelanjutan dalam dekade-dekade selanjutnya sampai saat ini. Bab berikutnya membahas gejala ini.

Kilas Balik

Dalam 3 bab ini kita telah menelusuri perjalanan ekonomi Indonesia dari masa penjajahan Belanda, pendudukan Jepang, sampai masa revolusi fisik di akhir tahun 1940-an. Benang merah yang dapat kita tarik dari perjalanan sejarah itu adalah bahwa kondisi ekonomi yang dialami dalam suatu masa adalah hasil interaksi antara tiga hal: (a) *kebijakan ekonomi* yang diambil; (b) *situasi politik* yang menginspirasi dan mewadahi kebijakan tersebut; dan (c) *perkembangan dunia* yang mempengaruhi keadaan dalam negeri. Sejarah juga menunjukkan bahwa kebijakan ekonomi yang diambil dalam suatu masa adalah turunan dari pandangan dan situasi politik yang dominan pada masa itu. Kebijakan ekonomi selalu diputuskan dan dilaksanakan dalam suatu konteks perpolitikan yang berkembang di masanya. Selanjutnya, keduanya—kebijakan dan situasi ekonomi serta pandangan dan situasi politik di dalam negeri—dipengaruhi oleh perkembangan dunia, baik yang bersifat ekonomi (seperti depresi dunia) ataupun yang bersifat politik (seperti Perang Dunia).

Mari kita ingat kembali secara cepat alur perjalanan sejarah ekonomi Indonesia sampai tahap ini. Kita mulai dengan VOC. Untuk makin meningkatkan keuntungannya, VOC memutuskan

untuk mengambil langkah politik, yaitu menguasai secara langsung atau tidak langsung teritori demi teritori di Indonesia, melalui diplomasi maupun operasi militer. Keberhasilannya dalam ekspansi teritorial membuat VOC bukan lagi sekadar kongsi dagang biasa, melainkan sudah menjadi sebuah pemerintahan di teritori yang dikuasainya. Disebut “pemerintah kuasi” karena tujuannya sebagai kongsi dagang tidak berubah, yaitu memperoleh keuntungan sebesar-besarnya bagi pemegang saham. Sejarah juga menunjukkan bahwa untuk melaksanakan kebijakan ekonomi, diperlukan lembaga atau institusi pelaksana, yang secara generik kita sebut “birokrasi”. VOC, dengan jumlah pegawai yang terbatas, dapat melaksanakan kebijakan ekonominya karena membangun sistem kolaborasi dengan para penguasa birokrasi lokal atau tradisional. Nusantara, yang semula merupakan kawasan perdagangan yang relatif bebas dan terbuka, secara bertahap menjadi kawasan perdagangan yang dimonopoli dan tertutup. Setelah berlangsung dua abad, karena berbagai sebab, tetapi terutama karena salah kelola dan korupsi, VOC bangkrut dan diambil alih oleh pemerintah Belanda.

Konteks politiknya pun berubah. Mulai saat itu Indonesia adalah Hindia Belanda, tanah jajahan yang secara formal menjadi bagian dari Kerajaan Belanda. Meskipun nuansanya berbeda dengan VOC, dari segi tujuan utama politiknya tidak berbeda, yaitu mendapatkan surplus ekonomi maksimal dari tanah jajahan bagi kerajaan. Diterapkanlah sistem ekstraktif modern. Dalam kurun waktu satu abad (abad 19), secara bertahap Hindia Belanda dibangun menjadi kawasan dengan sistem pemerintahan lengkap yang memiliki sistem birokrasi, hukum, keuangan, dan jaringan infrastruktur sendiri seperti layaknya suatu “negara” bagian dari Kerajaan Belanda.

Kebijakan ekonomi untuk mencapai tujuan politik itu berubah dengan perjalanan waktu. Mula-mula Sistem Tanam Paksa yang semuanya dilaksanakan dan dikendalikan oleh negara melalui aparat birokrasi pemerintah, sekali lagi, dengan kolaborasi dengan

birokrasi tradisional. Kemudian karena perubahan suasana perpolitikan di Belanda, kebijakan ekonomi itu berubah menjadi kebijakan ekonomi “liberal” yang membuka luas investasi swasta dan mengadopsi prinsip perdagangan bebas. Negara atau kerajaan tidak lagi memonopoli “surplus ekonomi” yang dihasilkan di Hindia Belanda.

Memasuki abad 20 dan selama hampir 3 dasawarsa pertama abad tersebut, sistem ekonomi kolonial “liberal” ini mengalami masa kejayaannya, dengan kinerja ekonomi yang jauh melampaui apa yang dicapai di zaman VOC maupun zaman Sistem Tanam Paksa. Kebijakan baru ini menciptakan sumber dinamika baru bagi ekonomi Hindia Belanda. Investasi besar-besaran masuk, membawa serta tidak hanya modal, tetapi juga teknologi baru. Lahan-lahan baru dibuka. Di balik itu semua, ada perkembangan mendasar yang memungkinkan semua itu terjadi, yaitu terbentuknya *sistem administrasi pemerintahan* kolonial yang efektif, sistem hukum terpadu, dan terbangunnya jaringan infrastruktur yang makin luas. Pilar kelembagaan inilah yang melandasi keberhasilan sistem ekonomi liberal. Komoditi ekspor Indonesia, seperti gula, kopi, karet, tembakau, timah, minyak bumi, meningkat pesat. Kemakmuran “merembes” pula ke penduduk Hindia Belanda, suasana kehidupan terasa tertib dan aman.

Namun, menjelang akhir dasawarsa ketiga abad 20, kondisi berubah. Dunia diguncang oleh depresi ekonomi yang parah. Ekonomi Hindia Belanda yang sangat terbuka langsung terkena imbasnya. Timbul kesadaran (politik) bahwa ekonomi yang terlalu terbuka rentan terhadap gejolak luar negeri. Kebijakan perdagangan bebas ditinggalkan, dan semangat politiknya berubah: industri dan perdagangan dalam negeri harus “dilindungi” melalui kebijakan pengaturan impor, sistem perizinan, dan berbagai dukungan bagi industri dalam negeri.

Tidak berapa lama kemudian, Perang Dunia II pecah. Jepang menguasai Indonesia dan konteks politik pun berubah lagi. Ekonomi Indonesia dikelola sebagai “ekonomi perang”. Transaksi sukarela

(mekanisme pasar) dibekukan dan diganti dengan sistem ekonomi komando. Indonesia mengalami keterisolasian dengan dunia luar, sarana dan prasarana produksi mengalami kerusakan. Tiga setengah tahun kesengsaraan yang luar biasa. Kemudian konteks politik berubah lagi. Republik Indonesia yang baru diproklamasikan harus menghadapi konflik terus-menerus dengan Belanda. Suasana ketidakpastian keamanan dan politik ini tidak memungkinkan dilaksanakannya kebijakan ekonomi yang konsisten dan berkesinambungan. Ekonomi dan politik adalah dua sisi dari satu mata uang.

RANGKUMAN

1. Depresi dunia berawal dari New York, kemudian dengan cepat merembet ke seluruh dunia. Proses deflasi terjadi: panik, krisis perbankan, sektor riil macet, PHK, daya beli masyarakat merosot, stok barang tak laku meningkat, produsen mengurangi produksi dan karyawan, daya beli merosot, stok barang tak laku meningkat, produsen mengurangi produksi, dan seterusnya.
2. Hindia Belanda terkena imbasnya melalui anjloknya harga komoditi ekspor utama. Proses deflasi terjadi juga di sini dan dampaknya tidak hanya terbatas di sektor modern, tapi juga ke sektor tradisional. Dampak depresi di Hindia Belanda lebih panjang daripada di negara-negara lain karena pemerintah tetap mempertahankan standar emas yang pada waktu itu sudah banyak ditinggalkan oleh negara-negara lain.
3. Timbul kesadaran untuk meningkatkan ketahanan ekonomi dalam negeri terhadap gejolak ekonomi dunia. Kebijakan perdagangan bebas ditinggalkan dan kebijakan peng-

aturan dan substitusi impor diambil untuk memperkuat struktur ekonomi dalam negeri dan mengurangi ketergantungan pada ekspor-impor yang berlebihan. Produksi industri dalam negeri meningkat sampai datangnya Jepang di Indonesia pada tahun 1942. Kebijakan substitusi impor berhasil karena masih berada pada “tahap mudah” dan ditopang oleh birokrasi yang efektif.

4. Tahun 1942 Belanda di Indonesia menyerah kepada Jepang, mengakhiri ratusan tahun kolonialisme Belanda di Indonesia dan awal dari tiga setengah tahun masa pemerintahan Jepang yang keras. Ekonomi Indonesia menjadi “ekonomi perang”. Tujuan utama seluruh kegiatan ekonomi adalah untuk memenuhi kebutuhan perang Jepang, bukan kebutuhan masyarakat. Ekonomi dijalankan melalui “perintah” penguasa perang, transaksi sukarela (mekanisme pasar) sangat terbatas dan hanya terjadi di celah-celah sempit sektor ekonomi yang tidak terjangkau penguasa. Kesejahteraan rakyat sangat menurun.
5. Selama empat tahun setelah Jepang menyerah pada bulan Agustus 1945, Indonesia terus-menerus mengalami situasi konflik sebagai akibat dari konfrontasi antara Republik yang baru berdiri dan Belanda yang ingin kembali menguasai tanah jajahannya. Masa revolusi diwarnai oleh penurunan produksi nasional sebagai akibat dari kerusakan kapasitas produksi di semua sektor, hambatan kegiatan rutin produksi dan perdagangan, dan blokade laut Belanda; bersama-sama dengan peningkatan jumlah uang beredar untuk menutup defisit anggaran menimbulkan inflasi yang tinggi. Masa ini juga diwarnai oleh terjadinya pergeseran penduduk besar-besaran antar daerah dengan berbagai konsekuensi sosial ekonominya.

6. Kilas balik perjalanan perekonomian Indonesia selama lebih dari 3 abad menunjukkan bahwa ekonomi dan politik adalah dua sisi dari satu mata uang. Biasanya, politiklah yang mendikte ekonomi. Pandangan politik dan sasaran politik menentukan sasaran dan corak kebijakan ekonomi yang dipakai untuk mencapai sasaran tersebut. Tema ini berulang dari masa ke masa.

BAB 4

MASA KONSOLIDASI, STAGNASI, DAN HIPERINFLASI, 1950-1965

Bab ini membahas perjalanan perekonomian Indonesia di dekade awal masa kemerdekaan. Konflik antara Indonesia dan Belanda diakhiri dengan adanya kesepakatan yang dicapai dalam Konferensi Meja Bundar (KMB) pada akhir 1949. Dengan langkah diplomatik ini, selain konflik dapat diakhiri, pada tahun 1950 Indonesia memperoleh pengakuan resmi di dunia internasional sebagai negara berdaulat. Perjuangan panjang untuk mencapai Indonesia merdeka yang diakui dunia akhirnya membuahkan hasil. Sekarang Indonesia dihadapkan pada tantangan baru yang tidak kalah berat dan rumitnya, yaitu bagaimana mengelola negara merdeka untuk mengangkat kesejahteraan rakyat.

Masa Demokrasi Parlementer, 1950-1957

Memasuki dasawarsa 1950-an sejumlah permasalahan mendasar di bidang politik dan ekonomi menghadang republik muda ini.

Politik Tidak Stabil. Perjalanan republik muda ini tidak terlalu mulus. Suasana politik tidak mendukung. Seperti halnya negara-negara yang baru merdeka lain, Indonesia menghadapi masalah-masalah yang terkait dengan sistem politiknya yang belum berjalan

baik dan proses pematapan ikatan kebangsaannya yang belum tuntas.

Tabel 4.1
Kabinet di Masa Demokrasi Parlementer

Perdana Menteri	Mulai Kerja	Durasi
Hatta	19/12/1949	5 bulan 18 hari
Natsir	06/09/1950	6 bulan 15 hari
Sukiman	18/04/1951	10 bulan 5 hari
Wilopo	30/03/1952	14 bulan 2 hari
Ali Sastroamidjojo	31/07/1953	23 bulan 24 hari
Burhanuddin Harahap	08/1955	~6 bulan
Ali Sastroamidjojo	03/1956	~12 bulan
Rata-rata		~10 bulan 10 hari

Sumber: Van Zanden & Marks (2012), h. 143, mengutip Lindblad (2008).

Sistem demokrasi parlementer ternyata tidak menghasilkan pemerintahan yang stabil. Kabinet terlalu sering berganti, sehingga

pelaksanaan kebijakan ekonomi yang konsisten, berkesinambungan, dan berorientasi jangka panjang tidak pernah terlaksana. Masing-masing kabinet mempunyai prioritas program yang berbeda dan tidak pernah dilaksanakan dengan tuntas. Namun, ada dua hal yang menyatukan berbagai kelompok politik itu, yaitu: (a) tuntutan kepada Belanda untuk mengembalikan Irian Barat; dan (b) kehendak kuat untuk mendobrak dominasi ekonomi Belanda di Indonesia, seperti tecermin pada kebijakan Indonesianisasi yang akan kita bahas nanti. Dua hal ini merupakan sasaran yang tidak berubah dari semua kabinet di masa ini, meskipun dilaksanakan dengan nuansa dan irama yang berbeda-beda. Tapi, dalam hal pengelolaan ekonomi makro, tidak ada kesatuan dan kesinambungan pandang.

NKRI dan Desentralisasi. Dalam KMB sangat jelas kelihatan bahwa Belanda belum rela melepas angan-angannya untuk menguasai kembali Indonesia. Atas desakan Belanda, KMB menyepakati bentuk negara federal—Republik Indonesia Serikat (RIS). Republik Indonesia adalah satu dari 16 negara bagian RIS yang kebanyakan diciptakan oleh, atau terbentuk atas dukungan, Belanda. Tapi perkembangan di lapangan tidak seperti yang diharapkan Belanda. Dalam bulan-bulan berikutnya, atas tuntutan masyarakat setempat, satu per satu negara bagian itu menyatakan bergabung dengan Negara RI. Pada Agustus 1950, Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk (lagi) dengan UUD Sementara.

Penyatuan Indonesia secara politik “makro” selesai. Namun, hubungan antar daerah tetap merupakan titik rawan. Faktor perbedaan kepentingan ekonomi antara Jawa dan Luar Jawa menimbulkan friksi politik yang berkelanjutan. Luar Jawa telah menjadi penghasil devisa utama, sedangkan Jawa telah menjadi pengguna devisa utama. Seperti yang akan kita bahas nanti, kebijakan ekonomi yang diambil oleh pusat tidak memecahkan masalah. Daerah-daerah ekspor (Luar Jawa) merasa dirugikan. Ketidakpuasan daerah terhadap pusat makin meningkat dan bermuara pada pemberon-

takan PRRI-Permesta (1957-58). Sejarah mencatat bahwa dalam waktu yang tidak terlalu lama, pemberontakan dapat diatasi, namun dengan biaya besar yang membebani ekonomi Indonesia untuk beberapa waktu kemudian, berupa beban tambahan pada APBN dan gangguan terhadap produksi.

Sedikit kilas maju. Di masa Demokrasi Terpimpin dan masa Orde Baru, NKRI tidak menghadapi tantangan yang berarti. Suara yang menuntut hak-hak yang lebih besar bagi daerah nyaris tidak terdengar. Namun, masalah keseimbangan antara sentralisme dan desentralisme dalam tata pemerintahan sebenarnya belum terselesaikan. Empat puluh tahun kemudian pada waktu Orde Baru diganti Orde “Reformasi”, tuntutan untuk desentralisasi muncul kembali. Kali ini dengan suara keras dan kali ini mendapatkan respons substantif. Beberapa kebijakan dan perundangan ditetapkan untuk mengalihkan sejumlah kewenangan dan tanggung jawab penting dari Pusat kepada Daerah. Indonesia melaksanakan desentralisasi besar-besaran dalam waktu relatif singkat. Indonesia dikatakan melaksanakan *big bang approach*. Indonesia sekarang menjadi salah satu negara di dunia yang paling terdesentralisasi. Namun, secara objektif sistem otonomi daerah yang sekarang ada belum seluruhnya berjalan baik. Indonesia masih terus mencari titik keseimbangan yang pas antara sentralisasi (yang diperlukan untuk mendukung negara kesatuan) dan desentralisasi (untuk mendukung aspirasi daerah untuk mengatur diri sendiri). Tema ini akan menjadi bahan untuk ditulis dalam buku sejarah perekonomian di waktu mendatang. Tetapi marilah kita kembali ke periode bab ini dan menelusuri kebijakan-kebijakan ekonomi utama dan kinerja perekonomian Indonesia pada 1950-57.

Tantangan Ekonomi

Di bidang ekonomi, Indonesia dihadapkan pada kenyataan: (a) adanya kerusakan berat pada sarana dan prasarana produksi; (b) birokrasi pemerintahan yang belum mapan dan belum berjalan

baik; (c) beban utang yang harus ditanggung sebagai konsekuensi dari kesepakatan KMB; (d) konstelasi kekuasaan ekonomi dan kemampuan ekonomi antar kelompok sosial yang tidak jauh berbeda dengan masa kolonial dahulu. Sementara itu, masyarakat kebanyakan mengharapkan segera ada perbaikan kehidupan. Sementara itu, para elite bangsa juga sudah tidak sabar lagi untuk mewujudkan orang Indonesia menjadi pelaku dan pemegang kendali utama ekonomi nasional.

Beban Ekonomi KMB (Konferensi Meja Bundar). Hasil KMB di bidang ekonomi dituangkan dalam Kesepakatan Ekonomi-Kuangan (*Financial-Economic Agreement*) yang berisi butir-butir penting sebagai berikut:

- Perusahaan-perusahaan Belanda diperbolehkan beroperasi kembali seperti sebelum perang, termasuk kebebasan untuk mentransfer keuntungannya.
- Indonesia menanggung pembayaran utang pemerintah Hindia Belanda (dalam dan luar negeri) sebesar USD 1,13 miliar.
- Untuk kebijakan tertentu (misalnya: nasionalisasi), Indonesia perlu berkonsultasi atau bahkan minta persetujuan pemerintah Belanda.
- Indonesia menanggung biaya 17.000 karyawan eks Belanda yang berada di Indonesia selama 2 tahun dan menampung 26.000 tentara eks KNIL.

Inilah biaya ekonomi untuk mencapai tujuan politik yang lebih besar, yaitu mengakhiri konflik dan mendapatkan pengakuan dunia internasional. Beban langsungnya berupa pos pengeluaran tambahan dalam APBN setiap tahunnya, sedangkan beban tidak langsungnya berupa sejumlah kendala yang memasung kebijakan-kebijakan ekonomi yang kita ambil. Dalam perjalanannya, dengan memburuknya hubungan Indonesia-Belanda di tahun-tahun kemudian,

kesepakatan itu secara resmi dibatalkan oleh kabinet Burhanuddin Harahap pada Februari 1956. Meskipun akhirnya tidak semua butirnya dipenuhi atau dilaksanakan, kesepakatan itu telah membebani anggaran Republik selama lebih dari 5 tahun dan sewaktu dibatalkan Republik telah membayar 82% dari seluruh utangnya.

Indonesianisasi. Memberdayakan orang Indonesia di bidang politik dan ekonomi merupakan tujuan sentral gerakan kemerdekaan. Pameo yang sering terdengar pada waktu itu mengatakan bahwa di bidang politik tujuan sudah tercapai (kecuali masalah Irian Barat), tetapi di bidang ekonomi belum. Ada keinginan kuat untuk secepatnya menggeser dominasi ekonomi Belanda dan meningkatkan peran kaum pribumi di bidang ekonomi. Kebijakan utama yang diambil untuk tujuan itu adalah sebagai berikut:

- *Program Benteng.* Kebijakan ini menggunakan instrumen alokasi devisa dan kredit perbankan untuk meningkatkan peran importir pribumi. Mereka menerima jatah devisa dengan kurs murah. Program ini tidak berhasil mencapai sasaran yang diinginkan karena kebanyakan penerima lisensi impor mencari jalan pintas dengan “menjual”-nya kepada importir yang sudah mapan. Ungkapan pada waktu itu, mereka hanyalah importir “aktentas” atau perusahaan “Ali-Baba”.
- *Membentuk perusahaan milik negara.* Beberapa BUMN dibentuk untuk menyaingi/menggeser dominasi bisnis Belanda (CTC, Usindo, BNI, Bank Industri Negara, Pelni).
- *Nasionalisasi Gelombang Pertama.* Pemerintah RI mengambil alih De Javasche Bank, kereta api, gas, listrik, dan sejumlah perusahaan utilitas publik lainnya.
- *Nasionalisasi Gelombang Kedua (1958).* Ketegangan antara Indonesia dan Belanda mengenai masalah Irian Barat memuncak yang mengakibatkan gelombang nasionalisasi baru.

Pemerintah RI mengambil alih perusahaan penerbangan KLM, perusahaan pelayaran KPM, perkebunan, industri, perusahaan dagang Belanda (yang dikenal sebagai *The Big Five*) dan bank-bank Belanda.¹⁵ Dengan langkah ini, berakhirilah peran bisnis Belanda di Indonesia.

Dengan pengecualian program Benteng, kebijakan Indonesiisasi melalui pembentukan BUMN dan nasionalisasi bisa dikatakan berhasil. Peran negara menggeser peran dominan perusahaan-perusahaan Belanda dalam perekonomian Indonesia. Namun, kebijakan tersebut ada biayanya, yang membebani ekonomi Indonesia untuk masa yang panjang setelah itu, yaitu berupa merosotnya produktivitas dan profitabilitas perusahaan-perusahaan eks Belanda dan rendahnya kinerja BUMN-BUMN baru, yang akhirnya bermuara pada beban “subsidi” untuk mereka di APBN. Barangkali pengorbanan memang harus dibayar untuk bisa mandiri. Tetapi tentunya harus ada pula niat dan upaya kuat untuk memperpendek masa yang membebani itu. Tetapi itu tidak terjadi. Pos subsidi untuk BUMN pada APBN dan dukungan kredit murah dari BI dan perbankan terus membengkak, menjadi salah satu penyebab utama peningkatan uang beredar dan inflasi dalam dasawarsa 1950-an dan hiperinflasi pada dasawarsa 1960-an.

Ketimpangan Ekonomi Makro. Suasana politik yang tidak stabil mempunyai pengaruh nyata pada pelaksanaan kebijakan makro. Persoalan pokok ekonomi makro yang dihadapi pada waktu itu adalah adanya ketimpangan yang terus-menerus di bidang fiskal dan pada neraca pembayaran. Kecuali sewaktu Perang Korea, 1951-52, yang mendongkrak harga komoditi ekspor utama Indonesia dalam masa ini: (a) defisit APBN terus membengkak karena

15 Pesawat-pesawat KLM dan kapal-kapal KPM sempat meninggalkan Indonesia sebelum diambil alih.

peningkatan pengeluaran yang tidak diimbangi dengan peningkatan penerimaan; dan (b) defisit neraca pembayaran makin besar karena peningkatan impor tidak diimbangi dengan peningkatan ekspor. Indonesia menghadapi *masalah defisit ganda* yang kronis.

Dalil ekonomi mengatakan bahwa masalah defisit ganda (defisit APBN yang terjadi bersamaan dengan defisit neraca pembayaran) hanya dapat diatasi dengan kombinasi 2 kebijakan: (a) *pengetatan fiskal-moneter*, yaitu memotong pengeluaran, meningkatkan penerimaan, mengendalikan uang beredar; dan (b) *devaluasi*, yaitu menurunkan nilai rupiah terhadap mata uang asing. Keduanya adalah pil pahit. Tidak satu kabinet pun, yang rata-rata hanya berumur 10 bulan, mau dan mampu menyelesaikan proses pengobatannya dengan tuntas.

Yang dipilih adalah pil yang kurang pahit, yang meredam gejala penyakit, tapi tidak mengobati penyebabnya, yaitu *sistem kurs ganda (multiple exchange rates)*. Dalam sistem ini, ada beberapa kurs rupiah, masing-masing diberlakukan untuk kelompok transaksi devisa tertentu. Bagi transaksi-transaksi yang menyangkut *devisa keluar* (impor, transfer keluar), setiap dolar yang diperlukan harus dibayar dengan kurs yang lebih mahal. Sebaliknya, bagi transaksi-transaksi *devisa masuk* (ekspor, transfer masuk), setiap dolar yang masuk ditukar dengan rupiah yang jumlahnya lebih sedikit.

Sistem kurs ganda sebenarnya adalah *pajak atas transaksi devisa*. Perbedaan antara kurs untuk devisa masuk dan devisa keluar menghasilkan penerimaan bagi negara. Kebijakan ini diharapkan dapat mengurangi defisit APBN (karena ada penerimaan tambahan) dan sekaligus mengerem impor dan transfer devisa keluar (karena transaksi ini menjadi lebih mahal). Sistem “kurs ganda” untuk mengobati “defisit ganda”!

Pengalaman membuktikan bahwa kebijakan ini tidak dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Ibarat pemakaian obat yang makin hari makin tinggi dosisnya, untuk mengatasi keadaan sistem

ini, menjadi makin ruwet dan makin tidak efektif. Mengapa? Sebab utamanya adalah karena kebijakan ini tidak didukung oleh kebijakan pengendalian fiskal. Akibatnya, uang beredar terus membengkak dan inflasi berlanjut. Dan inflasi mengakibatkan kurs-kurs yang ditetapkan dalam waktu singkat menjadi tidak realistis, yang mengakibatkan kebijakan kurs tidak efektif. Kita kembali akan membahas ini nanti.

Dalam praktik juga timbul disinsentif bagi kegiatan ekspor-impor melalui jalur resmi dan mendorong penyelundupan. Tidak ada data akurat mengenai transaksi yang tidak tercatat ini, tapi jumlahnya diperkirakan besar. Sebuah studi membuat perkiraan besarnya ekspor yang tidak tercatat selama 1963-66 untuk beberapa komoditi utama adalah sebagai berikut: karet 13%, kopra 50%, kopi 4%, tembakau 61%, dan teh 57% dari seluruh ekspor masing-masing komoditi.¹⁶

Banyak, dan makin banyak, devisa yang keluar masuk di negeri ini berada *di luar* kontrol pemerintah. Maka timbullah “kurs resmi” dan “kurs gelap” (kurs pasar bebas) dan perbedaan (disparitas) antara keduanya makin melebar karena inflasi terus menggerus nilai rupiah. Pada gilirannya, disparitas yang melebar ini membuat orang makin enggan menggunakan jalur resmi untuk transaksi devisa mereka. Selama periode ini, kurs pasar bebas lebih dari empat kalinya kurs resmi: pada 1951, kurs resmi Rp3,8 per USD, kurs pasar sekitar Rp16,5 per USD; dan pada 1957 kurs resmi Rp11,4, di pasar bebas mencapai sekitar Rp45,8. Disparitas makin memburuk memasuki tahun 1960-an: pada 1962, kurs pasar adalah sekitar 19 kali kurs resmi dan pada 1964 29 kali. Insentif yang sangat menarik bagi mereka yang dapat memanfaatkan disparitas itu!

Ada lagi satu pelajaran penting dari pengalaman kita mengenai sistem ini, yaitu timbulnya korupsi yang luas di instansi yang diberi

16 Simkin (1970).

kewenangan untuk mengatur lalu lintas devisa. Para “pemburu rente” berbondong mengerumuni instansi tersebut. Instansi yang dijangkiti korupsi tidak akan dapat mendukung kebijakan apa pun.

Mari kita telusuri lebih dalam alur cerita mengapa pengelolaan ekonomi makro gagal dalam periode ini. Akar permasalahannya ada di bidang politik. Sistem demokrasi parlementer tidak dapat menghasilkan pemerintahan yang stabil sehingga walaupun ada upaya untuk mengatasinya, tidak pernah dilaksanakan dengan berkesinambungan dan tuntas. Pandangan antara satu kabinet dan kabinet berikutnya sering berbeda: ada yang memberikan prioritas pada stabilisasi, ada yang tidak.

Permasalahan pokok ekonominya terletak di bidang fiskal. Defisit APBN makin melebar karena pengeluaran terus meningkat, sedangkan penerimaan selalu tertinggal. Sistem kurs devisa ganda tidak membawa hasil yang diharapkan. Dalam periode ini, pembayaran utang KMB dan pembiayaan program-program Indonesia-nisasi merupakan pos-pos penting dalam pengeluaran negara. Menjelang akhir periode, biaya operasi militer untuk mengatasi pemberontakan daerah mendominasi pengeluaran. Ketekoran anggaran ini dibiayai dengan pinjaman pemerintah kepada BI yang langsung menambah uang beredar. Karena desakan kebutuhan anggaran, pada tahun 1958 batas-batas pinjaman ini yang semula ada dihapus sama sekali. Rambu terakhir untuk mengendalikan pengeluaran pemerintah dicabut.

Kebijakan moneter pun punya peran sebagai sumber kenaikan uang beredar, meskipun tidak sepenting kebijakan fiskal. Dalam periode ini, antara 1/4 dan 1/3 dari seluruh kredit perbankan (termasuk BI) diberikan kepada importir (program Benteng). Antara 1951 dan 1958, uang beredar meningkat rata-rata 28% per tahun.

Ketimpangan ekonomi makro berlanjut dan justru makin memburuk karena penyebab penyakit tidak diobati. Kecuali untuk tahun 1951 dan 1952, defisit APBN terus melebar, terutama mulai 1958

sewaktu batas pemberian kredit BI kepada pemerintah dihapus. Uang beredar terus meningkat cepat, tekanan inflasi makin kuat, dan kurs resmi makin jauh dari kenyataan. Lihat **Tabel 4.2** berikut.

Tabel 4.2
Defisit APBN dan Uang Beredar, 1950-58
(dalam Rp juta)

Tahun	Defisit APBN (Rp Juta)	Uang Beredar (Rp Juta)	Pertumbuhan Uang Beredar (%)
1950	-1.736	4.30	...
1951	+1.186	5.00	+16,3
1952	+7.221	6.00	+20,0
1953	-2.068	7.52	+25,3
1954	-1.602	11.12	+47,9
1955	-2.090	12.23	+10,0
1956	-1.564	13.39	+9,5
1957	-5.040	18.91	+41,2
1958	-12.040	29.37	+55,3

Catatan: - defisit; + surplus

Sumber: Van Zanden & Marks (2012), h. 145.

Pertumbuhan Ekonomi. Statistik menunjukkan bahwa dalam periode 1949-57, PDB Total Indonesia masih tumbuh sekitar 5,5% per tahun dan PDB non-migasnya 4,3% per tahun, yang berarti PDB Total *per kapita* tumbuh antara 2,7-3,2% dan PDB non-migas antara 1,5-2,0% per tahun. Kinerja ini tampak tidak terlalu buruk, tapi seyogianya diletakkan dalam perspektif yang benar. *Pertama*, pada waktu itu sektor migas mempunyai kaitan minimal dengan kehidupan masyarakat pada umumnya. Oleh karena itu, PDB non-

migas lebih relevan sebagai indikator taraf hidup masyarakat. *Kedua*, PDB Indonesia tumbuh dari basis awal yang sangat rendah, yaitu kondisi akhir dari “ekonomi perang” dengan segala kerusakan yang ditimbulkannya. *Ketiga*, PDB *per kapita* di masa ini juga masih jauh di bawah tingkatnya sebelum perang. Perbaikan taraf hidup yang berarti belum dirasakan oleh mayoritas rakyat.

Masa Demokrasi Terpimpin, 1957-1965

Politik Mendominasi. Peristiwa-peristiwa politik mendominasi pentas di sisa dasawarsa 1950-an, masalah ekonomi makin terpinggir. “*Politik adalah Panglima*” adalah ungkapan yang sering terdengar pada waktu itu. Keadaan ekonomi terus memburuk, tetapi energi bangsa banyak tersita oleh persoalan politik. Ketidakpuasan terhadap kinerja demokrasi parlementer menguat. Pembentakan PRRI-Permesta dan keadaan ekonomi yang makin berat mempercepat proses runtuhnya sistem demokrasi parlementer. Berikut ini beberapa tonggak peristiwa penting yang mengubah sistem politik dan selanjutnya mengubah secara mendasar pengelolaan ekonomi di tanah air.

Februari 1957: Presiden Soekarno mencetuskan Konsepsi Presiden yang intinya mengusulkan sistem Kabinet Presidensial yang bertanggung jawab kepada suatu Dewan Nasional.

Maret 1957 : Kabinet Ali Sastroamidjojo menyerahkan kembali mandatnya.

April 1957 : Presiden Soekarno membentuk Kabinet Karya (Djuanda sebagai Perdana Menteri).

Juli 1959 : Dekrit Presiden memberlakukan kembali UUD 1945.

Maret 1960 : Sistem Demokrasi Terpimpin dilaksanakan penuh. Kabinet Presidensial dibentuk, parlemen dibubarkan dan diganti dengan Dewan Nasional. Kampanye merebut Irian Barat digencarkan.

Sistem Ekonomi Terpimpin. Konsepsi mengenai Demokrasi Terpimpin di bidang politik selanjutnya melahirkan turunannya di bidang ekonomi, *Ekonomi Terpimpin*. Sistem ini pada hakikatnya mendalilkan bahwa negara harus berperan untuk “memimpin” ekonomi nasional melalui dibentuknya jalur-jalur pengaturan dan komando yang tegas terhadap sektor-sektor ekonomi utama. Dan semuanya itu didasarkan pada satu rencana nasional yang komprehensif.

Konsepsi ini sebagian merupakan reaksi terhadap pengalaman pada tahun 1950-an yang meninggalkan kesan ketidakberdayaan negara mengendalikan dan mengarahkan ekonomi nasional. Sebagian lagi terkesan dan terinspirasi oleh “kesuksesan” sistem ekonomi berencana yang diterapkan di negara-negara sosialis berupa pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan terbangunnya industri-industri dasar sebagai landasan pembangunan industri mereka. Sebagai kilas maju, baru dua dasawarsa kemudian sejarah menjatuhkan vonis bahwa sistem perencanaan sentral, meski sering menunjukkan prestasi awal yang mengesankan, ternyata tidak dapat berlanjut dalam jangka panjang. Sebab utamanya adalah karena ada kontradiksi mendasar dalam sistem insentifnya dan kerancuan antara pengelolaan politik dan pengelolaan ekonomi. Setelah itu, satu demi satu negara yang menerapkan sistem perencanaan sentral meninggalkannya dan mengadopsi berbagai variasi kombinasi antara perencanaan negara dan mekanisme pasar.

Berikut ini beberapa asas yang melandasi Sistem Ekonomi Terpimpin di Indonesia.

Negara dengan konsepsi politiknya menjadi penjuror utama ekonomi nasional. Sasaran-sasaran dan kebijakan-kebijakan ekonomi (fiskal, moneter, sektoral) harus mengacu dan tunduk pada tujuan besar politik negara.

Dirumuskan Rencana Pembangunan Nasional 8-Tahun untuk dijadikan acuan bagi semua kegiatan politik, ekonomi, sosial, budaya, dan keamanan di negeri ini.

BUMN menjadi tulang punggung dan pelaku sentral ekonomi nasional, memimpin sektor-sektor ekonomi utama dan sektor-sektor yang menyangkut hajat hidup rakyat. Mereka mendapatkan dukungan penuh dari APBN dan perbankan untuk melaksanakan tugasnya.

Sektor perbankan diorganisasi sebagai satu jaringan pembiayaan dengan jalur komando yang tegas (sistem “bank tunggal”) untuk mendukung semua kegiatan ekonomi yang diprioritaskan oleh negara dengan bank sentral (BI) sebagai pemegang kendali utama. Dan BI sendiri adalah bagian yang tak terpisahkan dari pemerintahan.

Peluang bagi eksperimen sistem baru ini untuk sukses memang tidak besar sejak awal. *Pertama*, karena eksperimen itu dilaksanakan dalam kondisi makro-moneter yang semakin memburuk. *Kedua*, karena perangkat pelaksana sistem baru tersebut tidak pernah dipersiapkan dengan baik. *Ketiga*, karena politik luar negeri Indonesia pada waktu itu tidak disukai oleh negara-negara Barat sehingga akses Indonesia ke sumber-sumber keuangan dunia tambah sulit. *Keempat*, karena dengan berjalannya waktu, situasi politik dalam negeri makin tegang dan makin tidak kondusif bagi pelaksanaan kebijakan ekonomi yang rasional.

Kondisi Fiskal dan Moneter. Perkembangan dan program-program politik pada waktu itu memaksa pemerintah untuk berusaha mempertahankan tingkat pengeluarannya. **Tabel 4.3** menunjukkan bahwa upaya itu mengalami kesulitan—secara riil (dikoreksi dengan laju inflasi) pengeluaran justru terus merosot. Sementara itu, penerimaan riil mengalami penurunan yang lebih tajam lagi. Inflasi menggerogoti “daya beli” APBN. **Tabel 4.4** menunjukkan contoh pos-pos pengeluaran yang tidak bisa diganggu gugat karena merupakan prioritas politik, dan jumlahnya makin membengkak. Pada 1965, pos-pos ini memakan hampir 40% dari seluruh anggaran. Defisit APBN makin membesar, kondisi fiskal lepas kendali.

Tabel 4.3
Penerimaan dan Pengeluaran APBN Riil
(Rp Konstan 1954)

Tahun	Penerimaan Riil	Pengeluaran Riil
1959	11,1	16,1
1960	16,4	18,3
1961	9,7	13,7
1962	4,5	7,4
1963	4,3	8,7
1964	2,8	7,7
1965	1,6	4,1

Sumber: Van Zanden & Marks (2012), h. 145.
 Tim Penulis LP3ES (1995), h. 145.

Catatan: Penerimaan dan pengeluaran riil atau pada harga konstan, dihitung dari nilai nominalnya dibagi Indeks Harga Konsumen (1954 = 1).

Tabel 4.4
Pos-Pos Pengeluaran Pemerintah yang Merupakan Prioritas
Politik, 1958-1965 (Rp Miliar)

Tahun	Operasi Keamanan	Irian Barat & Malaysia	Subsidi BUMN & Swasta	Lain- Lain	Total
1958	5,0	--	0,9	--	5,9
1959	8,2	--	3,1	--	11,4
1960	11,3	--	5,2	--	16,5
1961	11,2	10,4	7,4	14,6	33,2
1962	12,3	23,6	9,3	2,6	47,8
1963	11,4	21,0	13,9	7,5	53,8
1964	4,2	90,5	15,6	6,1	116,4
1965	5,6	567,1	15,8	388,0	985,5

Sumber: Tim Penulis LP3ES (1995), h. 138.

Tabel 4.5
Pengeluaran Prioritas Politik
Dibanding dengan Pengeluaran Total APBN,
1958-1965
(Rp Miliar)

Tahun	Total (T)	Pengeluaran Prioritas Politik (P)	P/T (%)
1958	35,3	5,9	16,7
1959	44,4	11,4	25,7
1960	60,5	16,5	27,3
1961	88,5	33,2	37,5
1962	122,1	47,8	39,1
1963	329,8	53,8	16,3
1964	681,3	116,4	17,1
1965	2.526,3	985,5	39,0

Sumber: Tim Penulis LP3ES (1995), h. 138.
 Van Zanden & Marks (2012), h. 145.

Bagaimanapun, pemerintahan harus berjalan, *the show must go on*, defisit harus dibiayai. Cara yang paling mudah (dan satu-satunya yang terbuka pada waktu itu) adalah dengan meminjam dari bank sentral (BI) yang memenuhinya dengan mencetak uang. Inilah sumber paling utama peningkatan uang beredar. Sementara itu, perusahaan-perusahaan negara yang menjadi pilar utama Sistem Ekonomi Terpimpin juga membutuhkan pembiayaan yang makin besar bagi kegiatannya. Dan sesuai dengan prinsip yang dianut pada waktu itu, kebutuhan pembiayaan ini pun harus seluruhnya dipenuhi oleh perbankan (termasuk BI). Jumlah dana kredit perbankan yang dikucurkan untuk pembiayaan BUMN ini

bahkan lebih besar daripada pengeluaran “prioritas politik” (lihat **Tabel 4.5**). Kebijakan moneter dan perbankan tidak lagi mandiri, tetapi hanya melayani kebutuhan kebijakan fiskal dan kebutuhan pembiayaan BUMN-BUMN. Defisit APBN dan “defisit” pembiayaan BUMN yang makin besar dan yang dibiayai dengan pencetakan uang menyebabkan uang beredar, dan inflasi, lepas kendali (**Tabel 4.6**).

Tabel 4.6
Dukungan Dana untuk BUMN,
1958-1965
(Rp Miliar)

Tahun	APBN	Kredit		Total
		Bank Indonesia	Bank-Bank Pemerintah	
1958	0,9	--	1,9	--
1959	3,1	7,2	7,4	17,7
1960	5,2	7,3	10,7	23,2
1961	7,4	12,8	14,4	34,6
1962	9,3	20,6	27,2	57,1
1963	13,9	41,0	50,8	105,7
1964	15,6	82,2	132,5	230,3
1965	15,8	334,4	527,0	877,2

Sumber: Tim Penulis LP3ES (1995), hh. 142-143.

Kita mencatat 2 langkah moneter drastis yang diambil pemerintah pada masa ini untuk mengendalikan uang beredar. Kedua langkah ini ternyata hanya mempunyai dampak minimal dan sangat sementara pada uang beredar karena tidak menyentuh penyebab utamanya yang kita sebut tadi.

Tabel 4.7
APBN dan Uang Beredar,
1959-1966
(Rp Miliar)

Tahun	Penerimaan	Pengeluaran	Defisit	Uang Beredar
1959	30,6	44,4	-13,8	34,9
1960	53,6	60,5	-6,9	47,8
1961	62,2	88,5	-26,3	67,7
1962	74,0	122,1	-48,1	135,9
1963	162,1	329,8	-167,7	263,4
1964	283,4	681,3	-397,9	725,0
1965	960,8	2.526,3	-1.565,6	2.572,0
1966	13,1	29,4	-16,3	22,2

Sumber: Van Zanden & Marks (2012), h. 145.

Langkah Penanganan Tanggung. Pada 25 Agustus 1959 dilakukan apa yang pada waktu itu dikenal dengan nama *sanering* (arti harfiahnya: “penyehatan”). Isinya: (a) menurunkan nilai uang kertas Rp500 dan Rp1.000 menjadi Rp50 dan Rp100; dan (b) membekukan 90% giro dan deposito di bank di atas Rp25 ribu dan menukarnya dengan semacam surat utang pemerintah. Bersamaan dengan itu, rupiah didevaluasi dari Rp11,4 menjadi Rp45 per USD, suatu langkah “tanggung” karena di pasar bebas pada waktu itu kurs sudah mencapai sekitar Rp150 per USD. Seperti dapat dilihat pada **Tabel 4.7**, dampak langkah moneter ini pada perkembangan uang beredar hampir tidak kelihatan, karena dua sumber utama kenaikannya (defisit APBN dan “defisit” BUMN) terus menciptakan uang baru dalam jumlah yang jauh lebih besar.

Langkah kedua diambil pada 13 Desember 1965 dalam suasana keputusan di tengah situasi ekonomi (dan politik) yang sangat buruk, yaitu menurunkan nilai mata uang dari Rp1.000 menjadi Rp1 (uang baru). Langkah *redenominasi* ini secara substantif tidak punya pengaruh pada uang beredar. Situasi terus memburuk.

Hiperinflasi. Gejala ekonomi makro terpenting pada masa ini, yang perlu kita tarik pelajarannya, adalah hiperinflasi. Ia merupakan stadium akhir dari penyakit inflasi yang menahun dan tidak ditangani dengan tuntas.

Sekitar tahun 1961, inflasi “biasa” berubah sifatnya menjadi hiperinflasi. Hiperinflasi ditandai oleh laju inflasi yang sangat tinggi, barangkali di kisaran 100% atau lebih. Tetapi ada satu ciri khas yang membedakan hiperinflasi dari inflasi biasa: hiperinflasi selalu ditandai oleh *hilangnya kepercayaan orang memegang uang*. Begitu dia menerima uang, segera dia belanjakan untuk membeli barang untuk menghindari kerugian dari nilai uang yang merosot cepat. Gejala psikologis ini sulit diukur secara langsung, tetapi bisa dideteksi dari makin seringnya uang berpindah tangan—kecepatan peredaran uang (*velocity of circulation of money*)—“V”—yang meningkat.¹⁷ Cara sederhana untuk mendeteksi kenaikan V adalah dengan melihat apakah laju inflasi lebih cepat daripada laju kenaikan jumlah uang beredar. Itulah yang terjadi mulai 1961 (**Tabel 4.8**).

Kenaikan V juga menimbulkan suatu paradoks (gejala yang tampaknya bertentangan dengan gejala lain), yaitu meskipun jumlah uang beredar terus bertambah dengan cepat, para pelaku ekonomi selalu saja merasakan *kekurangan* likuiditas. Uang yang ada di tangan selalu tidak cukup untuk membiayai transaksi. Mengapa ini bisa terjadi? Jawabannya adalah bahwa dalam hiperinflasi, nilai riil uang beredar sebenarnya *menurun*, sehingga

¹⁷ V dari persamaan Teori Kuantitas Irving Fisher, $MV = PT$.

masyarakat merasakan uang yang beredar tidak cukup untuk mendukung volume transaksi dan kegiatan yang mereka biasa jalankan. Kenaikan harga yang lebih cepat daripada kenaikan uang beredar menggerogoti kemampuan uang yang beredar untuk mendukung transaksi. Gejala kekurangan likuiditas ini berakibat pada proses transaksi yang seret dan akhirnya menghambat proses produksi dan kegiatan ekonomi pada umumnya. Hiperinflasi mengganggu sektor riil.

Tabel 4.8
**Kenaikan Uang Beredar, Kenaikan Harga (Inflasi),
dan Nilai Riil Uang Beredar, 1950-1966**

Tahun	Kenaikan (%)		Nilai Riil Uang Beredar dalam 1954 Rupiah (Rp Juta)
	Uang Beredar	Harga	
1950-1957*)	25	14	8,7
1958	55	18	12,1
1959	19	13	12,7
1960	37	20	14,5
1961**)	41	156	10,5
1962	101	129	8,2
1963	94	135	7,0
1964	161	445	7,6
1965	255	592	4,2
1966	763	635	...

Sumber: Arndt (1966) untuk harga, Van Zanden & Marks (2012), h. 145 untuk uang beredar.

*) Rata-rata per tahun.

***) Mulai 1961, kenaikan harga (inflasi) lebih tinggi daripada kenaikan uang beredar: V meningkat.

Dampak negatif hiperinflasi pada sektor riil ini biasanya juga diperparah dengan adanya perubahan dalam psikologi para pelaku ekonomi. Karena harga barang-barang meningkat dengan cepat, para pelaku ekonomi lebih tertarik untuk melakukan kegiatan jual-beli barang (*trading*)—beli pagi, jual sore—daripada melakukan kegiatan produksi barang yang memakan waktu lebih lama dan yang lebih ribet pelaksanaannya. Dalam hiperinflasi, orang memilih kegiatan jangka pendek yang cepat mendatangkan untung. Kegiatan produksi, apalagi investasi, makin ditinggalkan dan sektor riil menderita. Orang lebih suka jadi pedagang daripada jadi produsen. Inilah yang terjadi di Indonesia waktu itu.

Ada satu hal lagi yang perlu kita catat mengenai inflasi dan hiperinflasi. Inflasi (apalagi hiperinflasi) selalu merupakan proses interaksi yang intens antara ekonomi dan politik. Sejarah menunjukkan bahwa hiperinflasi biasanya berakhir (dan sering kali hanya bisa diakhiri) dengan perubahan sistem politik. Itu terjadi di Indonesia pada 1966.

Stagnasi. Selama 1957-66 sektor-sektor utama ekonomi Indonesia mengalami stagnasi atau kemunduran. **Tabel 4.9** menggambarkan kondisi tersebut.

Sektor industri, transportasi, pemerintahan, dan jasa mengalami penurunan pertumbuhan yang drastis dibanding masa sebelumnya. PDB Total dan PDB non-migas masih tumbuh, tetapi di bawah laju pertumbuhan penduduk, sehingga PDB *per kapita* mengalami penurunan 0,6% per tahun selama masa ini. Sumber lain juga menggambarkan kondisi serupa: PDB per kapita terus menurun mulai 1962 (**Tabel 4.10**).

Tabel 4.9
Pertumbuhan Rata-Rata PDB Menurut Sektor dan PDB
Per Kapita, 1949-57 dan 1957-66 (% per tahun)

	1949-57	1957-66
Sektor		
Pertanian	2,3	2,7
Industri	10,9	0,3
Migas	12,9	4,5
Perdagangan	5,9	2,1
Transportasi	7,3	-1,7
Pemerintahan	6,8	-4,9
Jasa	5,5	0,9
PDB		
Total	5,5	1,8
Non-Migas	4,3	0,4
Per Kapita	2,9	-0,6

Sumber: Van Zanden & Marks (2012), h. 151.

Tabel 4.10
PDB dan PDB Per Kapita, 1951-1967

Tahun	PDB Riil (1938 = 100)	PDB Riil Per Kapita (Rp)
1951	90	2.126
1957	123	2.320
1960	123	2.441
1962	132	2.441
1964	134	2.364
1965	135	2.324
1966	139	2.271
1967	141	2.141

Sumber: Dick (2002), h. 192.

Penyebab stagnasi/penurunan produksi adalah kombinasi dari sejumlah faktor yang terjadi bersamaan, yaitu: (a) *investasi* (terutama dari luar negeri) terhenti karena suasana politik dalam negeri dan luar negeri yang tegang; (b) penurunan *efisiensi* dan *produktivitas* pada perusahaan-perusahaan yang dinasionalisasi dan perusahaan-perusahaan negara pada umumnya karena *sistem ekonomi komando* dan *mismanagement*; (c) *infrastruktur* (transportasi, listrik, irigasi, dan sebagainya) yang tidak terpelihara; (d) kelangkaan bahan baku/penolong produksi dan suku cadang karena *kelangkaan devisa*; dan (e) “*kelangkaan*” *likuiditas rupiah* dan pergeseran dari kegiatan produktif ke *kegiatan spekulatif* sebagai akibat dari hiperinflasi.

BAHAN RENUNGAN

Masa yang diliput bab ini sekali lagi menggambarkan betapa erat interaksi antara ekonomi dan politik dalam praktik. Seperti yang disebutkan sebelumnya, secara umum kebijakan ekonomi selalu disubordinasi oleh tujuan politik. Mari kita teliti. Kesepakatan KMB dimaksudkan untuk mencapai sasaran politik untuk menghentikan konflik dengan Belanda dan memperoleh pengakuan internasional. Sasaran itu dicapai dengan sejumlah biaya ekonomi yang harus ditanggung Republik. Sasaran politik Indonesianisasi sebagian dicapai, sekali lagi dengan biaya ekonomi. Upaya untuk mempertahankan kesatuan negara dicapai dengan memadamkan pemberontakan di daerah yang membebani anggaran negara dan menimbulkan gangguan produksi di daerah untuk beberapa tahun kemudian. Irian Barat berhasil kita kembalikan ke pangkuan Republik, tapi juga dengan biaya anggaran dan biaya-biaya ekonomi lain yang sangat besar. Seandainya dilakukan survei pendapat pada waktu itu, dan bahkan sekarang, barangkali

mayoritas bangsa Indonesia akan mengatakan bahwa sasaran-sasaran politik tersebut memang seharusnya diperjuangkan untuk dicapai. Pertanyaannya sekarang adalah apakah sasaran-sasaran itu harus dicapai *at all cost*? Ataukah masih ada ruang untuk menghitung-hitung dan menimbang-nimbang biaya ekonominya? Kenyataannya, semua, atau hampir semua, sasaran politik itu diputuskan untuk dicapai tanpa ada perhitungan matang mengenai biaya ekonominya. Sebabnya barangkali karena sasaran-sasaran politik itu hampir selalu mempunyai bobot emosional besar di benak orang sehingga cenderung menumpulkan semangat untuk melakukan perhitungan *cost-benefit* yang objektif. Lagi pula, kenyataannya memang tidak mudah untuk menghitung dengan tepat biaya ekonomi dari suatu sasaran politik—yang sering kompleks dan multidimensi. Biaya ekonominya baru akan menarik perhatian ketika sudah berakumulasi dan berakibat pada situasi kehidupan ekonomi yang parah dan menimbulkan reaksi balik yang keras dari masyarakat, seperti yang terjadi pada akhir masa hiperinflasi. Pada saat seperti itu, ekonomi mensubordinasi politik. Keadaan ekonomi menuntut perubahan politik. Masalah memperkirakan biaya ekonomi dari sebuah tujuan politik perlu terus kita renungkan dengan jernih karena akan terus berulang terjadi dalam perjalanan bangsa. Barangkali dengan belajar dari sejarah, kita sebagai bangsa menjadi makin arif dan makin cerdas dalam mengambil keputusan.

BAB 5

MASA STABILISASI EKONOMI, 1966-1968¹⁸

Problema yang Dihadapi

Bayangkan pembaca adalah seorang Menteri Perekonomian di suatu negara yang menghadapi masalah sebagai berikut:

- Negeri ini baru saja mengalami guncangan sosial-politik dahsyat yang diikuti oleh pergantian rezim dan proses transisinya belum tuntas.
- Hiperinflasi tak terkendali yang sudah berjalan selama beberapa tahun.
- APBN mengalami ketekoran yang makin besar, padahal “daya beli”-nya makin menciut digerogeti inflasi. Pengeluaran negara didominasi oleh pengeluaran yang secara politis sulit untuk dikurangi, seperti subsidi bahan makanan, BBM, dan dukungan untuk BUMN.
- Kondisi prasarana sangat buruk karena bertahun-tahun tidak ada anggaran bahkan sekadar untuk pemeliharaan minimal.
- Cadangan devisa nol dan masih ada kewajiban-kewajiban dengan luar negeri yang jatuh waktu, tetapi belum dapat dibayar.

¹⁸ Bab ini mengambil dari banyak sumber, tetapi sumber utama adalah: *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, berbagai terbitan mulai September 1965, Thee (2003), dan Radius Prawiro (1998).

Banyak ekspor-impor yang tidak tercatat, sementara aliran modal masuk terhenti sama sekali.

- Terjadi kelangkaan devisa akut yang mengakibatkan kelangkaan bahan baku dan suku cadang yang melumpuhkan industri dalam negeri dan menimbulkan kelangkaan pangan.
- Dalam beberapa tahun terakhir, produksi dalam negeri (PDB) stagnan dan bahkan merosot. Sementara masyarakat menuntut perbaikan keadaan ekonomi segera.

Satu opsi yang terbuka bagi Anda adalah minta berhenti! Tapi itulah gambaran umum permasalahan ekonomi yang dihadapi Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Wakil Perdana Menteri Bidang Ekonomi bersama Tim Ekonomi-nya pada awal 1966. Bagi beliau dan timnya, opsi minta berhenti tidak ada. Berikut ini adalah kisah dramatis langkah-langkah mereka (dan kabinet berikutnya) dalam mengatasi masalah ekonomi yang pelik tersebut.

Menyiapkan Kondisi Politik

Langkah pertama bagi setiap pemerintahan yang ingin melaksanakan program stabilisasi yang menyeluruh adalah menyiapkan landasan politik yang cukup kuat karena program semacam itu umumnya menimbulkan beban pada masyarakat dalam jangka pendek, sedangkan hasilnya (inflasi terkendali, kegiatan ekonomi yang lebih normal, pertumbuhan ekonomi) baru dapat dinikmati kemudian. *Short term pain for long term gain.*

Selama enam bulan setelah peristiwa *30 September 1965*, suasana politik masih sangat tegang dan tidak menentu, sementara birokrasi pemerintahan tidak jalan. Keadaan politik sedikit lebih tenang setelah *de facto* Jenderal Soeharto memegang kendali (Supersemar, *11 Maret 1966*) dan pemerintahan sehari-hari dijalankan oleh presidium kabinet Soeharto-Sultan Hamengku Buwono IX-Adam Malik. Sejak itu, rezim Orde Baru secara bertahap mengon-

solidasi kedudukan politiknya. Sultan, sebagai Wakil Perdana Menteri Bidang Ekonomi, didukung oleh Tim Ekonomi-nya (Profesor Widjojo Nitisastro dan sejumlah teknokrat) mulai mengambil langkah-langkah awal stabilisasi ekonomi. Namun, sifatnya masih *ad hoc*. Program stabilisasi ekonomi yang komprehensif baru dilaksanakan *Oktober 1966* sewaktu situasi politik sudah jauh lebih kondusif. Pada *Maret 1967*, MPRS mengangkat Soeharto sebagai Pejabat Presiden, dan setahun kemudian pada *Maret 1968* sebagai Presiden, mengakhiri dualisme kepemimpinan nasional. Pada *Juni 1968* dibentuk Kabinet Pembangunan 1, yang memasukkan para teknokrat (Profesor Sumitro Djojohadikusumo, Profesor Ali Wardhana, dan lainnya) dan mengukuhkan peran mereka dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan ekonomi. Profesor Widjojo Nitisastro tidak ditugaskan sebagai menteri suatu sektor karena tampaknya dianggap lebih cocok untuk memikirkan strategi besar antar sektor di Tim Ekonomi dan kemudian sebagai Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas pada September 1971. Landasan politik program stabilisasi ekonomi makin kokoh.

Menyiapkan Program Ekonomi

Langkah Awal. Pada akhir 1965, cadangan devisa negara praktis habis (nol) atau bahkan “negatif” (karena sejumlah kewajiban devisa yang jatuh waktu tidak dapat dibayar). Perkiraan Tim Ekonomi mengenai posisi neraca pembayaran 1966 adalah sebagai berikut:

- Pada awal 1966, utang luar negeri Indonesia (jangka pendek dan jangka panjang) diperkirakan USD 2,3 miliar dan dari jumlah itu yang jatuh waktu beserta bunganya yang harus dibayar dalam tahun 1966 diperkirakan sebesar USD 530 juta.
- Seluruh penerimaan ekspor hanya USD 430 juta.
- Seluruh kebutuhan impor: barang (USD 620 juta) dan jasa (USD 170 juta).

- *Kesimpulan*: Seluruh devisa yang tersedia tidak cukup untuk menutup kebutuhan devisa. Impor terancam terhenti total dan dampaknya akan sangat luas bagi ketersediaan pangan, produksi, dan kegiatan ekonomi dalam negeri pada umumnya. Perlu dicari langkah segera untuk mengatasinya.

Ada 2 langkah mendesak yang diputuskan untuk dilaksanakan: (a) mendorong ekspor dengan merombak sistem kurs devisa ganda dan berbagai aturan perdagangan yang menghambat kegiatan ekspor; dan (b) merundingkan penjadwalan kembali utang yang ada dan sekaligus pinjaman baru. Keduanya dilakukan mulai *Mei 1966*. Langkah-langkah ini kemudian menjadi bagian penting dari paket kebijakan yang lebih komprehensif—Paket Stabilisasi Ekonomi Oktober 1966.

Program Stabilisasi Ekonomi Oktober 1966. Setelah beberapa waktu digodok dengan bantuan teknis dari IMF, sebuah program stabilisasi yang komprehensif diumumkan. Paket kebijakan Oktober 1966 ini merupakan semacam program-induk yang memberikan kerangka dasar bagi langkah-langkah yang diambil sebelumnya (lihat di atas) dan bagi serangkaian paket kebijakan yang diambil dalam bulan-bulan selanjutnya. Dalam paket ini disebutkan secara jelas dan eksplisit bahwa sasaran pokok kebijakan adalah *mengendalikan inflasi* (yang masih melaju kencang) sambil *menggerakkan kembali ekonomi*. Ada 4 pilar yang melandasi strategi stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi ini yang dijabarkan dalam langkah-langkah operasional sebagai berikut.

Kebijakan “Dekontrol”: *Melepas Pasung*. Kebijakan ini bertujuan melepaskan perekonomian dari belenggu pembatasan-pembatasan, pengaturan-pengaturan, prosedur birokrasi yang memasung kegiatan ekonomi, mengandalkan lebih banyak pada mekanisme pasar, mengurangi peran langsung negara dalam kehidupan

ekonomi, dan membuka kesempatan berkegiatan yang lebih luas bagi swasta (termasuk dari luar negeri). Dari segi sasaran utama, yaitu pengendalian inflasi, kebijakan ini diarahkan untuk mengatasinya dari sisi suplai berupa arus barang yang makin lancar. Perlu dicatat bahwa kebijakan ini bukan sekadar kebijakan “deregulasi” seperti yang sekarang kita kenal, melainkan mencakup perombakan mendasar pada sistem ekonomi, yaitu mengubah dari sistem komando yang melandasi Sistem Ekonomi Terpimpin menjadi sistem yang lebih mengandalkan mekanisme pasar dan peran tidak langsung negara. Kebijakan ini membuka jalur baru bagi perjalanan ekonomi Indonesia dalam periode selanjutnya. Langkah-langkah pembenahan yang diambil menyangkut pilar-pilar lain, seperti penyederhanaan prosedur perdagangan luar negeri dan sistem kurs ganda, penghapusan bertahap perlakuan khusus bagi BUMN, pengurangan subsidi-subsidi, pembakuan peran modal asing dan dalam negeri melalui undang-undang PMA (1967) dan PMDN (1968), dan sebagainya.

Kebijakan Fiskal: Menegakkan Disiplin Anggaran. Kebijakan fiskal bertujuan utama mengembalikan disiplin anggaran dan menyeimbangkan APBN sehingga ia tidak lagi menjadi sumber utama kenaikan uang beredar (M) yang merupakan penyebab utama inflasi. Disiplin anggaran dikukuhkan dengan menetapkan “anggaran belanja berimbang” sebagai prinsip dasar pengelolaan APBN mulai 1967. (**Kotak 5.1** menjabarkan apa yang dimaksud dengan prinsip anggaran ini.) Langkah-langkah operasionalnya mencakup intensifikasi pajak, penghematan pengeluaran oleh departemen-departemen, pengurangan subsidi yang sangat besar untuk BUMN dan berbagai subsidi untuk masyarakat. Karena berbagai sebab, APBN baru dapat diseimbangkan pada 1968. Setelah itu, prinsip anggaran belanja berimbang dilaksanakan secara konsisten setiap tahunnya selama masa Orde Baru.

Kebijakan Moneter: Mengendalikan Uang Beredar. Fungsi kebijakan moneter dikembalikan sebagai alat untuk mengendalikan kredit perbankan dan uang beredar. Dengan diterapkannya prinsip anggaran belanja berimbang, *kebijakan moneter* tidak lagi sekadar sebagai pendukung kebijakan fiskal. Dalam Paket Stabilisasi Ekonomi Oktober 1966, kebijakan moneter diberi peran yang sangat penting dalam pengendalian hiperinflasi dengan ditetapkan kebijakan meningkatkan suku bunga kredit bank-bank pemerintah menjadi 6-9% per bulan dan suku bunga simpanan sampai 5% per bulan. Kebijakan suku bunga ini diperkuat dengan pembatasan langsung volume kredit dan pemberian insentif lain bagi simpanan (termasuk pembebasan pajak, tidak dipertanyakan asal-usulnya, dan sebagainya). Dalam perkembangannya, suku bunga kredit maupun suku bunga simpanan mengalami penyesuaian-penyesuaian, tapi sejak itu suku bunga sudah menjadi satu instrumen baku untuk mengendalikan uang beredar dan inflasi. Yang perlu dicatat adalah bahwa instrumen suku bunga mempunyai peranan penting untuk mematahkan psikologi hiperinflasi, dengan membatasi kredit yang dipakai untuk kegiatan spekulasi dan memberi insentif yang menarik bagi masyarakat untuk memegang rupiah. Dampak dari perubahan psikologi masyarakat ini adalah penurunan kecepatan peredaran uang (*velocity of circulation of money*), V , yang menjadi penyebab utama harga-harga meningkat secara liar dalam hiperinflasi. Format baru bagi kebijakan moneter beserta instrumen-instrumennya dan peran perbankan di dalamnya dibakukan dalam undang-undang mengenai perbankan 1967 dan undang-undang mengenai Bank Indonesia 1968.

Kebijakan Neraca Pembayaran: Melonggarkan Ketersediaan Devisa. Kebijakan ini bertujuan melonggarkan kelangkaan devisa agar tidak memasung upaya stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi. Kebijakan ini mempunyai 2 sasaran operasional, yaitu:

(a) membangkitkan dan memperlancar kegiatan ekspor-impor (istilah teknisnya: revitalisasi “rekening berjalan” atau *current account*) sebagai penggerak ekonomi; dan (b) meningkatkan arus dana masuk (melalui “rekening modal” atau *capital account*) untuk membiayai program stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi. Langkah untuk sasaran (a) menyatu dengan upaya penyederhanaan sistem kurs ganda dan pembenahan prosedur perdagangan luar negeri yang dicakup dalam kebijakan dekontrol. Sedangkan sasaran (b) terkait langsung dengan langkah-langkah diplomasi ekonomi untuk merunding ulang utang.

Kotak 5.1

Prinsip “Anggaran Belanja Berimbang”

Teori ekonomi mengatakan bahwa APBN disebut berimbang apabila seluruh pemasukan yang biasa diterima pemerintah dapat menutup seluruh pengeluaran pemerintah pada tahun itu. “Anggaran belanja berimbang” yang dijadikan asas pokok kebijakan fiskal pada masa stabilisasi ini, dan terus dipakai sampai akhir masa Orde Baru, bukanlah konsep teoretis ini. Tapi tumbuh dari tuntutan praktis sewaktu dibutuhkan sebuah konsep sederhana dan mudah dimengerti yang memastikan bahwa APBN mendukung tercapainya sasaran utama pada waktu itu, yaitu menjinakkan inflasi. Atau setidaknya tidak lagi menjadi penyebab utama inflasi.

Prinsip “anggaran belanja berimbang” menentukan bahwa semua pengeluaran pemerintah dalam suatu tahun (E) dibatasi oleh berapa penerimaan yang dapat diperoleh dari dalam negeri (R) plus pinjaman lunak dari luar negeri (B) (disebut “bantuan luar negeri”). Asas ini hanya menuntut $E = R + B$ bukan $E = R$ seperti yang diminta teori ekonomi (yang tentu lebih baik untuk memerangi inflasi), karena disadari bahwa untuk beberapa waktu ke depan Indonesia belum mampu memenuhinya, kecuali apabila pengeluaran pemerintah dipangkas minimal—sesuatu yang tidak diinginkan dan tidak mungkin dilakukan.

Prinsip “anggaran belanja berimbang” hanya memastikan bahwa kebijakan APBN tidak menambah tekanan inflasi (dan dapat mem-

bantu mengurangi tekanan inflasi) karena tidak akan menambah uang beredar (faktor penyebab utama inflasi pada waktu itu). Ketekoran penerimaan dalam negeri ditutup dengan pinjaman lunak berupa devisa yang dapat digunakan untuk mengimpor barang (menambah suplai barang) atau untuk menyedot rupiah di dalam negeri. Kata “lunak” yang ditempelkan pada pinjaman luar negeri ini penting karena selain persyaratannya ringan, jumlahnya terbatas (Indonesia harus bersaing dengan negara-negara berkembang lain untuk mendapatkannya) sehingga mengurangi 2 risiko: (a) beban utang yang berlebihan; dan (b) E yang lepas kendali. Sedikit tambahan mengenai akuntansi APBN masa Orde Baru: Pengeluaran (E) terdiri atas pengeluaran rutin (ER) dan pengeluaran pembangunan (EP). Jadi, $R + B = ER + EP$ dan dari situ $R - ER = EP - B$. $R - ER$ disebut tabungan pemerintah.

Di masa Reformasi, konsep ini diganti dengan konsep APBN yang lebih dekat dengan konsep teoretis dan dengan praktik umum di dunia, yaitu ada 4 kelompok pos: Penerimaan (R), Pengeluaran (E), Defisit atau Surplus (D), dan Pembiayaan (F). Persamaan dasarnya adalah $E - R = D = F$. D dibiayai dengan F yang diartikan tidak hanya pinjaman lunak, tetapi juga utang dalam negeri (melalui Surat Utang Negara atau SUN) dan utang luar negeri di luar pinjaman lunak (melalui *global bonds* dan sebagainya). Semangat bahwa APBN tidak boleh lepas kendali tetap dipertahankan dengan mengatur bahwa Defisit yang dikonsolidasikan secara nasional (D plus defisit APBD semua daerah) tidak boleh melebihi 3% dari PDB dan sekaligus utang pemerintah tidak boleh melebihi 60% dari PDB. (UU No. 17/1003.) Dua rambu kehati-hatian tersebut sama dengan yang diterapkan di Uni Eropa.

Perombakan Sistem Kurs Devisa. Sistem kurs ganda dan aturan-aturan perdagangan telah menjadi demikian kompleksnya sehingga menghambat ekspor/impur yang melewati jalur resmi dan menyuburkan penyelewengan. Betapa ruwetnya sistem kurs yang ada digambarkan dalam **Kotak 5.2**. Oleh karena itu, prioritas utama adalah menyederhanakan sistem kurs dan prosedur perda-

gangan. Dalam Paket Stabilisasi Oktober 1966, secara khusus disebutkan bahwa pada saatnya sistem kontrol devisa yang ada akan diganti dengan sistem devisa bebas dan sistem kurs ganda diganti dengan sistem kurs tunggal yang ditentukan oleh mekanisme pasar. Sasaran ini baru menjadi kenyataan pada tahun 1971.

Kotak 5.2

Sistem Kurs Devisa Ganda

Esensi dari sistem ini adalah mengenakan kurs bagi ekspor lebih rendah daripada kurs bagi impor dan perbedaan kurs ini merupakan penerimaan APBN. Jadi, sistem ini pada hakikatnya merupakan perpajakan atas transaksi ekspor dan impor. Dalam perkembangannya, sistem ini menjadi makin kompleks, penuh lubang-lubang potensial bagi penyelewengan dan akhirnya tidak efektif. Berikut ini sebuah contoh perhitungan bagi seorang eksportir pada tahun 1966 yang menggambarkan betapa kompleksnya pelaksanaan sistem itu ($\$ = \text{USD}$):

- Sebagai contoh, ia mengekspor 1.000 unit komoditi tertentu dengan harga yang ia terima \$10 per unit. Ia memperoleh \$10.000 hasil ekspor yang menurut undang-undang wajib ia serahkan seluruhnya kepada bank sentral (BLLD—Biro Lalu Lintas Devisa).
- Dari jumlah itu, ia memperoleh kembali devisa dari rupiah. Devisa itu ia terima berbentuk 2 macam: Bukti Ekspor (BE) yang dapat digunakan (oleh ia sendiri atau orang lain) untuk mengimpor barang-barang tertentu, dan Devisa Pelengkap (DP) yang dapat digunakan (oleh ia sendiri atau orang lain) untuk mengimpor apa saja atau untuk tujuan lain apa pun (tidak ada pembatasan pemakaiannya).
- Berapa yang ia terima dalam rupiah, BE dan DP tergantung pada dua hal yang dari waktu ke waktu ditentukan dan diumumkan oleh pemerintah untuk komoditi tersebut, yaitu: harga patokan (atau “*check price*”) dan persentase yang ia terima dalam bentuk

devisa BE. Sebagai ilustrasi, seandainya *check price* untuk komoditi tersebut adalah \$9 per unit dan persentase BE bagi komoditi itu adalah 10%, perhitungannya adalah sebagai berikut: Dari total nilai \$10.000, ia akan menerima $1.000 \times \$9 = \9.000 dalam bentuk rupiah dan BE dan sisanya (\$1.000) ia terima dalam bentuk devisa DP. Dari \$9.000 itu, ia akan menerima $10\% \times \$9.000 = \900 dalam bentuk devisa BE dan sisanya \$8.100 dalam bentuk rupiah pada kurs resmi, yaitu pada waktu itu adalah Rp10 per \$; jadi ia menerima rupiah sebesar $\text{Rp}10 \times 8.100 = \text{Rp}81.000$. Ringkasnya: dari hasil ekspor total \$10.000, ia menerima kembali \$1.000 devisa DP, \$900 devisa BE, dan Rp81.000.

- Devisa DP dan BE diperdagangkan di pasar DP dan pasar BE, sehingga kurs dapat naik turun sesuai permintaan dan penawaran. Pada tahun 1966, kurs DP rata-rata sekitar Rp110 per \$ dan kurs BE rata-rata sekitar Rp90 per \$. Sedangkan kurs pasar bebas (di Pasar Baru, misalnya) adalah sekitar Rp130 per \$. Secara efektif, kurs yang diterima eksportir tersebut adalah $[\text{Rp}81.000 + (\text{Rp}110 \times 1.000) + (\text{Rp}90 \times 900)]/10.000 = \text{Rp}27,2$ per \$. Kurs ini lebih rendah daripada kurs yang ia peroleh seandainya suatu sistem kurs tunggal dan devisa bebas diterapkan. Perbedaannya merupakan “pajak” atas transaksi ekspor tersebut. Karena itu, pada waktu itu banyak terjadi penyelundupan ekspor.

Pada sisi impor, aturannya juga tidak kalah rumitnya.

- Untuk barang-barang “esensial” (beras dan bahan makanan pokok lain, impor untuk proyek-proyek pemerintah dan BUMN-BUMN yang menyangkut kepentingan orang banyak) hanya boleh dilakukan oleh pemerintah/BUMN dengan kurs resmi (Rp10 per \$).
- Di luar itu, swasta boleh mengimpor: (a) untuk barang-barang yang ada dalam daftar BE, dapat menggunakan devisa BE hasil ekspornya sendiri atau yang dibelinya dari pasar BE; (b) di luar itu, impor barang atau jasa harus dibiayai dengan devisa DP atau yang dibeli dari pasar bebas.

- Impor oleh pemerintah biasanya tidak dikenakan bea masuk atau pungutan lain. Sedangkan impor oleh swasta umumnya terkena bea masuk dan pungutan-pungutan lain (*surcharges* dan sebagainya) dengan tarif yang beraneka ragam dan kompleks. Di samping itu, tergantung komoditi yang diimpor, importir swasta sering diwajibkan pula untuk menyetor uang muka (*prepayment*) sebelum membuka LC dengan persentase yang berbeda dan berubah dari waktu ke waktu, sesuai dengan kondisi moneter (oleh karena itu, sistem *prepayments* ini juga dijuluki sebagai kebijakan moneter *ad hoc*).

Negosiasi Utang. Penyederhanaan sistem kurs dan prosedur perdagangan tidak serta-merta dapat meningkatkan ekspor dan devisa. Untuk menyelamatkan situasi pada 1966 diperlukan langkah yang dapat segera meringankan ketimpangan antara kebutuhan dan ketersediaan devisa. Oleh karena itu, jalur kedua yang dilakukan adalah melakukan *diplomasi* intensif untuk memperoleh penjadwalan kembali utang dan sekaligus mendapatkan pinjaman darurat/baru agar impor untuk memenuhi kebutuhan produksi dan konsumsi dalam negeri dapat segera terpenuhi.

Langkah diplomasi utang ini sebenarnya sudah dimulai sejak *Mei 1966*. Meskipun beberapa kali sudah diadakan pertemuan dengan para kreditur, kemajuan yang berarti baru dicapai setelah Indonesia merumuskan strategi stabilisasi ekonomi yang komprehensif dengan bantuan teknis dari IMF, yaitu Paket Stabilisasi Oktober 1966. Setelah beberapa kali pertemuan awal, akhirnya usulan Indonesia dibawa ke *Paris Club* (forum memfasilitasi penjadwalan kembali utang-utang pemerintah dengan pemerintah-pemerintah lain) pada *Desember 1966* yang menyetujui penundaan pembayaran pokok dan bunga sampai 1971 dan jumlah yang ditunda ini akan dibayar dalam 8 kali cicilan tahunan.

Dengan dicapainya kesepakatan Paris Club itu, pintu terbuka bagi Indonesia untuk memperoleh pinjaman *baru* dengan bunga

yang lebih lunak. Dalam pertemuan dengan para kreditur di Amsterdam (*Februari 1967*), kemudian di Den Haag (*April 1967*), dan selanjutnya di Scheveningen (*Juni 1967*), para kreditur sepakat untuk memberikan komitmen 3 bentuk pinjaman: pinjaman tunai (*pinjaman program*) baru sebesar \$187,5 juta untuk menolong neraca pembayaran tahun 1967 serta sejumlah pinjaman untuk membiayai pembangunan proyek (*pinjaman proyek*) dan bantuan dalam bentuk barang, seperti pangan, kapas, dan sejumlah komoditi lain (*pinjaman komoditas*). Pertemuan ini adalah muasal dari forum yang kemudian dikenal sebagai *Inter-Governmental Group on Indonesia* (IGGI) yang berlangsung setiap tahunnya untuk dua dasawarsa kemudian. Sebagai catatan, pada 1990 IGGI dihentikan dan dilanjutkan dengan forum serupa yang disebut *Consultative Group for Indonesia* (CGI) dengan fungsi yang kurang lebih sama.

Diplomasi penjadwalan utang mencapai keberhasilan besar pada April 1970 ketika para kreditur Indonesia di Paris Club menerima usulan dari bankir terkemuka Jerman, Dr. Hermann Abs, yang sebelumnya diminta oleh Paris Club dan didukung Indonesia untuk mempelajari kemampuan Indonesia membayar kembali utangnya dalam jangka menengah. Dari hasil studinya, Abs mengusulkan agar Indonesia diberi keringanan penundaan pembayaran bunga dan pokok dari utang-lamanya (yang dipinjam sebelum 1966) selama 30 tahun. Yang disetujui Paris Club adalah penundaan pembayaran pokok selama 30 tahun dan pembayaran bunga selama 15 tahun. Kesepakatan ini sangat meringankan Indonesia dalam mengelola ekonominya dalam jangka menengah.

Ringkasnya, diplomasi ekonomi Indonesia berhasil dilaksanakan di 2 forum utama: melalui Paris Club, beban pembayaran utang dapat diperingan; dan melalui IGGI, pinjaman lunak baru dapat diperoleh. Dengan keberhasilan diplomasi itu, Indonesia dapat mengatasi masalah pembiayaan *program stabilisasinya* dan selanjutnya juga *program pembangunan ekonominya* (Repelita I mulai 1969). Peristiwa sejarah selanjutnya menunjukkan bahwa pem-

biayaan program pembangunan makin dipermudah dengan terjadinya kenaikan harga minyak (*oil boom*) mulai 1973. (Dibahas dalam Bab 6.) Tetapi, marilah kita kembali ke masa stabilisasi ekonomi.

Persoalan-Persoalan yang Timbul

Program stabilisasi ini secara umum berhasil mencapai sasaran utamanya. Namun, dalam pelaksanaannya tidak selalu mulus. Ia menghadapi persoalan-persoalan di lapangan yang rumit dan kadangkala tak terduga sehingga memerlukan penyesuaian-penyesuaian di tengah jalan. Pengalaman itu dapat menjadi pelajaran yang bermanfaat bagi pengelolaan ekonomi Indonesia di waktu mendatang. Berikut ini beberapa kasus yang timbul di lapangan.

Menstabilkan vs Menggerakkan Ekonomi. Keluhan-keluhan mengenai keketatan likuiditas dan kesulitan mendapatkan pembiayaan usaha mulai terdengar 2-3 bulan setelah Oktober 1966 dan makin kuat setelah itu. Di sini terletak dilemanya: Pengereman pertumbuhan uang beredar (M) dan kecepatan uang beredar (V) mutlak diperlukan untuk mematahkan spiral inflasi dari sisi permintaan. Tetapi apabila dilakukan tidak terukur dan terlalu keras, langkah ini mempunyai potensi mengganggu kegiatan produksi dan arus barang yang justru dapat memperparah inflasi dari sisi suplai. Sebaliknya, terlalu cepat melonggarkan rem atas MV berisiko inflasi lepas kendali lagi. Program stabilisasi yang efektif memerlukan *sense of priority* yang kuat, yaitu ketegaran sikap dan kejernihan pikir mengenai sasaran mana yang harus didahulukan dan mana yang harus dikalahkan dahulu. Tim Ekonomi waktu itu yang dipimpin oleh Profesor Widjojo Nitisastro ternyata memiliki itu semua. Pemerintah merespons dengan mengendorkan secara selektif pemberian kredit terutama kepada sektor-sektor yang dianggap prioritas, tapi tetap bersikukuh dalam melakukan penyeimbangan APBN dan melanjutkan langkah-langkah dekontrol.

Bauran kebijakan fiskal-moneter (*policy mix*) ini ternyata pas dan membawa hasil.

Kendala Politis dan Operasional dalam Menyeimbangkan APBN. Membenahi APBN bukanlah pekerjaan yang mudah dalam masa normal, apalagi dalam masa tidak normal. Ada 2 hal penting yang menentukan keberhasilannya: (a) adanya kemauan/ kesepakatan politik yang kuat untuk menjalankan langkah-langkah yang perlu, tapi pahit; dan (b) adanya kemampuan operasional untuk melaksanakan langkah-langkah itu dengan baik. Berikut ini beberapa alasan mengapa, berbeda dengan upaya-upaya sebelumnya, pembenahan fiskal kali ini berhasil dilaksanakan.

Pertama, pada waktu itu ada kesepakatan dan kemauan politik di tingkat paling tinggi bahwa mengatasi hiperinflasi dan menstabilkan ekonomi hanya bisa dicapai dengan mengembalikan disiplin fiskal. Payung politik berupa kesatuan pandang antara penguasa politik dan pelaksana kebijakan ekonomi ini sangat penting, terutama pada tahap-tahap sulit dalam pelaksanaan program, sewaktu timbul resistensi atau bahkan protes keras dari mereka yang terkena dampaknya. Tim Ekonomi telah berhasil mengondisikan terciptanya payung politik tersebut.

Tidak kalah pentingnya adalah bagaimana kebijakan yang diputuskan dapat dilaksanakan secara efektif di lapangan. Ini tergantung pada kinerja birokrasi pemerintahan, yang pada waktu itu tidak berjalan. Dalam suasana aparatur pemerintahan yang mati suri dan tidak bisa diandalkan, Tim Ekonomi dan para menteri membentuk kelompok-kelompok inti pelaksana program yang terdiri dari orang-orang terpilih dari dalam dan luar birokrasi, seperti universitas. Kelompok-kelompok inilah yang menggerakkan aparatur birokrasi yang ada, dan kadangkala memotong kompas (*bypass*) proses birokrasi normal, demi tercapainya sasaran program. Kelompok-kelompok ini ternyata cukup efektif.

Pada waktu dilakukan upaya untuk menyeimbangkan APBN, berbagai reaksi timbul. Tidak semua pengeluaran dapat dikurangi, misalnya gaji. Pembangunan proyek-proyek “mercusuar” memang dihentikan, tetapi pengurangan subsidi bagi masyarakat dan bagi BUMN mendapatkan resistensi yang kuat sehingga dilakukan hanya secara bertahap dan dengan irama sesuai dengan suasana dan peluang politik yang berkembang. Penentuan “irama” yang pas bagi pelaksanaan suatu program merupakan “seni” dari kebijakan ekonomi yang berhasil. Pengurangan subsidi BBM, misalnya, baru dapat dilaksanakan pada *April 1968*, 19 bulan setelah paket Oktober diluncurkan. Pada waktu itu harga bensin dinaikkan 4 kali dari Rp4 menjadi Rp16 per liter, minyak tanah dari Rp2,5 menjadi Rp4 per liter, tarif bus kota 2 kali lipat dari Rp5 menjadi Rp10, tarif listrik juga dinaikkan tajam terutama bagi industri, sedangkan tarif angkutan udara, kereta api, pos dinaikkan dengan rata-rata 3 kali lipat. Resistensi dapat diredam.

Mentalitas Spekulatif Tetap Hidup. Salah satu risiko dalam pelaksanaan program stabilisasi ekonomi adalah potensi meledaknya kegiatan spekulatif di tengah-tengah berjalannya program. Ini dapat terjadi apabila pelanggaran pengendalian uang beredar (misalnya, karena desakan untuk mengurangi kesulitan likuiditas seperti disebut di atas) dilakukan terlalu dini atau apabila pelanggaran itu membuka celah-celah kesempatan untuk kegiatan spekulasi. Dan apabila tidak diatasi, kegiatan spekulasi seperti itu dapat menggagalkan program stabilisasi itu sendiri.

Peristiwa seperti itu terjadi selama beberapa bulan dari Agustus 1967 sewaktu inflasi mulai kelihatan dapat dijinakkan dan dilakukan pelanggaran moneter untuk merespons terhadap keluhan kesulitan likuiditas dan kemacetan produksi dan perdagangan. Inilah kisahnya.¹⁹

19 Radius Prawiro (1998).

Menjawab keluhan masyarakat, pada 28 Juli 1967 pemerintah mengeluarkan paket kebijakan yang isinya antara lain langkah-langkah pelonggaran penggunaan devisa BE (Kredit) untuk memperlancar impor. Pelonggaran itu berupa: uang muka untuk membuka LC impor diturunkan, kredit bank yang relatif murah disediakan bagi importir setelah barang datang, semua bank devisa (dan cabang-cabangnya di daerah) diperkenankan menjual devisa BE (Kredit) dan devisa ini praktis bebas dibeli oleh siapa pun, dan daftar barang yang dapat dibeli dengan devisa tersebut juga diperluas. Tujuannya adalah agar ketersediaan barang-barang yang dibutuhkan untuk produksi dan konsumsi di dalam negeri terjamin.

Beberapa waktu setelah pelonggaran itu, mulailah terjadi pembelian devisa BE secara besar-besaran, yang ternyata dibiayai dengan kredit murah dari bank. Kurs BE melonjak tajam dan ini mendorong pembelian spekulatif lebih lanjut yang kemudian menaikkan kurs lebih lanjut, dan seterusnya. Kredit bank digunakan untuk “membiayai” spekulasi.

Dua puluh dua bank diskors kliring karena tidak dapat memenuhi kewajibannya. Suasana panik di masyarakat merebak dan sejumlah bank lain ikut terkena imbasnya. Bank Indonesia bertindak cepat dengan menetapkan ke-22 bank tersebut di bawah pengawasan langsung BI. Kredit darurat disediakan bagi bank-bank itu untuk memenuhi kewajibannya kepada para deposannya. Pada 5 September 1967, 10 bank ditutup dan sisanya diperbolehkan beroperasi lagi. Krisis perbankan dapat dihindari, namun gejolak di pasar devisa masih berlanjut karena harga satu komoditi yang sangat strategis, yaitu beras, melonjak tajam selama masa pakeklik tahun itu.

Peranan Strategis Beras. Suatu peristiwa lagi yang nyaris menggagalkan upaya stabilisasi terjadi menjelang musim pakeklik 1967 sewaktu harga beras mulai meningkat dengan tajam terus berlanjut sampai Maret 1968 ketika panen besar datang.

Penyebab utamanya adalah timbulnya gejala El Nino yang mengakibatkan kemarau panjang di Indonesia dan negara-negara penghasil beras di kawasan ini. Panen musim kemarau yang semula diperkirakan normal, ternyata turun drastis. Impor beras yang diperhitungkan atas perkiraan produksi yang terlalu optimistik tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan masa paceklik. Mau mengimpor lagi, ternyata sulit mencari beras di pasar dunia karena negara-negara pemasok beras juga mengalami penurunan produksi secara drastis. Akibatnya, harga beras melonjak tak terkendali. Di Jakarta, harga beras per kilogram pada bulan *Mei 1967* adalah Rp17,5, pada *September* menjadi Rp30, dan terus meningkat mencapai sekitar Rp90 pada *Februari 1968*. Jadi, meningkat lebih dari lima kalinya. Di daerah-daerah lain, perkembangan serupa juga terjadi.

Yang perlu dicatat adalah bahwa peran beras di masyarakat Indonesia sangat strategis karena: (a) pada waktu itu bobot beras dalam perhitungan indeks biaya hidup (indikator inflasi) sekitar 30%; (b) faktor psikologis yang tertanam di kalangan masyarakat luas bahwa kenaikan harga beras biasanya diikuti kenaikan barang-barang lain—harga beras merupakan barometer mengenai kemampuan pemerintah dalam memelihara stabilisasi ekonomi dan sosial sehingga mempengaruhi perilaku para pelaku pasar dan masyarakat umum; (c) pada waktu itu stabilitas sosial dan politik masih belum mantap. Kenaikan harga beras karena produksi yang salah diperkirakan mengancam keberhasilan program stabilisasi secara keseluruhan.

Kenaikan harga beras sedikit teredam dengan datangnya bantuan beras dan bulgur dari Amerika Serikat pada *Desember 1967* dan *Januari 1968*. Tetapi, harga baru turun dan kembali stabil hanya setelah musim panen besar tiba (*April 1968*). Pengalaman di atas menyadarkan pemerintah akan pentingnya kebijakan pengamanan suplai beras dalam program stabilisasi ekonomi. Suplai beras 1968 benar-benar diamankan dengan: (a) memberikan ber-

bagai insentif untuk meningkatkan produksi beras dalam negeri; dan (b) rencana impor yang aman. Program stabilisasi ekonomi yang dilengkapi dengan kebijakan pengamanan suplai beras berhasil menjinakkan hiperinflasi.

Sebagai catatan, peristiwa serupa terjadi berulang-ulang di Indonesia, yaitu pada 1972, 1982, 1987, dan 1997. Menilik respons pada waktu itu, tampak bahwa pelajaran dari pengalaman tahun 1967-68 ternyata belum sepenuhnya diresapkan di hati. Risiko kemarau panjang adalah bagian yang tak terpisahkan dari pengelolaan ekonomi di Indonesia sampai sekarang dan masih akan demikian untuk waktu mendatang.

Hasil Kebijakan

Berikut ini beberapa angka statistik yang merangkum hasil dari program stabilisasi yang dijalankan.

Tabel 5.1
Kenaikan Uang Beredar dan Penyebab Utamanya,
1964-1968
(dalam %)

Tahun	Kenaikan Uang Beredar	Sumbangan dari		
		APBN	Kredit Bank	Lain-Lain
1964	161	135	45	-19
1965	255	156	99	0
1966	763	491	218	54
1967	132	108	98	-74
1968	121	8	86	27

Sumber: Bank Indonesia (1995), hh. 146 dan 194.

Tabel 5.1 merekam perkembangan penyebab dasar inflasi, yaitu uang beredar, antara 1964 dan 1968. Program stabilisasi berhasil menurunkan secara bertahap laju peningkatan uang beredar yang mencapai puncaknya sebesar 763% pada 1966 menjadi 121% pada 1968. Penurunan tersebut dicapai melalui penurunan penciptaan uang lewat APBN dan kredit perbankan. Pada 1968, sewaktu untuk pertama kalinya APBN memenuhi prinsip “anggaran belanja berimbang”, sumbangan APBN terhadap kenaikan uang beredar minimal, tetapi sumbangan kredit perbankan masih tetap signifikan, mencerminkan dilema yang dihadapi pemerintah: membatasi kredit untuk mengendalikan uang beredar atau menambah kredit untuk membangkitkan kegiatan ekonomi masyarakat. Komprominya pada waktu itu adalah tetap memberikan kredit kepada sektor-sektor “prioritas” dan membatasi kredit kepada sektor-sektor non-prioritas.

Tabel 5.2 melihat kinerja program berdasarkan 2 sasaran utamanya: inflasi dan pertumbuhan ekonomi. Laju inflasi mencapai puncaknya (635%) pada 1966 dan terus menurun menjadi 85% pada 1968, hanya 9,9% pada 1969 dan 2,5% pada 1971. Kita bisa menanyakan kapan hiperinflasi mulai bisa dijinakkan. Ini bisa dijawab dengan membandingkan laju pertumbuhan uang beredar dengan laju inflasi. Tahun 1968 adalah tahun kedua yang mencatat laju pertumbuhan uang beredar lebih tinggi daripada laju inflasi, yang dapat diartikan bahwa orang mulai mau memegang uang lebih lama (kecepatan peredaran uang mulai menurun). Itulah kira-kira titik balik hiperinflasi mulai jinak. Hampir bersamaan waktu dengan kembalinya stabilitas, kegiatan ekonomi juga mulai bangkit kembali. Pertumbuhan ekonomi meningkat mulai 1968 dan berlanjut beberapa tahun sesudahnya. Program stabilisasi dan rehabilitasi mencapai sasaran utamanya: menjinakkan inflasi dan sekaligus menggerakkan kembali roda perekonomian. Indonesia 1966-68 adalah contoh program stabilisasi ekonomi yang sukses.

Tabel 5.2
Laju Inflasi dan Pertumbuhan Ekonomi,
1961-1971
(% per tahun)

Tahun	Inflasi	Pertumbuhan Ekonomi
1961	26,9	5,8
1962	174,0	1,8
1963	118,7	-2,2
1964	135,1	3,5
1965	594,3	1,1
1966	635,3	2,8
1967	112,2	1,4
1968	85,1	10,9
1969	9,9	6,8
1970	8,9	7,5
1971	2,5	7,0

Sumber: Bank Indonesia (1995), h. 213.

RANGKUMAN

1. Pada tahun 1966, Indonesia mengalami kondisi ekonomi, sosial, dan politik yang sangat berat. Sesudah terjadinya peristiwa G-30-S, kehidupan sosial dan politik di tanah air diliputi suasana konflik, trauma mendalam, dan ketidakpastian politik. Roda pemerintahan mandek dan perekonomian berada pada puncak hiperinflasi dan stagnasi.
2. Pemerintah baru menetapkan sebagai prioritas utamanya: memerangi inflasi dan menggerakkan kembali roda perekonomian. Menko Perekonomian beserta Tim Ekonominya bekerja cepat menyusun program stabilisasi ekonomi yang komprehensif—Paket Oktober 1966—dengan fokus pada empat jurus: menghilangkan aturan-aturan yang memasung kegiatan normal ekonomi (“dekontrol”), mendisiplinkan kembali anggaran negara, memfungsikan kembali kebijakan moneter sebagai alat pengendali uang beredar, dan melonggarkan ketersediaan devisa yang mencekik kegiatan ekonomi.
3. Dalam pelaksanaannya, berbagai tantangan harus diatasi, termasuk resistensi politik terhadap penghematan anggaran, aparat pelaksana (birokrasi) yang tidak jalan, konflik antara sasaran menghentikan inflasi segera dan menggerakkan ekonomi kembali, munculnya kegiatan-kegiatan spekulatif yang mengganggu, dan adanya kelangkaan pangan. Namun, berkat adanya komitmen politik yang kuat dan jajaran pelaksana kebijakan yang solid dan berdedikasi, dalam kurun waktu 2 tahun program stabilisasi dapat mencapai sarannya.

4. Prinsip-prinsip dasar kebijakan, seperti anggaran belanja berimbang, sistem devisa bebas, dan kurs tunggal, serta mendorong keikutsertaan swasta dari dalam dan luar negeri, yang kesemuanya melandasi kebijakan dan program stabilisasi, terus menjadi jangkar kebijakan di masa sesudahnya.

BAB 6

PEMBANGUNAN EKONOMI DAN REZEKI MINYAK, 1969-1981

Kilas Balik

Sebelum melangkah maju, marilah kita konsolidasikan apa yang telah kita lewati dalam perjalanan sejarah kita sampai saat ini. Kemerdekaan membuka peluang baru dan membawa tantangan baru. Memasuki dasawarsa 1950-an, Indonesia menghadapi berbagai tantangan besar, antara lain: beban utang KMB, sarana dan prasarana produksi yang mengalami banyak kerusakan, administrasi pemerintahan yang belum mapan, struktur ekonomi yang dualistis, berlanjutnya pola kekuasaan ekonomi kolonial, dan eksperimentasi dengan sistem politik yang belum teruji. Dengan latar belakang itu, pemerintahan demi pemerintahan Republik yang masih belia ini berupaya untuk membangun pilar-pilar ekonomi nasional, melaksanakan program Indonesianisasi, merehabilitasi sarana dan prasarana produksi serta industrialisasi, dengan tingkat keberhasilan yang berbeda-beda.

Pelaksanaan program-program itu terkendala oleh lingkungan yang diwarnai oleh tiga faktor dominan, yaitu kabinet yang jatuh bangun, ketimpangan ekonomi makro kronis, dan, kemudian, pemberontakan daerah.

Demokrasi Parleментар diganti dengan Demokrasi Terpimpin yang menjanjikan kehidupan politik yang lebih stabil. Politik mendominasi pentas kehidupan nasional, sementara masalah ekonomi

terpinggirkan dan kondisi ekonomi terus merosot. Indonesia memasuki alam hiperinflasi dan stagnasi ekonomi. Era ini diakhiri dengan terjadinya tragedi nasional, peristiwa G-30-S yang meninggalkan luka mendalam pada bangsa kita.

Rezim Orde Baru masuk pentas dan langsung dihadapkan pada permasalahan mendesak di bidang ekonomi: menjinakkan inflasi dan menggerakkan kembali roda ekonomi. Dalam tempo dua tahun, stabilitas ekonomi dapat dikembalikan dan sejarah menentukan bahwa setelah itu Indonesia memasuki masa kestabilan politik yang berlangsung lebih dari tiga dasawarsa.

Bab ini menceritakan perjalanan ekonomi Indonesia selama belahan pertama masa Orde Baru, tantangan dan peluang yang dihadapi serta kebijakan-kebijakan yang dijalankan. Kita akan memfokuskan pada topik-topik berikut ini:

- o Transisi dari stabilisasi ke pembangunan.
- o Pertumbuhan ekonomi yang cepat dan faktor-faktor penopangnya.
- o Perubahan struktur ekonomi dan permasalahannya.
- o Perbaikan sejumlah indikator sosial dan kemiskinan.

Dari Stabilisasi ke Pembangunan

Pada tahun 1969, inflasi sudah sepenuhnya dikendalikan dan ekonomi kelihatan mulai menggeliat. Maka diambillah keputusan bahwa sudah saatnya hasil-hasil yang dicapai dikonsolidasikan dan ditingkatkan dengan melaksanakan program-program jangka menengah: program-program pembangunan. Indonesia memasuki era yang belum pernah terjadi sebelumnya, suatu kurun waktu yang memberikan peluang untuk melaksanakan program-program jangka menengah dan panjang secara sistematis dan berkesinambungan selama 30 tahun. Wadahnya adalah sistem perencanaan pembangunan lima tahunan—Repelita. Repelita I (1969-74), seba-

gai kelanjutan dari tahap stabilisasi dan rehabilitasi, memfokuskan pada peningkatan produksi pangan (beras) dan rehabilitasi, pembangunan infrastruktur dasar, serta melanjutkan pembenahan aturan-aturan yang menghambat kegiatan ekonomi. Repelita II adalah awal dari rangkaian rencana lima tahunan yang sepenuhnya mempunyai nuansa pembangunan—membangun kapasitas dan sesuatu yang baru—bukan lagi terbatas pada stabilisasi dan rehabilitasi apa yang ada. Sasaran-sasarannya pun makin luas dan makin berjangka panjang, mencakup perluasan jaringan infrastruktur, pembangunan industri, pembangunan manusia, dan peningkatan kesejahteraan sosial. Untuk pertama kalinya sejak kemerdekaan, Indonesia mempunyai kesempatan untuk merencanakan dan melaksanakan program-program yang menentukan kemajuannya dalam jangka panjang, tidak sekadar untuk bertahan hidup dari satu krisis ke krisis berikutnya. **Tabel 6.1** menggambarkan peningkatan dan perluasan yang luar biasa dari program-program pembangunan pemerintah di masa ini. Keseluruhan pengeluaran pembangunan pada tahun 1979 adalah 34 kali dari pengeluaran pembangunan sepuluh tahun sebelumnya. Selama sepuluh tahun tersebut, sasaran program pembangunan diperluas dan mencakup hampir semua aspek penting pembangunan.

Membangun kapasitas baru berarti melakukan investasi baru. Landasan untuk memacu investasi swasta telah disiapkan sebelumnya dengan Undang-Undang Penanaman Modal Asing (1967) dan Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri (1968). Bagi investasi pemerintah, telah dibentuk IGGI sebagai forum tetap untuk mendapatkan sumber pinjaman lunak. Tetapi dalam dasawarsa 1970-an ini, Indonesia mendapatkan berkah yang tidak terduga—harga ekspor utama Indonesia, minyak bumi, meningkat empat kali lipat pada 1974 dan kemudian meningkat lagi dua kali lipat pada 1979/80. Tiba-tiba saja terbuka ruang lebar bagi pemerintah untuk meningkatkan investasi di berbagai bidang. Masalah “defisit ganda” yang selalu membayangi masa-masa sebelumnya

serta-merta hilang. Rezeki minyak memungkinkan pemerintah untuk memperluas program-program pembangunannya tanpa harus mengorbankan stabilitas dan keseimbangan makro yang sudah dicapai dengan susah payah. Indonesia memasuki jalur cepat dalam pembangunannya.

Tabel 6.1
Pengeluaran Pembangunan dalam APBN,
1969 dan 1979
(dalam Rp Miliar)

	1969	1979
Total	118,2	4.014,2
Sektor		
Pertanian	29,8	508,2
Industri	21,3 ¹⁾	356,3
Pertambangan & Energi	-	376,4
Komunikasi	33,3	465,8
Tenaga Kerja & Transmigrasi	0,2	162,2
Daerah	5,9	335,8
Pendidikan	8,1	361,4
Kesehatan	5,4 ²⁾	142,4
Perumahan	-	117,3
Penanaman Modal (BUMN dsb.)	0	465,6
Lingkungan Hidup	0	120,4
Lain-lain	14,2	602,4

Sumber: Hill (1996), h. 58.

- 1) Termasuk Pertambangan & Energi.
- 2) Termasuk Perumahan.

Pertumbuhan Ekonomi

Selama 1967-72, ekonomi Indonesia mencatat pertumbuhan yang fantastis, yaitu rata-rata 10,2% per tahun diukur dari PDB total atau 8% per tahun untuk PDB non-migas, suatu hal yang lumrah pada tahap awal kebangkitan dari situasi yang sangat buruk. Lihat **Tabel 6.2**. Tetapi kondisi ini tidak bisa berlanjut tanpa ada investasi baru. Dengan investasi baru, selama dekade 1970-an perekonomian Indonesia masuk ke jalur pertumbuhan jangka panjangnya yang berlanjut. Selama 1972-80, ekonomi Indonesia tumbuh rata-rata 6,8% untuk PDB total atau 7,3% untuk PDB non-migas.

Tabel 6.2
Pertumbuhan Ekonomi Menurut Sektor,
1967-1972 dan 1972-1980
(rata-rata per tahun, dalam %)

Sektor	1967-1972	1972-1980
Sektor		
- Pertanian	5,5	4,7
- Industri	12,7	10,3
- Migas	16,5	4,8
- Perdagangan	8,9	7,8
- Transportasi	5,8	7,3
- Pemerintah	20,5	17,5
- Jasa-jasa lain	5,7	5,7
- Jasa keseluruhan	7,7	8,0
PDB		
- Non-Migas	8,0	7,3
- Total	10,2	6,8
- Per Kapita	6,5	4,7

Sumber: Van Zanden & Marks (2012), h. 169.

Pembangunan Industri. **Tabel 6.2** juga menunjukkan bahwa sektor industri adalah sektor ekonomi yang paling cepat pertumbuhannya. Dalam periode ini, sektor industri adalah motor penggerak utama pertumbuhan ekonomi nasional. Di balik itu, memang dilaksanakan investasi besar-besaran di bidang industri oleh pemerintah, BUMN dan swasta (dari dalam dan luar negeri). Prosesnya secara garis besar sebagai berikut.

Pemerintah menggunakan rezeki minyak untuk membangun berbagai infrastruktur dasar dan industri-industri baru—terutama industri-industri dasar—melalui BUMN-nya, yang juga banyak yang baru dibentuk. Sementara itu, swasta didorong masuk, terutama ke industri-industri substitusi impor melalui kebijakan proteksi pasar dalam negeri. Kombinasi dari ini semua menghasilkan pertumbuhan industri yang tinggi, di atas 10% per tahun (**Tabel 6.2**).

Pembangunan prasarana mendukung pertumbuhan ekonomi. Dalam periode ini, kapasitas infrastruktur, seperti jaringan jalan, telekomunikasi (Satelit Palapa diluncurkan pada 1976), irigasi, listrik, semuanya meningkat pesat. Dampak terpenting dari perbaikan infrastruktur adalah penurunan biaya produksi, biaya distribusi, dan biaya transaksi di semua sektor yang memanfaatkannya. Tapi tampaknya penerima manfaat langsung dari kelancaran prasarana, selain sektor industri, adalah sektor perdagangan dan sektor jasa (terutama jasa transportasi), seperti terlihat dalam **Tabel 6.2**.

Investasi besar-besaran juga dilakukan oleh BUMN-BUMN sebagai pelaksana kebijakan pemerintah di bidang industri dengan dukungan dana langsung dari APBN (lihat **Tabel 6.1**) maupun kredit dari bank-bank pemerintah. Ada 2 bidang industri utama yang diminati oleh BUMN. *Pertama*, industri-industri dasar untuk “memperdalam” struktur industri dalam negeri, termasuk di dalamnya industri baja (K Krakatau Steel), semen, pupuk, kertas, smelter (Asahan), kimia dasar. *Kedua*, industri-industri “strategis” untuk

mengembangkan industri-industri berteknologi tinggi di dalam negeri yang diharapkan menjadi tumpuan daya saing Indonesia di masa depan, termasuk di dalamnya industri kapal terbang IPTN, galangan kapal, industri pertahanan, telekomunikasi. Dua bidang industri ini adalah pilar strategi industri pada tahun 1970-an.

Pilar ketiga, seperti disebutkan tadi, adalah “kebijakan substitusi impor”, yaitu mendorong pembangunan industri yang mempunyai pangsa pasar yang besar di dalam negeri. Di sini banyak peminat dari swasta yang masuk ke bidang-bidang seperti industri tekstil, peralatan listrik, mobil, dan sebagainya. Dukungan bagi kelompok industri ini terutama dalam bentuk perlindungan dari barang-barang impor melalui pengenaan bea masuk, pembatasan impor, ketentuan kandungan lokal, dan berbagai perizinan.

Karena daya tarik pasar domestik yang besar, disertai berbagai kemudahan investasi yang diberikan, muncullah pabrik-pabrik baru untuk memenuhi berbagai kebutuhan dalam negeri tersebut: tekstil, elektronik, kendaraan bermotor dan sarana transportasi lain, kebutuhan industri konstruksi (seperti semen, besi beton, kayu), berbagai industri jasa, dan sebagainya. Investasi baru ini selain membawa modal, juga membawa teknologi baru yang, bersama-sama dengan pembangunan prasarana oleh pemerintah, meningkatkan produktivitas perekonomian.

So far so good! Tapi strategi industrialisasi ini akan dapat berlanjut apabila dua prasyarat dipenuhi, yaitu: (a) tetap tersedia *dana* yang cukup untuk membiayai keberlanjutan investasinya yang secara umum padat modal; dan (b) tetap diberikan tingkat *proteksi* yang cukup terhadap persaingan dari luar. *Boom* minyak, sepanjang ia berlanjut, bisa memenuhi prasyarat (a), sedangkan prasyarat (b) akan menuntut komitmen untuk makin meningkatkan tingkat proteksi, terutama setelah “tahap mudah” dari jalur substitusi impor terlewati.²⁰

20 Lihat Bab 3 yang membahas kebijakan industri pada tahun 1930-an.

Strategi industrialisasi merupakan topik penting dalam wacana ekonomi pembangunan di semua negara. Di Indonesia, perdebatan mengenai hal ini juga hidup dan marak di kalangan akademisi dan pembuat kebijakan. **Kotak 6.1** memberi gambaran umum mengenai perdebatan ini. Perdebatan terus bergulir, tetapi akhirnya kondisi dan keniscayaan di lapangan yang mempunyai kata akhir. Seperti yang akan kita bahas dalam Bab 7 nanti, sejarah menentukan bahwa *boom* minyak berakhir di awal tahun 1980-an. Prasyarat (a) bagi strategi industrialisasi seperti yang dipraktikkan pada masa ini menjadi sulit dipenuhi dan perubahan strategi harus terjadi. Strategi baru menekankan pada industri yang padat karya dan yang mampu bersaing di pasar dunia.

Kotak 6.1

Teknolog vs Teknokrat

Sejumlah pengamat mensinyalir bahwa *boom* minyak memicu perubahan kebijakan pembangunan industri secara mendasar. Apabila sebelumnya peranan pemerintah untuk mengarahkan perkembangan industri tidak menonjol dan lebih menekankan pada upaya menghilangkan hambatan-hambatan pada investasi dan perdagangan untuk membangkitkan kembali ekonomi, maka di masa ini pemerintah mengambil peran aktif untuk memilih dan mengarahkan industri-industri mana yang diprioritaskan untuk didukung dengan kebijakan khusus dan dengan dana, dari APBN dan perbankan pemerintah. Kebijakan pertama (sebelum *boom* minyak) diasosiasikan dengan para teknokrat (ekonom), kebijakan kedua dikaitkan dengan para teknolog (insinyur). Esensi perbedaannya adalah sebagai berikut.

Kebijakan pertama berpandangan bahwa strategi terbaik untuk membangun industri adalah dengan menciptakan iklim usaha yang sehat dan menghilangkan hambatan-hambatan untuk menarik investasi sebesar-besarnya. Dengan cara ini, industri-industri yang dibangun dipastikan sudah teruji kelayakannya sehingga sektor industri

nantinya akan terisi oleh perusahaan-perusahaan yang memiliki daya hidup dan daya saing tinggi. Strategi ini mengandalkan pada investasi swasta (dalam dan luar negeri) dan pemerintah bertugas menciptakan dan memelihara iklim usaha yang baik dan barangkali menyediakan prasarana dasar.

Kebijakan kedua melihat sektor industri sebagai suatu sistem yang terdiri dari cabang-cabang industri yang saling terkait berdasarkan alur teknologi. Pembangunan industri tidak boleh dilepas kepada kemauan investor semata, tetapi pemerintah harus mengarahkan secara aktif cabang industri mana yang harus dibangun lebih dahulu sehingga nantinya tercipta sektor industri yang kuat mengakar pada sistem teknologi yang mantap. Ada 3 versi dari kebijakan ini. *Versi pertama* mengatakan bahwa pembangunan industri harus dimulai dari industri-industri dasar (misalnya, baja, kimia dasar) dan dari sana dibangun industri-industri turunannya menelusuri “pohon industri”. *Versi kedua* memilih untuk memulai dari industri-industri berteknologi tinggi (misalnya, pesawat terbang, komputer) yang diharapkan dapat kemudian menyebarkan kemampuan teknologi, nilai tambah, dan produktivitas ke cabang-cabang industri lain. *Versi ketiga* berpandangan bahwa cara terbaik untuk membangun industri adalah dengan memanfaatkan semaksimal mungkin kekayaan alam dan bahan mentah yang tersedia melimpah di dalam negeri (hasil tambang, energi, hasil perkebunan) dan secara bertahap meningkatkan derajat pengolahannya untuk mendapatkan nilai tambah yang lebih besar dan sekaligus memenuhi kriteria “pohon industri”. Ketiga versi dari kebijakan kedua ini memerlukan kebijakan intervensi yang dalam dari pemerintah (yang mensyaratkan birokrasi yang efektif) dan, terutama untuk versi pertama dan kedua, membutuhkan dana pemerintah atau yang dijamin pemerintah yang besar (yang menghendaki adanya “ruang fiskal” yang besar).

Kita lihat bahwa kebijakan pertama maupun ketiga versi kebijakan kedua sama-sama mempunyai landasan logika yang masuk akal. Barangkali yang menentukan akhirnya adalah persyaratan-persyaratan mana yang bisa dipenuhi untuk menjalankannya secara konsisten.

Dengan tersedianya dana minyak, kebijakan kedua mendapat angin dan, seperti yang disebutkan dalam teks, pemerintah (dan

BUMN) membangun proyek-proyek industri seperti yang disarankan kebijakan ini. Tetapi dengan merosotnya harga minyak pada tahun 1980-an, bandul kembali ke kebijakan pertama karena tuntutan keadaan. Pada masa ini proyek-proyek besar yang dimulai di masa sebelumnya, terutama yang tidak melewati uji kelayakan yang seharusnya, dihentikan.

Perdebatan mengenai pilihan strategi industrialisasi berlangsung sampai sekarang, dan tidak hanya di Indonesia. Sebagai bahan renungan: Apakah dari semua itu harus dipilih satu strategi yang dianggap “paling benar”? Apakah tidak mungkin kita mempunyai rencana besar industrialisasi berjangka panjang yang secara realistis menggabungkan kebijakan-kebijakan tersebut sesuai pemenuhan prasyarat-prasyaratnya di setiap tahap?

Pembangunan Pertanian: Program Swasembada Beras.

Sumber pertumbuhan penting lain di masa ini, di samping industri dan jasa, adalah sektor pertanian, terutama pertanian pangan, dan lebih khususnya, produksi beras. Keinginan untuk berswasembada beras adalah cita-cita semua kabinet sejak kemerdekaan, tapi baru pada masa ini upaya terpadu dan berkesinambungan dilaksanakan. Program ini mencakup seluruh aspek sektor perberasan, mulai dari penyediaan bibit unggul, pupuk bersubsidi, penyuluhan di lapangan, pembangunan besar-besaran jaringan irigasi, penyediaan kredit bersubsidi, penerapan harga dasar padi, pembangunan penggilingan dan gudang-gudang beras. Fokusnya pada sisi suplai, yaitu *peningkatan produktivitas* (intensifikasi) melalui penyebaran *teknologi baru* (bibit unggul, pupuk) kepada petani, didukung dengan semua sarana dan prasarana fisik dan kelembagaan yang diperlukan. **Tabel 6.3** berikut menggambarkan betapa besarnya upaya itu, seperti tecermin pada peningkatan sarana dan prasarana untuk mencapai tujuan itu.

Tabel 6.3
Sarana dan Prasarana Produksi Tanaman Pangan,
1969-1985

Sarana/Prasarana	1969	1985	Pertumbuhan (% per tahun)
Jaringan Irigasi			
- Pemerintah (juta ha)	2,45	3,23	2,2
- Lain-lain (juta ha)	1,11	0,86	-1,9
Penggilingan (ribu unit)	16,3	28,3	4,0
Kapasitas Gudang Beras (juta ton)	1,5	5,7	10,0
Pasokan Pupuk (juta ton)	0,5	5,1	29,4
Kios Pupuk (ribu unit)	1,9	20,3	19,8
Kelompok Tani (ribu)	40	225	11,6
Penyuluh Lapangan (ribu)	1,6	22,2	19,2
Bank Desa (ribu unit)	0,5	3,7	12,6
Koperasi (ribu unit)	0,1	6,9	32,6

Sumber: Tabor (1992), h. 174.

Upaya *all out* ini tidak serta-merta membuahkan hasil. Baru setelah 15 tahun akhirnya membawa hasil: Indonesia mencapai swasembada beras pada 1985. **Tabel 6.4** menunjukkan bahwa kenaikan produksi beras terutama bersumber dari kenaikan hasil per hektar, yang melipat hampir dua kalinya dalam kurun waktu tersebut. Pengamat internasional mengatakan bahwa tercapainya swasembada beras, dan keberhasilan pembangunan pertanian di masa ini, mencerminkan kearifan Indonesia dalam menggunakan uang rezeki minyaknya, yang tidak dijumpai di negara-negara penerima rezeki minyak lainnya. Satu catatan penting bagi program di masa depan, program swasembada pada intinya adalah program peningkatan sisi suplai, khususnya aspek produktivitasnya. Barangkali bisa dicatat bahwa tidak ada satu tahun pun

Tabel 6.4
Produksi dan Impor Beras,
1970-1987

Tahun	Luas Panen (ribu/ha)	Hasil (ton/ha)	Produksi (juta ton)	Impor (ribu ton)
1970	8.135	2,38	19,3	771
1975	8.495	2,67	22,3	670
1976	8.368	2,78	23,3	1.508
1977	8.360	2,79	23,3	2.308
1978	8.970	2,89	25,7	1.266
1979	8.850	2,97	26,3	2.579
1980	9.005	3,29	29,6	1.213
1981	9.382	3,49	32,7	437
1982	9.162	3,74	33,6	505
1983	9.169	3,85	35,3	1.109
1984	9.768	3,91	38,1	185
1985	9.905	3,94	39,0	0
1986	9.988	3,98	39,7	0
1987	9.923	4,04	40,1	0

Sumber: Tabor (1992), h. 173.

semasa program ini dilaksanakan impor beras dilarang. Untuk menjaga insentif bagi petani, tetapi juga untuk menjaga agar harga beras tetap terjangkau oleh konsumen dalam negeri (keduanya adalah konstituen yang sama pentingnya), pemerintah pada waktu itu mencoba mempertahankan harga dalam negeri beras sedikit di atas harga internasional. Ini terutama dilaksanakan dengan mengefektifkan mekanisme pengamanan harga dasar dan mengenakan bea masuk (pada tingkat moderat), bukan dengan pelarang-

an impor. Pelarangan impor memang bukan instrumen untuk mencapai swasembada.

Lingkungan Kebijakan. Marilah kita melihat lebih dalam lagi di balik proses ekonomi teknis ini dan menanyakan faktor-faktor apa yang memungkinkan kebijakan-kebijakan yang dirancang dalam dasawarsa ini bisa berjalan cukup baik. Jawabannya, sekali lagi, adalah *lingkungan kebijakan* yang mendukung. Suasana lingkungan apa yang melatarbelakanginya? Mengapa hal yang sama tidak terjadi, misalnya, sewaktu Indonesia mendapatkan rezeki karet dan minyak dari Perang Korea pada awal tahun 1950-an? Ada tiga faktor penting mengapa kali ini proses pertumbuhan dapat berlanjut.

Pertama, berbeda dengan masa sebelumnya, kali ini ada *kestabilan politik* yang berkesinambungan dalam jangka waktu yang panjang—tiga dasawarsa. Kondisi ini memungkinkan dilaksanakannya kebijakan ekonomi yang konsisten dan berkesinambungan. Kita perlu memberi catatan kecil bahwa kestabilan politik yang dimaksud di sini tidak hanya diukur dengan apakah presidennya tidak sering berganti, atau apakah kabinetnya tidak jatuh bangun, atau apakah menteri-menterinya tidak sering diganti. Tetapi lebih dari itu, yaitu suatu kondisi politik yang mampu memayungi dilaksanakannya, sampai tuntas dan tanpa gangguan yang berarti, kebijakan-kebijakan ekonomi yang sudah diputuskan. Suatu pemerintahan yang bertahan selama puluhan tahun, tetapi tidak memayungi dilaksanakannya kebijakan ekonomi yang rasional, bukan kestabilan politik yang kita maksud. Paling tidak pada masa ini secara umum kondisi politik di Indonesia memenuhi kriteria ini.

Kedua, ada kelompok yang solid dan mampu: (a) merumuskan kebijakan-kebijakan ekonomi yang *rasional*; (b) mendapatkan dukungan atau payung politik yang diperlukan; dan (c) melaksanakan secara operasional dengan baik kebijakan-kebijakan tersebut.

Kelompok seperti itu ada di Indonesia pada masa itu, yaitu *kelompok teknokrat* yang dipimpin oleh Profesor Widjojo Nitisastro.

Ketiga, adanya niat politik yang kuat untuk tetap menjaga keseimbangan ekonomi makro. Dalam perspektif jangka panjang, stabilitas dan pertumbuhan adalah dua sisi dari satu mata uang. Pertumbuhan yang berkelanjutan hanya bisa dicapai apabila stabilitas dapat secara umum dijaga. Stabilitas memungkinkan kebijakan-kebijakan sektoral dilaksanakan secara konsisten dan berkesinambungan. Gangguan terhadap stabilitas terjadi di setiap masa. Tapi pemerintah pada masa yang kita bahas di sini (dengan pengalaman pahit instabilitas ekonomi masih segar dalam ingatan) ternyata memiliki tekad politik kuat untuk menjaga stabilitas ekonomi, meskipun kadangkala harus menelan pil pahit. *Boom* minyak pun bukan seluruhnya berkah; ia membawa tantangan tersendiri terhadap stabilitas, yang memerlukan standar kepekaan dan kedisiplinan tertentu dalam menjaga keseimbangan makro. (Lihat **Kotak 6.2.**) Di masa ini juga terjadi dua peristiwa penting yang bisa mengganggu stabilitas ekonomi, tapi segera diatasi. (Lihat **Kotak 6.3** dan **Kotak 6.4.**)

Ketiga kondisi tersebut, yaitu adanya suasana politik yang mendukung, kelompok pelaksana yang solid dan mampu merumuskan dan melaksanakan kebijakan, dan komitmen kuat untuk menjaga stabilitas ekonomi, belum pernah terpenuhi di masa-masa sebelumnya dan, seperti yang akan kita lihat dalam perjalanan sejarah kita, tidak selalu dapat dipenuhi di masa-masa setelah itu.

Kotak 6.2

Pengendalian Makro Sewaktu *Boom* Ekspor

Fluktuasi harga dunia komoditi ekspor utama Indonesia sangat mempengaruhi stabilitas ekonomi dalam negeri. Dalam literatur, ini disebut *term of trade effects*. *Oil boom* 1974-81 sangat baik bagi tersedianya dana untuk investasi, tetapi bersamaan dengan itu juga

menimbulkan masalah pengelolaan stabilitas ekonomi yang tidak mudah. Prinsip “anggaran belanja berimbang” bukan kebijakan yang terbaik karena kenaikan penerimaan negara dari minyak harus dipakai habis (pada tahun yang sama). Situasi ini menciptakan adanya dua tekanan ekonomi: tekanan inflasi dan tekanan pada impor. “Demam inflasi” mewarnai masa ini. Selama 1974-81, laju inflasi mencapai rata-rata 18% per tahun. Tersedianya dana anggaran yang besar juga mempunyai dampak melonggarnya standar uji penggunaannya.

Pengalaman masa ini menggarisbawahi pentingnya dana rezeki nomplok (dari sumber mana pun) tidak dihabiskan, tetapi sebagian sebaiknya disimpan di luar negeri sebagai tabungan pemerintah dalam bentuk “sovereign fund” untuk digunakan nanti apabila *boom* berakhir (yang memang terjadi setelah 1981). Selalu ingat bahwa dalam kehidupan ekonomi suatu negara selalu ada masa longgar dan masa sempit! Kebijakan seperti ini tampaknya diupayakan pada masa ini, tetapi karena berbagai hal, tidak (dapat) dilaksanakan secara penuh, sehingga dampak negatif dari *boom* minyak masih dirasakan—impor meningkat terlalu cepat, standar uji kelayakan proyek pemerintah merosot, dan inflasi relatif tinggi.

Kotak 6.3

Krisis Beras 1972/73

Salah satu faktor risiko penting dalam pengelolaan ekonomi Indonesia yang harus selalu mendapatkan perhatian serius dari pengambil kebijakan adalah faktor iklim. Irama ekonomi Indonesia masih sangat dipengaruhi oleh kinerja sektor pertaniannya, khususnya produksi tanaman pangan dan lebih khususnya produksi padi. Mengantisipasi siklus iklim sangat penting. Gejala iklim yang sangat mempengaruhi ekonomi Indonesia adalah El Nino yang mengakibatkan kekeringan panjang, bukan hanya di negeri ini, melainkan juga di negara-negara lain di kawasan Asia Tenggara dan Australia. Gejala El Nino dapat terjadi kapan saja dengan berbagai derajat intensitas. Pada masa lalu, pengalaman menunjukkan bahwa kekeringan berat

dapat terjadi dalam siklus 5 sampai 10 tahunan. Tetapi karena perubahan iklim akhir-akhir ini, siklus tersebut menjadi makin sulit diprediksi.

Pada musim tanam 1972/73, El Nino berat terjadi, dengan konsekuensi panen tanaman pangan, khususnya beras, di kawasan ini merosot. Di Indonesia, panen tidak mencukupi kebutuhan beras dalam negeri. Pemerintah berupaya untuk menambah pasokan beras di dalam negeri dengan mendatangkan impor. Sayangnya, negara-negara penghasil utama beras di kawasan ini juga terkena dampak kekeringan sehingga produksi mereka merosot. Beras langka di pasaran dunia. Pada waktu itu diupayakan untuk memasok pengganti beras, seperti bulgur dan tepung terigu, tetapi ternyata kebiasaan makan beras tidak mudah diubah. Kekurangan pasokan dalam negeri mengakibatkan harga beras meroket. Sewaktu panen besar pada Maret 1972, harga beras di Jakarta adalah Rp47,50 per kilogram. Pada Desember 1972, harga beras naik menjadi Rp78,10 per kilogram dan pada Januari 1973 menjadi Rp84,35 per kilogram atau naik 78% dari Maret 1972. Kenaikan harga beras tidak bisa diredam dengan impor yang datang pada bulan-bulan kemudian dan hanya menjadi stabil setelah datang panen raya 1973/74 yang ternyata lebih baik. Peristiwa ini makin memperkuat tekad pemerintah pada waktu itu untuk secepatnya mencapai swasembada beras. Iklim merupakan faktor penting penentu irama ekonomi Indonesia, sampai sekarang dan untuk masa mendatang.

Kotak 6.4

Krisis Pertamina

Krisis Pertamina adalah sebuah peristiwa yang tidak diantisipasi, tetapi apabila tidak ditangani segera dapat menggoyahkan pengendalian makro dan mengacaukan strategi pembangunan. Di tengah-tengah *boom* minyak, perusahaan negara yang menangani minyak di negeri ini tiba-tiba pada Februari 1975 tidak mampu membayar utangnya yang jatuh waktu sebesar USD 100 juta. Demi menjaga kredibilitas Indonesia di dunia internasional, pemerintah melalui

Bank Indonesia membayar jumlah ini sambil menyatakan bahwa seluruh utang Pertamina dijamin oleh negara.

Awalnya tidak jelas berapa sebenarnya utang BUMN ini karena ia tidak pernah melaporkan kepada pemerintah. Setelah diinventarisasi, ternyata utang Pertamina pada 1975 jumlahnya sangat besar, yaitu tidak kurang dari USD 10,5 miliar. Menteri Pertambangan Mohamad Sadli mengatakan bahwa jumlah ini lebih besar daripada seluruh APBN 1976/77 dan juga lebih besar daripada seluruh utang Republik pada waktu itu. Utang tersebut sebagian besar adalah utang jangka pendek. Pertamina dapat bertahan dengan cara membayar utang yang jatuh waktu dengan mengambil utang jangka pendek baru. Praktik seperti ini dianggap aman oleh manajemen barangkali karena pada waktu itu seluruh devisa minyak pemerintah secara administratif melewati BUMN ini. Tapi pada pertengahan 1974, kondisi pasar keuangan internasional menegat. Pertamina kesulitan mendapatkan utang baru dan pemerintah harus menyelamatkan.

Masalah utamanya adalah ambisi Pertamina yang terlalu besar untuk mengerjakan proyek-proyek yang mereka anggap bermanfaat tanpa perhitungan matang. Bukan hanya bidang migas hulu dan hilir, pabrik petrokimia, armada tanker, dan industri jasa pendukung migas yang ditangani. Tapi ia melaksanakan proyek-proyek yang jauh di luar bisnis intinya, seperti pabrik baja Krakatau Steel, industrial *estate* dan turisme di Batam, *rice estate* di Sumatra Selatan, asuransi, armada penerbangan, hotel, dan lain-lain. Dan banyak dari proyek ini tidak melewati uji studi kelayakan yang memadai.

Untuk menyelesaikan masalah ini, pemerintah selanjutnya menghentikan proyek-proyek yang bisa disetop dan melakukan negosiasi kembali dengan para kreditur. Upaya ini berhasil menurunkan utang Pertamina menjadi USD 6,2 miliar, suatu jumlah yang masih sangat besar dan akan tetap menjadi beban pada anggaran negara beberapa tahun setelah itu. Antara 1976 dan 1979 diperkirakan antara 25-40% pembayaran utang luar negeri pemerintah adalah untuk membayar utang Pertamina ini.

Pelajaran yang penting adalah bagaimana pemerintah merespons peristiwa itu. Presiden Soeharto dengan cepat menginstruksikan agar Pertamina dirombak total sesuai dengan usulan dari para

teknokrat. Piet Harjono menggantikan Ibnu Sutowo sebagai Direktur Utama, yang kemudian melakukan pembenahan besar-besaran di dalam tubuh Pertamina. Semua proyek dan proses utang piutang diawasi oleh negara dan untuk beberapa waktu kemudian krisis serupa dapat dihindari.

Perubahan Struktural

Pergeseran Sektoral dan Produktivitas. Pertumbuhan ekonomi yang cepat pada masa ini diikuti dengan beberapa perubahan penting pada struktur ekonomi Indonesia. Perubahan komposisi PDB ditunjukkan dalam **Tabel 6.5** berikut ini.

Tabel 6.5
Komposisi PDB Indonesia, 1975–1985
(dalam %)

Sektor	1975	1980	1985
Primer	27,7	20,6	22,2
Migas dan Pertambangan	20,5	26,3	14,2
Pengolahan Minyak	0,6	0,3	5,0
Industri	10,9	11,1	13,0
Listrik, Gas, dan Air	0,3	0,3	0,4
Konstruksi	5,0	5,0	6,6
Keuangan dan Asuransi	2,4	2,0	2,6
Jasa Lain	32,6	34,4	36,0
Total	100,0	100,0	100,0

Sumber: Van Zanden & Marks (2012), hh. 190-191.

Peran sektor primer dalam PDB menurun, tetapi dengan satu catatan penting, yaitu bahwa satu subsektor di dalamnya—subsek-

tor tanaman pangan—tidak menurun terutama karena keberhasilan program intensifikasi beras. Sementara itu, sektor migas dan pertambangan meningkat sampai 1980 karena *boom* minyak, tetapi kemudian menurun karena *boom* berakhir. Peran industri sangat meningkat: industri migas (pengolahan minyak) dari 0,6% pada 1975 menjadi 5% pada 1985 dan pada periode yang sama industri non-migas dari 11% menjadi 13%. Kenaikan peran menonjol juga dialami oleh sektor konstruksi dan sektor jasa.

Pergeseran sektoral ini penting karena masing-masing sektor mempunyai tingkat produktivitas yang berbeda, sehingga pergeseran sarana produksi antar sektor mempunyai implikasi pada pertumbuhan ekonomi nasional. Pergeseran sarana produksi dari sektor yang rendah produktivitasnya ke sektor yang lebih tinggi produktivitasnya mempunyai dampak positif pada tingkat mikro maupun makro. Secara mikro, proses itu akan meningkatkan penghasilan sarana produksi tersebut (misalnya, upah untuk tenaga kerja) dan secara makro akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional.

Tabel 6.6 berikut menggambarkan perkembangan tingkat produktivitas tenaga kerja di beberapa sektor. Pada 1971, sektor pertanian mempunyai tingkat produktivitas tenaga kerja terendah dengan indeks=100.

Pada tahun tersebut, produktivitas sektor industri mencapai hampir empat kalinya, perdagangan dua kalinya, dan transportasi lebih dari tiga kalinya. Antara 1971 dan 1980, produktivitas sektor pertanian meningkat 34%, setara dengan peningkatan produktivitas sektor industri, yang mencerminkan keberhasilan program intensifikasi beras dalam meningkatkan produktivitas. Dalam dekade yang sama, sektor perdagangan mencatat kenaikan produktivitas tertinggi (+73%) diikuti transportasi (+59%). Secara umum tingkat produktivitas semua sektor meningkat. Kenaikan produktivitas adalah salah satu penyebab penting pertumbuhan ekonomi nasional pada masa ini.

Tabel 6.6
Indeks Tingkat Produktivitas Tenaga Kerja
di Berbagai Sektor Ekonomi,
1971 dan 1980

Sektor	1971	1980	Kenaikan 1971 ke 1980
Pertanian	100*	134	+34%
Industri Non-Migas	389	528	+36%
Perdagangan	199	344	+73%
Transportasi dan Perhubungan	324	514	+59%

Sumber: Van Zanden & Marks (2012), h. 185.

*) Dalam Rupiah Konstan: Rp996,8 per tenaga kerja.

Kotak 6.5

Dari Mana Datangnya Pertumbuhan

Dengan menggunakan teknik “akuntansi pertumbuhan” (*growth accounting*), pertumbuhan ekonomi dalam suatu periode dapat diperinci menurut sumber penyebabnya: apakah karena jumlah mereka yang bekerja (L) bertambah, apakah karena kapital (K) per pekerja (K/L) meningkat, atau apakah karena penerapan teknologi baru (T). R.M. Sundrum telah menerapkan teknik ini bagi pertumbuhan ekonomi di Indonesia 1960-81 dan hasilnya adalah sebagai berikut.

Sumber Pertumbuhan	1960-65	1967-73	1973-81
	(Rata-rata per tahun, dalam %)		
Pertambahan L	1,41	1,85	3,24
Kenaikan K/L	0,55	1,24	3,99
Teknologi Baru (T)	0,00	4,81	0,28
<i>Pertumbuhan Total</i>	1,96	7,90	7,51

Sumber: Sundrum (1986).

Pada periode 1960-65, pertumbuhan ekonomi rendah (1,96% per tahun) dengan sumber utama pertambahan jumlah orang yang bekerja (L). Pada periode 1967-73, pertumbuhan ekonomi sangat meningkat dengan sumber utama teknologi baru (T), sedangkan pada periode 1973-81 pertumbuhan ekonomi masih sangat tinggi, tetapi sumber utamanya adalah pertambahan jumlah pekerja (L) dan makin besarnya modal (kapital) yang dipakai per pekerja (K/L).

Gejala “Penyakit Belanda”. *Boom* ekspor bisa mempengaruhi struktur ekonomi suatu negara melalui apa yang secara populer disebut gejala “penyakit Belanda”. Secara sederhana dampak penyakit ini adalah sebagai berikut. Apabila harga barang-barang ekspor utama suatu negara meningkat secara signifikan dan berlangsung cukup lama, *suplai devisa* di dalam negeri melimpah dan ini akan mengakibatkan mata uang negara itu menguat (*apresiasi kurs*). Karena kurs terapresiasi, barang-barang ekspor *lainnya* di luar komoditi ekspor utama menjadi “mahal” dilihat dari segi pengimpornya di luar negeri dan akibatnya ekspor barang-barang ini (dengan demikian produksinya di dalam negeri) merosot, dengan konsekuensi lanjutan berupa PHK dan perusahaan tutup. Apresiasi kurs juga mempunyai dampak negatif terhadap industri substitusi impor, karena sekarang harga barang-barang serupa dari impor menjadi “murah” dilihat dari kaca mata pembeli dalam negeri. Produksi dalam negeri tidak dapat bersaing dengan barang-

barang impor dan konsekuensinya sama dengan produsen barang-barang ekspor non-utama tadi, yaitu produksi dalam negeri menurun. Hanya komoditi-komoditi yang harganya naik tadi yang terus meningkat produksinya, selama kenaikan harganya lebih dari mengompensasi dampak negatif dari apresiasi mata uang dalam negeri.

Boom ekspor memberi berkah pada produsen barang-barang tersebut, tetapi menimbulkan musibah bagi produsen barang-barang lain. Perbedaan rezeki antar sektor ini, apabila berlangsung lama, menimbulkan masalah penyesuaian dalam negeri yang pelik, yaitu bagaimana mengatasi masalah PHK di sektor yang menyusut dan mengisi kekurangan tenaga kerja di sektor-sektor yang berkembang. Masalahnya, tenaga kerja yang di-PHK sering tidak sesuai untuk lowongan-lowongan yang terbuka di sektor-sektor lain. Masalah penyesuaian seperti ini juga akan dihadapi apabila tiba-tiba situasi berbalik, waktu harga komoditi ekspor utama anjlok.

Apakah “penyakit Belanda” terjadi di Indonesia pada masa *boom* minyak pada dasawarsa 1970-an ini? Mengamati pergeseran dalam komposisi PDB dan ekspor, gejala itu memang terjadi. Tapi sejumlah pengamat mengatakan bahwa Indonesia berhasil menghindari dampak ekstrim penyakit ini karena memanfaatkan dana minyak dengan cukup bijak, yaitu untuk membangun sektor pertanian (khususnya untuk mencapai swasembada beras) dan infrastruktur dasar serta untuk melaksanakan secara massal program-program kesejahteraan sosial, seperti pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, kemiskinan. Tetapi tidak seluruh dampaknya dapat dihindari. (Lihat **Kotak 6.2** di halaman 138-139.)

Sejumlah pengamat mengatakan bahwa tersedianya dana melimpah menyebabkan munculnya industri-industri yang tidak efisien dan tidak dapat hidup dalam suasana persaingan global yang harus dihadapi Indonesia ke depan. Dengan kata lain, dalam arti

yang lebih longgar, Indonesia memang mengalami dampak negatif “penyakit Belanda”:

- Penerimaan migas yang melimpah melengahkan kita untuk mengembangkan sumber penerimaan non-migas (pajak). Ketimpangan sumber penerimaan negara ini menimbulkan masalah fiskal yang merepotkan ketika harga minyak terus merosot pada dekade 1980-an.
- Situasi itu juga melengahkan kita untuk mendorong ekspor non-migas dan ketimpangan ekspor ini kemudian menimbulkan masalah penyesuaian neraca pembayaran yang tidak kalah rumit sewaktu harga minyak berbalik arah.
- Dengan dana minyak yang berlimpah, pemerintah melalui APBN-nya menjadi motor penggerak utama ekonomi. Ini telah melengahkan kita untuk membangun iklim yang mendorong investasi swasta di bidang-bidang yang mampu bersaing tanpa mengandalkan dukungan pemerintah, dalam bentuk dana maupun proteksi.
- Dana melimpah juga cenderung melemahkan disiplin pengujian kelayakan proyek di departemen-departemen pemerintah maupun di BUMN-BUMN. Krisis Pertamina 1975 yang terjadi tidak bisa dilepaskan dari suasana disiplin yang melonggar di masa *boom* minyak ini.

Dampak-dampak negatif ini menjadi masalah-masalah nyata yang harus dihadapi dan diatasi ketika harga minyak berbalik arah pada dasawarsa 1980-an. Kita akan membahasnya dalam Bab 7.

Kemiskinan dan Kependudukan

Seperti disinggung pada awal bab ini, sejak Repelita II (dimulai 1974), sasaran program yang dicakup di dalamnya semakin luas dan menempatkan pembangunan manusia dan kesejahteraan

sosial pada prioritas tinggi, seperti yang seharusnya. **Tabel 6.1** di permulaan bab ini menunjukkan peningkatan yang sangat besar dalam alokasi anggaran pembangunan untuk pendidikan, kesehatan, transmigrasi, dan pembangunan daerah.

Konsumsi dan Kemiskinan. Satu pertanyaan mendasar adalah apakah pertumbuhan ekonomi yang tinggi di masa ini membawa berkah kepada penduduk Indonesia? **Tabel 6.7** menyajikan data makro (statistik PDB) dan data mikro (survei rumah tangga Susenas) mengenai pengeluaran konsumsi penduduk perkotaan dan pedesaan pada dekade 1970-an. Konsumsi penduduk perkotaan meningkat secara konsisten selama masa itu, tetapi penduduk pedesaan tampaknya baru mengenyam berkah dalam belah kedua

Tabel 6.7
Pertumbuhan Konsumsi
Per Kapita Riil (pada Harga Konstan),
1969-1981
(dalam % per tahun)

	1969/1970-1976	1976-1981
<i>Data Makro</i> ¹⁾		
- Pengeluaran Konsumsi Per Kapita (Indonesia)	4,8	8,7
<i>Data Mikro</i> ²⁾		
- Perkotaan	3,8	3,4
- Pedesaan	-0,4	3,6
- Indonesia	0,8	4,1

Sumber: Booth (1992), h. 330.

1) Data PDB menurut kategori pengeluaran.

2) Data Susenas.

dekade tersebut. Pada waktu itu, program-program yang berorientasi pada pedesaan (Bimas, Inpres Desa, infrastruktur pedesaan, pendidikan, dan kesehatan) mulai menunjukkan dampaknya dan pertumbuhan konsumsi di pedesaan menjadi setara dengan perkotaan.

Pertanyaan selanjutnya, apakah rezeki minyak juga memberi berkah kepada penduduk miskin di negeri ini? Ada beberapa angka kemiskinan yang berbeda dari sumber yang berbeda, tetapi semuanya mengarah pada kesimpulan yang sama, yaitu bahwa selama dekade 1970-an persentase orang miskin menurun secara berarti. **Tabel 6.8** diambil dari salah satu sumber tersebut dan menunjukkan bahwa berkah minyak sampai juga kepada penduduk miskin di negeri ini.

Tabel 6.8
Persentase Penduduk di Bawah Garis Kemiskinan,
1969/1970, 1976, dan 1981
(dalam %)

Tahun	Jawa		Luar Jawa	
	Perkotaan	Pedesaan	Perkotaan	Pedesaan
1969/1970	41,7	43,7	39,4	29,3
1976	28,3	51,1	32,6	27,9
1981	13,1	21,3	17,7	23,9

Sumber: Booth (1992), h. 346.

Program Keluarga Berencana. Salah satu program pembangunan yang menonjol yang dimulai pada masa ini adalah program keluarga berencana. Dengan dibentuknya Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) pada 1970, program ini menjadi bagian integral dari strategi pembangunan nasional.

Tujuannya adalah untuk mengendalikan laju pertumbuhan penduduk yang masih sangat tinggi agar peningkatan taraf dan kualitas hidup bagi penduduk dapat dicapai lebih cepat. Fokusnya adalah pada penurunan *tingkat fertilitas* penduduk, yaitu berapa jumlah anak yang dilahirkan oleh seorang ibu selama masa hidupnya. Laju pertumbuhan penduduk adalah perbedaan antara angka kelahiran dan angka kematian (mortalitas). Angka kelahiran ditentukan oleh tingkat fertilitas. Jadi, apabila angka fertilitas turun, laju pertumbuhan penduduk juga diharapkan akan turun. Caranya? Dengan menyebarkan penggunaan alat kontrasepsi seluas mungkin agar para ibu dapat mengatur kelahiran anaknya.

Hasil sensus penduduk menunjukkan bahwa tingkat fertilitas Indonesia terus menurun tajam paling tidak sampai awal 1990-an. Tingkat fertilitas total Indonesia menurun dari sekitar 5,6 pada 1960-65 menjadi 3,4 pada 1985-90; 2,55 pada 1995-2000 dan 2,35 pada 2000-2005.

Suatu prestasi yang secara internasional termasuk paling berhasil, setara dengan yang dicapai di India, Cina, dan Thailand untuk kurun waktu yang kurang lebih sama. Namun setelah itu, terutama setelah krisis keuangan 1997, *trend* itu berhenti karena program keluarga berencana tergeser oleh program-program penanganan krisis yang dianggap lebih mendesak dan setelah tanggung jawab program keluarga berencana diserahkan kepada daerah pada 2004. Sejak itu, BKKBN dan program keluarga berencana kehilangan *greget*. Satu lagi contoh program masa lalu yang baik, tetapi menjadi tidak terurus.

Urbanisasi. Satu gejala sosial yang terjadi pada pasca-kemerdekaan, dan di masa depan akan makin menjadi problema yang urgen, adalah terjadinya *urbanisasi* atau perpindahan penduduk dari pedesaan ke perkotaan secara besar-besaran. Urbanisasi mengalami akselerasi mulai tahun 1970 dan makin cepat dari tahun ke tahun (**Tabel 6.9**). Pengalaman di negara-negara lain menunjukkan

bahwa urbanisasi, dengan dukungan lingkungan yang memadai, dapat menjadi pendorong industrialisasi dan pembangunan. Tetapi urbanisasi yang terlalu cepat, yang tidak dibarengi daya dukung yang memadai, akan menimbulkan masalah sosial besar dan akhirnya justru menghambat industrialisasi.

Tabel 6.9
Persentase Penduduk yang Tinggal di Perkotaan
di Indonesia, 1930-2010

Tahun	Tingkat Urbanisasi (%)	Kenaikan Tingkat Urbanisasi Per Dasawarsa (%)
1930	5,0	
1950	12,4	3,7
1960	14,6	2,2
1970	17,1	2,5
1980	22,1	5,0
1990	30,6	8,5
2000	42,0	11,3
2010	53,2	11,2

Sumber: Van Zanden & Marks (2002), h. 155.

Laju urbanisasi dipengaruhi oleh strategi pembangunan yang dipilih dan karenanya cara mengatasi masalah ini haruslah dengan memilih strategi pembangunan yang tepat dari awal, terutama bagi daerah-daerah yang belum telanjur semrawut dan kumuh.

Sementara bagi kota-kota yang sudah telanjur bermasalah harus dilakukan langkah-langkah darurat yang tegas. Pengalaman di berbagai negara, dan di negara kita sendiri, menunjukkan bahwa menata kota yang sudah telanjur semrawut bukanlah hal yang mudah. Masalah urbanisasi akan bersama kita untuk beberapa dasawarsa mendatang dan akan makin berat apabila tidak ditangani secara terencana, konsisten, dan berkelanjutan, mulai dari sekarang. Kita tidak boleh membiarkan negara kita menjadi sekadar koleksi dari kota-kota yang kumuh. Ini adalah salah satu contoh di mana perencanaan yang tegas harus mampu menundukkan mekanisme pasar.

RANGKUMAN

1. Setelah stabilitas ekonomi mulai kembali dan roda ekonomi bergerak lagi, fokus bergeser ke masalah-masalah ekonomi dan pembangunan jangka yang lebih panjang. Indonesia memasuki periode panjang melaksanakan pembangunan, sesuatu yang belum pernah terjadi pada masa sebelumnya.
2. Repelita I (1969-74) mengonsolidasikan apa yang dicapai sebelumnya dan memulai beberapa inisiatif baru. Tapi perluasan program pembangunan mulai terjadi sejak Repelita II.
3. Dekade 1970-an memungkinkan pemerintah menjadi penjur utama pembangunan, bukan hanya melalui kebijakan-kebijakannya, melainkan juga melalui dana anggaran yang terus meningkat karena berkah rezeki minyak.
4. Sinergi politik dan ekonomi memungkinkan dilaksanakannya program-program pembangunan dengan perspektif

jangka panjang. Tantangan-tantangan stabilitas makro tetap saja menghadang perjalanan Indonesia pada masa ini, tetapi teratasi karena ada niat politik yang kuat untuk menjaga keseimbangan makro, kadangkala dengan meminum pil pahit.

- 5.** Pertumbuhan ekonomi tinggi dapat dicapai dengan industri dan pertanian pangan sebagai motor penggerakannya. Tetapi juga bidang kesejahteraan rakyat menunjukkan kemajuan yang mengesankan. Bab 7 berikutnya membahas bagaimana strategi pembangunan harus disesuaikan karena harga minyak berbalik arah.

BAB 7

MELEPASKAN KETERGANTUNGAN PADA MINYAK, MEMBANGUN SEKTOR NON-MIGAS, 1982-1996

Alur Perkembangan Utama

Setiap peristiwa pasti ada awal dan ada akhirnya. Pada tahun 1982 kejayaan minyak berakhir. Mulai tahun itu, harga minyak terus merosot sepanjang sisa dasawarsa itu. Indonesia menghadapi kondisi ekonomi yang bertolak belakang dengan periode sebelumnya. Masalah lama, yaitu *defisit ganda*, muncul kembali. Bab ini mengisahkan kebijakan-kebijakan apa yang diambil pemerintah untuk mengatasinya dan apa hasilnya.

Pemerintah mengambil langkah-langkah dalam dua gelombang. Gelombang pertama menitikberatkan pada pengamanan kondisi ekonomi makro dengan munculnya tekanan pada neraca pembayaran dan anggaran negara. Gelombang kedua dipicu oleh anjloknya harga minyak ke titik nadir pada 1986. Kedua gelombang ini, dan terutama gelombang kedua, merupakan upaya habis-habisan (*all out*) untuk memacu ekspor non-migas dan kegiatan ekonomi non-migas lainnya. Indonesia banting setir dari pembangunan yang dimotori oleh sektor migas ke pembangunan yang ditopang oleh kekuatan sektor non-migas, dari strategi substitusi-impor ke strategi promosi-ekspor; dari strategi yang “melihat ke dalam”

(*inward looking*) ke strategi yang “melihat ke luar” (*outward looking*).

Sejarah mencatat bahwa langkah-langkah itu berhasil membawa Indonesia melewati masa kritis dan kemudian memposisikannya pada jalur pertumbuhan baru—pertumbuhan yang mengandalkan pada ekspor non-migas—yang tidak kalah dinamisnya dibanding pertumbuhan sebelumnya. Pada masa ini, Indonesia mencatat pertumbuhan ekonomi yang sangat cepat—salah satu “macan Asia”—sampai Krisis Keuangan Asia datang pada 1997 yang mengakibatkan kerusakan dan kemunduran pada perekonomian kita.

Kebijakan Gelombang Pertama, 1983-1985

Dipicu oleh kelesuan ekonomi di negara-negara industri dan kelebihan pasokan minyak dunia, pada tahun 1982 harga minyak Indonesia merosot dari sekitar USD 35/barel menjadi di bawah USD 30/barel dan terus merosot sampai USD 25/barel pada 1985. Bukan hanya harga, melainkan volume produksi Indonesia juga menurun sejak mencapai puncaknya pada 1977. Sementara konsumsi dalam negeri terus meningkat, sehingga yang tersisa untuk ekspor makin menciut. Nilai ekspor minyak bumi yang mencapai puncaknya pada 1981-82 dengan rata-rata tahunan sebesar USD 14,6 miliar, terus merosot menjadi hanya setengahnya, yaitu USD 7,7 miliar pada 1985. Ekspor gas meningkat sejak 1977, tetapi masih terlalu kecil untuk dapat mengompensasi kemerosotan ekspor minyak bumi. Pada awal dasawarsa 1980-an, 3/4 penerimaan ekspor Indonesia berasal dari minyak dan gas dan 2/3 penerimaan APBN dari migas. Kita bisa bayangkan bagaimana setiap dolar penurunan ekspor migas memberikan tekanan pada neraca pembayaran dan anggaran negara.

Mari kita lihat pengaruhnya pada APBN. Pada tahun anggaran 1981/82 dan 1982/83, penerimaan negara dari migas menyumbang sekitar 67% dari seluruh penerimaan dalam negeri pemerintah.

Delapan puluh persen dari seluruh penerimaan digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin dan 20%-nya untuk membiayai proyek-proyek pembangunan. Pada tahun 1985/86 penerimaan migas turun drastis sehingga tidak lagi cukup untuk sekadar membiayai pengeluaran rutin pemerintah. Indonesia menghadapi penyakit lamanya, yaitu tekanan pada neraca pembayaran yang terjadi bersamaan dengan tekanan pada APBN-nya—masalah *defisit ganda*. Kali ini dengan intensitas yang mengkhawatirkan.

Menghadapi kondisi seperti itu, prioritas yang mendesak bagi pemerintah adalah bagaimana menjaga kondisi neraca pembayaran dan APBN agar tidak makin memburuk dan tetap terkendali. Berikut ini garis besar langkah-langkah yang diambil.

Devaluasi. Resep standar untuk mengobati defisit transaksi berjalan adalah devaluasi. Pada Maret 1983 rupiah didevaluasi sebesar 28% (dari Rp703 per USD menjadi Rp970 per USD). Langkah ini diharapkan dapat mendorong ekspor (non-migas) dan sekaligus mengerem impor sehingga mengurangi tekanan pada defisit transaksi berjalan.

Pengetatan Fiskal. Pada Mei 1983 pemerintah mengumumkan pembatalan sejumlah proyek besar pemerintah, terutama yang memakan devisa. Langkah ini diikuti dengan langkah-langkah penghematan anggaran lain untuk menekan pengeluaran APBN dan sekaligus mengurangi tekanan pada impor. Langkah-langkah ini ternyata belum cukup untuk menutup penurunan penerimaan dalam negeri pemerintah dan ketekoran anggaran masih ada. Sesuai dengan prinsip “anggaran belanja berimbang”, maka harus dicari sumber pembiayaan tambahan untuk menutup ketekoran ini. Sumber yang paling aman dari segi pengendalian makro adalah dengan menambah pinjaman lunak (yaitu pinjaman dengan bunga dan persyaratan di bawah yang berlaku di pasar). Oleh karena itu, kegiatan diplomasi diintensifkan untuk mendapatkan tambahan

pinjaman lunak dari IGGI. Pinjaman ini, yang diberikan dalam bentuk devisa, dapat digunakan untuk menutup kekurangan pembiayaan dalam APBN dan sekaligus untuk menghemat penggunaan cadangan devisa yang ada untuk impor. Kita ingat bahwa pada masa stabilisasi dan rehabilitasi tahun 1966-73 yang lalu bantuan luar negeri memegang peran yang menentukan dalam strategi kebijakan ekonomi pemerintah. Pada masa *boom* minyak, sewaktu penerimaan negara dan devisa melimpah, Indonesia tetap membuka opsi pembiayaan ini dan tetap memanfaatkan fasilitas ini, tetapi dalam skala kecil. Pada masa pasca-*boom* minyak, perannya menjadi kritis kembali.

Deregulasi Awal Perbankan. Pada Juni 1983 diumumkan paket kebijakan yang membebaskan bank-bank milik pemerintah untuk menentukan bunga atas simpanan nasabahnya (sebelumnya dipatok oleh pemerintah/Bank Indonesia) dan menghapus *plafond* (batas atas) kredit yang boleh diberikan oleh semua bank (termasuk bank swasta) yang sebelumnya harus disetujui Bank Indonesia setiap tahunnya. Pemberian otonomi bagi bank-bank pemerintah berdampak luas karena pada waktu itu bank-bank ini menguasai pangsa lebih dari 80% dari seluruh kegiatan sektor perbankan. Sejarah mencatat bahwa paket kebijakan ini menjadi langkah pembuka bagi rangkaian deregulasi yang lebih luas lagi di bidang perbankan dan pasar modal pada 1988. Dengan kebebasan ini, perbankan diharapkan dapat lebih efektif melaksanakan fungsinya sebagai lembaga “perantara keuangan” (*financial intermediaries*), yaitu memobilisasi tabungan masyarakat dan menyalurkannya untuk membiayai kegiatan dunia usaha. Hal ini penting karena sejak itu dunia usaha dan dana masyarakatlah yang diharapkan menjadi motor penggerak ekonomi, bukan lagi pemerintah dan uang minyak seperti sebelumnya.

Reformasi Perpajakan. Pada September 1983 untuk pertama kalinya sejak kemerdekaan, pemerintah mengumumkan program reformasi luas di bidang perpajakan. Tujuan pokoknya adalah untuk meningkatkan penerimaan negara non-migas dan mengurangi ketergantungan APBN pada penerimaan migas yang makin tidak menentu. Sistem dan prosedur baru dan lebih sederhana diterapkan pada pajak-pajak yang diandalkan: pajak penghasilan (PPh) mulai berlaku 1984, pajak pertambahan nilai (PPN, yang menggantikan pajak penjualan) mulai berlaku April 1985, dan pajak bumi dan bangunan (PBB) mulai diterapkan pada 1986. Reformasi ini juga ditopang dengan serangkaian pembenahan tata kerja dan pelatihan staf di Direktorat Jenderal Pajak. Langkah ini adalah satu contoh bahwa masa sulit melahirkan kebijakan yang berani. Semasa *boom* minyak, uang minyak mengalir masuk dengan sendirinya dan sumber-sumber perpajakan non-migas terabaikan. Sekarang, uang hanya akan masuk dengan kerja keras. Indonesia ketinggalan dibanding dengan negara-negara di kawasan ini dalam mengembangkan sumber-sumber perpajakan ini. *Tax ratio* (rasio pajak terhadap PDB) Indonesia tergolong terendah di kawasan ini, sampai sekarang.

Reformasi Kepabeanan. Pada April 1985 pemerintah mengambil satu langkah drastis di bidang kepabeanan yang kemudian dijuluki kebijakan Inpres 4/1985. Kebijakan ini pada hakikatnya membekukan fungsi kepabeanan aparat bea dan cukai (khususnya di bidang impor) dan mengalihkannya kepada perusahaan internasional yang dikontrak pemerintah, SGS. Pemicunya adalah makin banyaknya keluhan dari pelaku usaha mengenai berbagai hambatan yang mereka hadapi di lapangan dan biaya yang harus mereka keluarkan dalam melakukan kegiatan ekspor dan impor. Selain itu, ada indikasi kebocoran penerimaan negara dari kegiatan ini. Kebijakan ini kemudian menjadi salah satu pilar penting pen-

dukung paket-paket kebijakan berikutnya untuk mendorong ekspor non-migas.

Hasil-Hasilnya. Bagaimana hasil dari kebijakan-kebijakan tersebut? Secara umum, keseimbangan makro dapat dipertahankan. Defisit transaksi berjalan yang melonjak dari USD 2,8 miliar pada tahun anggaran 1981/82 menjadi USD 7,0 miliar pada 1982/83 secara bertahap dapat diturunkan kembali menjadi USD 1,8 miliar pada 1985/86. Sementara itu, pelaksanaan yang ketat dari prinsip “anggaran belanja berimbang” memberikan jangkar kestabilan yang diperlukan bagi perekonomian. Tidak lagi seperti di masa-masa sebelumnya, prinsip ini menjamin bahwa anggaran negara tidak lagi menjadi sumber masalah, karena apa pun situasinya pengeluaran pemerintah tidak bisa melebihi tersedianya sumber pembiayaan yang aman, yaitu dari penerimaan pajak dan non-pajak plus pinjaman lunak yang dapat diperoleh. Penerimaan pajak non-migas meningkat dari 5,7% PDB pada 1983 menjadi 6,8% PDB pada 1985. Peningkatan yang lebih signifikan baru terjadi pada tahun-tahun kemudian, setelah reformasi perpajakan berjalan penuh.

Ekspor non-migas juga mulai menunjukkan tanda-tanda kebangkitan, meskipun peningkatannya yang luar biasa masih harus menunggu langkah-langkah kebijakan gelombang kedua. Sementara itu, inflasi yang mencapai sekitar rata-rata 15% per tahun selama 1981-82 menurun menjadi sekitar 7,5% selama 1984-85. Pada tahun 1982-83 laju inflasi masih tinggi terutama karena kenaikan harga beras (teman kita El Nino berkunjung kembali, meski tidak segalak 10 tahun sebelumnya).

Perbankan juga memberikan respons sangat cepat pada Paket Juni. Aset perbankan (terutama terdiri dari kredit kepada nasabah) melipat dua kali dari Rp10,9 triliun pada 1982 menjadi Rp21,2 triliun pada 1985. Pertumbuhan aset bank ini berlanjut pada tahun-tahun setelah itu, bahkan dengan laju yang lebih cepat lagi. Dunia

usaha makin mudah mendapatkan pembiayaan dari perbankan—suatu hal yang baik bagi pelaku usaha, tetapi mulai menimbulkan pertanyaan mengenai *kualitas* aset tersebut—pertanyaan yang menjadi sangat aktual 12 tahun kemudian sewaktu terjadi Krisis Keuangan Asia.

Yang masih mengecewakan adalah kinerja pertumbuhan ekonomi yang jauh di bawah tahun-tahun sebelumnya. Antara 1982 dan 1985 rata-rata pertumbuhan ekonomi hanya mencapai di bawah 3% per tahun. Kinerja pertumbuhan yang kurang baik ini beserta peristiwa-peristiwa yang terjadi berikut ini mendorong dilakukannya reformasi gelombang kedua.

Kebijakan Gelombang Kedua, 1986-1996

Pada tahun 1986 terjadilah perkembangan penting yang mendorong pemerintah untuk mengambil langkah-langkah lanjutan yang mendasar. Pada tahun itu harga minyak merosot lagi dengan tajam dari sekitar USD 25/barel pada awal tahun menjadi di bawah USD 12/barel pada pertengahan tahun. Ini menimbulkan tekanan baru pada keseimbangan makro yang sedang dalam proses penyembuhan.

Masalah keseimbangan makro kembali menyita perhatian para pengambil kebijakan, sementara sasaran-sasaran jangka menengah masih belum terjangkau. Mari kita ulang sasaran-sasaran pokok yang ingin dicapai kebijakan pada masa ini. Dalam jangka pendek, sasaran utamanya adalah secepatnya mengembalikan keseimbangan makro, sedangkan dalam jangka menengah sasaran utamanya ada tiga, yaitu (a) memacu ekspor non-migas untuk menggantikan ekspor migas sebagai pemasok devisa dan motor penggerak utama ekonomi nasional; (b) meningkatkan penerimaan negara (pajak) non-migas untuk menggantikan penerimaan migas sebagai penopang utama APBN; dan (c) meningkatkan peran sektor keuangan untuk mendukung dunia usaha sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi nasional. Selama beberapa tahun mulai 1986, serangkai-

an langkah penting diambil untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut. Berikut ini garis besar kronologinya.

Devaluasi Lagi. Pada September 1986 rupiah didevaluasi lagi sebesar 31%. Tujuannya adalah, sekali lagi, untuk mengerem pelepasan defisit transaksi berjalan. Kali ini langkah ini disertai dengan perubahan sistem kurs, dari semula sistem kurs tetap (*fixed rate system*) yang hanya berubah kalau ada devaluasi, menjadi sistem kurs mengambang terkendali (*managed floating system*) yang membiarkan kurs bergerak dalam batas-batas yang dijaga oleh bank sentral. Dalam praktik, sistem baru ini membolehkan rupiah terdepresiasi sekitar 2-4% setiap tahunnya, sesuatu yang dianggap perlu untuk mengompensasi perbedaan laju inflasi di Indonesia dibanding di negara-negara pesaingnya agar ekspor Indonesia tetap kompetitif.

Namun, sistem kurs baru ini ternyata belum sepenuhnya dimengerti dan diterima para pelaku pasar. Ia sempat memicu pelarian modal keluar dari Indonesia. Modal yang lari keluar selama dua bulan (Desember 1986-Januari 1987) diperkirakan mencapai USD 2 miliar. Suasana tidak tenang itu terus berlanjut beberapa bulan kemudian sampai dilakukan “gebrakan (Menteri Keuangan) Sumarlin” pada Juni 1987, yang menginstruksikan deposito BUMN-BUMN di bank dikonversi menjadi SBI. Aliran modal keluar berhenti, tapi, karena likuiditas mendadak kering, suku bunga bank serta-merta melonjak menjadi 40%, suatu keadaan yang menyulitkan perbankan dan dunia usaha. Kondisi likuiditas baru kembali normal beberapa bulan kemudian. Sejarah mencatat satu hal baru, yaitu bahwa gejala pelarian modal merupakan realita baru bagi perekonomian Indonesia yang harus selalu diwaspadai dan dikelola. Sepuluh tahun kemudian, ia datang lagi, kali ini dalam skala yang jauh lebih dahsyat.

Ada satu peristiwa lagi yang ikut memperberat masalah yang dihadapi pengelola ekonomi Indonesia pada waktu itu, yaitu ter-

jadinya penguatan drastis mata uang yen terhadap mata uang-mata uang lain (dijuluki *yendaka*). Apabila pada pertengahan 1980-an satu USD ditukar 250 yen, maka menjelang akhir dasawarsa tersebut satu USD hanya setara 125 yen/USD. Ini sangat memperberat beban pembayaran utang yang ditanggung APBN karena sekitar 40% utang Republik pada waktu itu dalam yen dan harus dibayar dalam yen, sedangkan sebagian besar penerimaan devisa negara dihitung dalam USD.

Pengetatan Fiskal Lagi. Seperti juga di masa sebelumnya, devaluasi saja tidak cukup untuk mengatasi masalah defisit ganda. Penyesuaian harus dilakukan pula pada APBN, tapi kali ini dengan skala yang lebih besar. APBN tahun 1986/87 sampai dengan 1988/89 merupakan anggaran yang sangat ketat. Reformasi perpajakan mulai menghasilkan peningkatan penerimaan pajak di luar migas, tetapi ternyata masih juga mengharuskan penghematan dan pemotongan berbagai pos pengeluaran. Tetapi, langkah penghematan ini pun belum cukup. Sesuai dengan perhitungan berdasarkan prinsip “anggaran belanja berimbang”, masih ada ketekoran yang harus ditutup, dan satu-satunya jalan untuk menutupnya adalah dengan menambah pinjaman lunak. Oleh karena itu, pada tahun-tahun ini Indonesia makin mengintensifkan diplomasinya dengan IGGI. Konsekuensinya dalam jangka menengah adalah bahwa APBN makin tergantung pada pinjaman luar negeri—suatu kondisi yang tidak sehat tapi pada waktu itu tidak bisa dielakkan, kecuali dengan pemotongan anggaran lebih dalam lagi.

Reformasi Sektor Keuangan. Tahun 1988-89 menandai perubahan besar di sektor keuangan. Pada Oktober 1988 pemerintah mengumumkan paket kebijakan yang merupakan kelanjutan dan perluasan Paket Juni 1983. Sisa-sisa aturan lama yang memasung kompetisi di sektor perbankan dihapus. Sekarang siapa pun dapat membuka bank dengan persyaratan yang jauh lebih longgar dari-

pada sebelumnya. Ruang gerak bank-bank nasional diperluas: mereka bebas berkompetisi menjaring nasabah baru, menawarkan produk baru, membuka cabang baru, melakukan kerja sama dengan lembaga-lembaga keuangan lain. Bank-bank asing yang sudah beroperasi di Indonesia diperbolehkan membuka cabang di sejumlah ibu kota provinsi, perizinan juga dibuka untuk bank-bank patungan (*joint venture banks*) hasil kerja sama antara bank nasional dan bank internasional. Sementara itu, sistem pengawasan oleh Bank Indonesia diperkuat, termasuk pengawasan atas kecukupan modal bank, posisi devisa, dan batas-batas legal pemberian pinjaman. Singkat kata, perbankan Indonesia dan sistem pengawasannya diupayakan untuk ditingkatkan ke standar modern yang berlaku di negara-negara lain.

Masa ini juga mencatat reformasi besar di pasar modal. Sejalan dengan reformasi di sektor perbankan, melalui beberapa paket kebijakan, pasar modal dibuka lebar. Persyaratan dipermudah untuk menerbitkan saham oleh perusahaan-perusahaan dalam negeri, demikian pula perizinan untuk membuka perusahaan sekuritas termasuk yang berbentuk perusahaan patungan dan untuk masuknya investor asing ke bursa.

Deregulasi Perdagangan dan Investasi. Satu sasaran penting lain adalah memastikan agar ekspor non-migas Indonesia kompetitif di pasar dunia dan Indonesia juga kompetitif sebagai tujuan investasi global. Terutama sejak 1986 serangkaian paket kebijakan diluncurkan untuk mencapai tujuan ini. Beberapa di antaranya adalah sebagai berikut.

Pada Mei 1986, sebuah paket deregulasi penting diluncurkan. Perusahaan yang mengekspor sekurangnya 85% hasil produksinya, sarana-sarana produksi yang mereka impor dibebaskan dari bea masuk (dan aturan-aturan impor lain) melalui sistem menagih kembali pemerintah semua bea masuk yang mereka bayar (*draw-back system*). Dengan sistem ini, biaya produksi dan biaya-biaya

lain para eksportir dapat ditekan. Sistem ini terus diperluas sampai tahun 1990-an.

Satu tema penting lain adalah menghilangkan hambatan administratif terhadap ekspor. Termasuk di sini adalah rangkaian deregulasi dan debirokratisasi yang diluncurkan sampai pertengahan 1990-an atas tata cara dan perizinan ekspor, penurunan sejumlah besar tarif atas impor, pengurangan hambatan non-tarif atas impor dan menggantikannya dengan sistem tarif sehingga lebih transparan. Tujuan utama dari ini semua adalah, sekali lagi, agar ekspor Indonesia dapat bersaing di pasar dunia.

Di bidang investasi, berbagai prosedur persetujuan investasi disederhanakan, persyaratan modal minimum dan divestasi diperlonggar, dan sejumlah kesepakatan antar negara untuk memfasilitasi investasi ditandatangani. Dengan langkah-langkah itu, Indonesia diharapkan dapat bersaing dengan negara-negara lain sebagai tujuan investasi.

Apa Hasil-Hasilnya?

Keseimbangan Makro Pulih, Ekonomi Tumbuh. Strategi “banting setir” ini berhasil. Keseimbangan makro jangka pendek dapat dipulihkan. Defisit transaksi berjalan yang mencapai USD 4,1 miliar pada 1986 berhasil diturunkan menjadi USD 1,6 miliar pada 1989. Namun setelah itu, karena dinamika situasi ekonomi dunia, sampai 1996 transaksi berjalan Indonesia mengalami pasang surut, meski tidak sampai menyulut krisis seperti di dasawarsa sebelumnya. **(Tabel 7.1.)** Salah satu faktor penolongnya adalah kinerja ekspor non-migas yang meningkat dengan spektakuler. Pada tahun 1986, sewaktu deregulasi gelombang kedua dimulai, ekspor non-migas baru mencapai USD 6,5 miliar, tiga tahun kemudian (1989) melipat dua menjadi USD 13,9 miliar, tujuh tahun kemudian (1993) melipat empat kali menjadi USD 26,1 miliar, dan sepuluh tahun kemudian (1996) melipat enam kali menjadi USD 36,3 miliar. **(Tabel 7.1 dan 7.2.)**

Tabel 7.1
Ekspor Non-Migas dan Defisit Transaksi Berjalan,
1983-1996

Tahun Anggaran	Ekspor Non-Migas (fob, juta USD)	Transaksi Berjalan (juta USD)	Defisit Transaksi Berjalan/PDB (%)
1983	5.367	-4.151	2,5
1984	5.907	-1.968	1,0
1985	6.175	-1.832	0,9
1986	6.731	-4.051	1,9
1987	9.502	-1.706	0,8
1988	12.184	-1.859	0,8
1989	14.493	-1.599	0,6
1990	15.380	-3.741	1,4
1991	19.008	-4.352	1,5
1992	24.823	-2.561	0,8
1993	27.170	-2.940	0,8
1994	31.716	-3.488	0,9
1995	37.138	-6.987	1,7
1996	39.591	-8.115	1,9

Sumber: World Bank (1997), h. 159.

Catatan:

“-”: Defisit.

Tahun Anggaran 1983: April 1983-Maret 1984 dan seterusnya.

Tabel 7.2
Ekspor Non-Migas Utama,
1986 dan 1996
(dalam juta USD)

Komoditi	1986	1996	1996 terhadap 1986 (berapa kali)
Peralatan Listrik	65	3.563	54,8
Kayu Lapis	1.004	3.504	3,5
Pakaian Jadi	527	3.086	5,9
Tekstil	279	2.626	9,4
Karet	720	1.875	2,6
Tembaga	158	1.387	8,8
Pulp & Kertas	33	1.353	41,0
Minyak Sawit & Biji Sawit	103	1.004	9,7
Udang, Lobster, & Tuna	284	1.045	3,7

Sumber: World Bank (1997), h. 160.

Deregulasi di bidang investasi juga membuahkan hasil. **Tabel 7.3** berikut merekam peningkatan tajam persetujuan penanaman modal asing (PMA) dan penanaman modal dalam negeri (PMDN), terutama pada tahun 1990-an. Tentu tidak semua rencana investasi yang disetujui direalisasikan. Tapi investasi pada masa ini memang meningkat signifikan seperti ditunjukkan oleh statistik lain, yaitu persentase pengeluaran investasi (pembentukan modal tetap) dalam PDB yang meningkat dari kisaran 23% pada 1984 menjadi di atas 30% pada 1996.

Tabel 7.3
Penanaman Modal Asing (PMA)
dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN)
yang Disetujui
dan Persentase Pengeluaran Investasi dalam PDB,
1983-1996

Tahun	PMA (Juta USD)	PMDN (Rp Miliar)	Pengeluaran Investasi dalam PDB (%)
1983	2.882	--	25,1
1984	1.107	1.949	--
1985	859	3.750	23,1
1986	826	4.417	23,8
1987	1.457	10.265	23,9
1988	4.435	14.916	25,2
1989	4.719	19.594	26,6
1990	8.750	56.511	28,4
1991	8.778	41.078	28,3
1992	10.323	29.342	27,9
1993	8.144	39.450	26,3
1994	23.724	39.450	27,9
1995	39.915	69.853	29,3
1996	29.913	100.715	30,5

Sumber: World Bank (1997), hh. 189 dan 190.

Deregulasi sektor keuangan juga mengundang respons yang cepat, bahkan terlalu cepat, dari para pelaku di sektor ini. **Tabel 7.4** merekam pertumbuhan kredit bank yang luar biasa mulai 1988 sewaktu deregulasi besar-besaran di sektor ini dilakukan. Peningkatan kredit begitu tinggi hingga mengundang kekhawatiran me-

ngenai kualitasnya dan kemudian mendorong BI memperketat rambu-rambu prudensial (persyaratan kehati-hatian) atas bank pada 1991. Pertumbuhan kredit menurun, untuk sementara, dan meningkat lagi pada kisaran 25% per tahun, suatu laju yang masih dianggap sesuai dengan laju pertumbuhan ekonomi yang sangat cepat pada waktu itu.

Tabel 7.4
Perkembangan Kredit Perbankan,
1984-1996

Tahun	Kredit dalam Rupiah		Kredit dalam Valuta Asing ^{*)}	
	Rp Miliar	Pertumbuhan (%)	Rp Miliar	Pertumbuhan (%)
1984	18.223	--	590	--
1985	21.454	17,7	703	19,2
1986	25.945	20,9	457	-35,0
1987	31.869	22,8	983	115,1
1988	42.256	32,6	1.745	77,5
1989	58.975	39,6	4.631	165,4
1990	85.863	45,6	11.833	155,5
1991	96.055	11,9	17.553	48,3
1992	101.478	5,6	22.211	26,5
1993	121.287	19,5	29.142	31,2
1994	152.868	26,0	36.142	24,0
1995	188.947	23,6	45.735	26,5
1996	234.490	24,1	58.431	27,8

Sumber: World Bank (1997), h. 175.

Catatan: *) Konversi kurs yang berlaku.

Dengan meningkatnya ekspor non-migas dan investasi, pertumbuhan ekonomi pun ikut terangkat. Dalam periode 1986-88, ekonomi Indonesia sudah mulai bangkit dari kelesuan dan tumbuh

rata-rata 5,5% per tahun. Delapan tahun sesudah itu, 1989-96, negeri ini tumbuh dengan rata-rata 7,3% per tahun, suatu tingkat pertumbuhan yang pada waktu itu hanya dapat dicapai oleh para “macan Asia”. Inflasi pun terbilang jinak. Selama 13 tahun antara 1984 dan 1996, Indeks Harga Konsumen meningkat dengan laju rata-rata 8% per tahun, dengan laju terendah 4,3% pada 1985 dan laju tertinggi 10,2% pada 1993. Pada tahun 1996, tahun sebelum krisis, laju inflasi hanya 6,6%. **(Tabel 7.5.)**

Tabel 7.5
Pertumbuhan PDB, PDB Per Kapita, dan Laju Inflasi,
1986-1996
(% per tahun)

Tahun	PDB	PDB Per Kapita	Inflasi (IHK)
1986	5,9		9,2
1987	4,9		9,2
1988	5,8	1985-1990: 4,5	5,6
1989	7,5		6,1
1990	7,2		9,9
1991	7,0		9,9
1992	6,5		5,0
1993	6,5	1990-1995: 6,0	10,2
1994	7,5		9,7
1995	8,2		9,0
1996	7,8		6,6

Sumber: World Bank (1997), hh. 151 dan 156.

Prinsip “anggaran belanja berimbang” yang diterapkan dengan konsisten selama masa Orde Baru, ternyata membawa hasil yang diharapkan, yaitu anggaran negara tidak pernah lagi menjadi penyebab ketimpangan makro. Sejalan dengan yang terjadi pada

ekspor, penerimaan negara juga makin kurang tersandera oleh gejolak penerimaan migas. Berkat reformasi perpajakan, penerimaan pajak non-migas terus mengalami peningkatan yang sangat berarti. Pada 1986 penerimaan pajak non-migas baru mencapai Rp3,15 triliun, pada 1989 meningkat lebih dari dua kali lipat menjadi Rp6,55 triliun, pada 1992 melipat empat kali menjadi

Tabel 7.6
Penerimaan Pajak Migas, Pajak Non-Migas
sebagai Persentase Penerimaan Dalam Negeri APBN,
1984-1996

Tahun Anggaran	Pajak Migas (%)	Pajak Non-Migas (%)	Penerimaan Dalam Negeri (Rp Miliar)^{*)}
1984	65,5	30,1	15.930
1985	61,7	30,2	20.939
1986	38,5	48,8	17.385
1987	46,4	45,7	21.731
1988	40,7	52,7	23.414
1989	42,5	51,1	31.504
1990	42,0	52,2	42.193
1991	35,4	58,5	42.582
1992	31,4	61,6	48.863
1993	22,3	65,3	56.113
1994	21,8	66,3	61.370
1995	20,0	67,9	66.265
1996	18,2 ^{**)}	72,4 ^{**)}	77.375 ^{**)}

Sumber: World Bank (1997), h. 168.

Catatan: *) Termasuk Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

***) Rencana Anggaran.

Rp13,88 triliun, dan pada 1996 melipat delapan kalinya menjadi Rp26,56 triliun. Sumbangan pajak non-migas kepada seluruh penerimaan pajak meningkat dari sekitar 1/3 selama 1986-88 menjadi lebih dari 1/2 selama 1992-93 dan meningkat lagi menjadi hampir 2/3 pada 1996. Baik neraca pembayaran maupun APBN dapat menyesuaikan dengan realita baru.

Benih-Benih Kerawan. Di tengah suasana pesta yang meriah, kita sering tidak peka terhadap tanda-tanda bahaya. Itulah tamsil yang barangkali cocok untuk menggambarkan suasana 1996-97 sebelum Indonesia terjatuh dalam krisis yang terberat sejak tahun 1960-an. Sekarang, setelah puluhan tahun berlalu, kita dapat merekonstruksi dengan tenang urutan peristiwanya dan bertanya mengapa tidak ada yang membaca pertanda-pertanda datangnya musibah. Tapi memang mudah untuk “bijak setelah badai berlalu”. Pada waktu itu memang sulit untuk membaca keadaan. Laporan World Bank bulan Mei 1997, misalnya, dibuka dengan kalimat seperti ini: “Berdasarkan berbagai indikator makro, perekonomian Indonesia belakangan ini menunjukkan kinerja yang sangat baik.”²¹ Tapi marilah kita menjadi orang bijak karena belajar dari sejarah dan bertanya perkembangan-perkembangan apa kira-kira yang dapat memberikan peringatan dini kepada kita?

Di balik pertumbuhan ekonomi yang cepat, kondisi neraca pembayaran dan anggaran negara yang mantap, dan inflasi yang terkendali, tersembunyi 2 gejala yang retrospektif, atau dilihat setelah kejadian, menjadi faktor penting yang ikut membawa kita ke krisis yang parah. Kedua gejala itu adalah: (a) “gelembung ekonomi” (*bubbles*) yang mulai terbentuk sekitar 1990; dan (b) lemahnya tata kelola (*governance*) di sektor keuangan terutama perbankan yang terjadi setelah reformasi keuangan. Dalam Bab 8 nanti, kita juga akan lihat bahwa ada 2 faktor penting lain, yaitu respons

21 World Bank (1997).

kebijakan pada saat krisis terjadi dan suasana politik, yang juga menjadi penyebab mengapa Indonesia mengalami krisis yang lebih dalam dan lebih panjang dibanding negara-negara lain yang terkena krisis yang sama. Mari kita kembali ke 2 benih kelemahan yang sudah mulai bersemi sebelum krisis terjadi.

Bubbles. “Gelembung ekonomi” di suatu sektor, katakan properti atau pasar saham, terjadi apabila pelakunya, karena dipicu oleh keuntungan yang mudah didapat selama beberapa tahun, menjadi begitu antusias sehingga langkah-langkahnya mengabaikan perhitungan ekonomis yang rasional. Antusiasme yang tidak rasional atau *irrational exuberance* seperti ini biasanya terjadi pada waktu ekonomi dalam kondisi bagus dalam waktu panjang (suasana “pesta” dalam tamsil kita tadi!). Antusiasme itu akan menjadi “gelembung” apabila ditopang oleh situasi khusus, yaitu tersedianya likuiditas yang melimpah di perekonomian untuk “membiayai” gelembung yang makin membesar.

Inilah yang terjadi pada tahun-tahun menjelang krisis. Kondisi ekonomi yang baik terus-menerus selama beberapa tahun melahirkan antusiasme yang tidak rasional. Psikologi ini menjadi gelembung karena reformasi sektor keuangan di akhir 1980-an membuka jalur-jalur baru bagi penciptaan likuiditas. Dana luar negeri dalam jumlah besar masuk sebagai deposito di bank untuk mendapatkan bunga tinggi, atau sebagai pinjaman kepada dunia usaha dalam negeri yang antusias karena pinjaman dari luar negeri lebih “murah” daripada pinjaman dalam negeri. Dampaknya, rupiah cenderung terus menguat dan perbankan dalam negeri kebanjiran likuiditas. Deregulasi perbankan memungkinkan bank-bank mengkonversikannya menjadi kredit bank yang pada masa itu tumbuh sangat tinggi. Likuiditas yang melimpah ini adalah “udara” yang terus membesarkan gelembung ekonomi. Seperti di negara-negara lain, membesarnya gelembung ditandai oleh peningkatan harga properti, harga saham, dan harga aset-aset lain yang luar biasa! Dan

pada tahap tertentu, gejala ini bahkan merembet di sektor riil dalam bentuk proyek-proyek investasi yang tidak layak. Suatu saat gelembung akan pecah dan tragedi dimulai. Kebijakan yang ideal adalah menghentikan proses pembentukan gelembung itu sebelum menjadi besar. Tapi kesulitan yang dihadapi pengambil kebijakan adalah bahwa dalam praktik gelembung atau antusiasme yang tidak rasional sulit dibedakan dari kegairahan normal. Respons biasanya terlambat.

Governance Lemah. Perkembangan sektor keuangan, khususnya perbankan, yang sangat pesat menutupi berbagai kelemahan di sektor ini. Bank-bank baru dengan modal minimal dan kemampuan para pengelolanya yang minimal pula menjamur. Tidak sedikit dari bank-bank ini akhirnya sekadar menjadi kepanjangan tangan dari kelompok-kelompok bisnis untuk memperoleh dana murah untuk tujuan kelompoknya. Hal ini beserta kelemahan pengelolaan dan belum terciptanya kaidah-kaidah tata kelola perusahaan (*corporate governance*) yang baik mempermudah timbulnya praktik-praktik perbankan yang tidak sehat. Di sisi lain, sistem pengawasan tertinggal dari perkembangan yang sangat cepat itu. Peraturan-peraturan pengawasan yang lebih ketat dan peningkatan kemampuan (dan integritas) para pengawas tidak dapat mengimbangi perkembangan di lapangan. Tahun 1991 ada upaya serius Bank Indonesia untuk meningkatkan sistem pengawasan perbankan. Tapi itu tampaknya tidak cukup dan barangkali agak terlambat. Pengalaman di banyak negara, termasuk Indonesia, menunjukkan bahwa sektor keuangan, khususnya perbankan, merupakan mata rantai terlemah dalam sistem pertahanan terhadap krisis.

RANGKUMAN

1. Memasuki dekade 1980-an harga minyak berbalik arah. Strategi pembangunan semasa kejayaan minyak pada dekade sebelumnya tidak bisa dipertahankan lagi, harus berubah. Masalah defisit ganda—defisit APBN dan defisit transaksi berjalan—yang membengkak harus segera diatasi dengan kebijakan makro yang diperlukan agar tidak lepas kendali. Bersamaan dengan itu, harus dicari pengganti motor penggerak ekonomi selain dana minyak dan anggaran negara agar ekonomi tetap tumbuh.
2. Ada dua gelombang langkah yang diambil, masing-masing merupakan kombinasi antara kebijakan makro untuk stabilisasi dan kebijakan untuk mendorong sumber pertumbuhan di luar sektor migas dan APBN.
3. Gelombang pertama (1983-85) mencakup kebijakan stabilisasi, seperti devaluasi, pengetatan pengeluaran dan peningkatan penerimaan APBN (pemotongan anggaran, penangguhan proyek-proyek besar dan memakan devisa, reformasi perpajakan dan kepabeanan). Kebijakan untuk mendorong pertumbuhan mencakup berbagai deregulasi (perbankan, perdagangan, investasi).
4. Gelombang kedua (1986-96) mencakup lanjutan kebijakan stabilisasi (devaluasi kedua, pengetatan fiskal lagi, negosiasi dengan IGGI untuk mendapatkan pinjaman lunak yang lebih besar). Sedangkan kebijakan untuk mendorong pertumbuhan mencakup deregulasi yang lebih luas lagi di bidang keuangan, perdagangan, dan investasi.

5. Hasilnya sangat mengesankan. Defisit ganda dapat dikendalikan dalam batas-batas aman dan stabilitas makro secara umum terjaga. Tapi yang paling mengesankan adalah terjadinya pergeseran struktural yang mendasar. Ketergantungan APBN dan transaksi berjalan pada minyak bumi berkurang drastis, sumber pertumbuhan ekonomi bergeser ke ekspor non-migas dan sumber pembiayaan investasi bergeser ke sumber-sumber di luar anggaran pemerintah (perbankan, pasar modal, serta PMA dan PMDN).
6. Tetapi, deregulasi *all out* di bidang keuangan membawa serta benih-benih risiko baru—timbulnya gelembung (*bubbles*) dan tertinggalnya *governance*, keduanya ikut memperparah dampak krisis yang sedang menunggu di depan pintu.

BAB 8

KRISIS KEUANGAN ASIA: DAMPAK DAN PENANGANANNYA, 1997-2004

Menjelang Krisis, Tidak Ada Lampu Merah yang Menyala

Seperti yang kita uraikan dalam Bab 7, menjelang krisis, indikator-indikator yang biasa digunakan untuk memantau kinerja ekonomi Indonesia umumnya menunjukkan perkembangan yang baik, bahkan sangat baik. Ada sementara kalangan (terutama di dalam bank sentral) yang mengkhawatirkan ekonomi Indonesia mulai kepanasan (*overheating*). Tetapi tidak ada tanda-tanda yang merisaukan atau yang memberi pertanda bahwa krisis yang serius sudah di ambang pintu. Berikut ini beberapa indikator tersebut.

- *Pertumbuhan Ekonomi*. Sejak akhir dasawarsa 1990-an ekonomi tumbuh rata-rata di atas 7% per tahun dan pada pertengahan 1997 tumbuh dengan laju tahunan (dibanding dengan pertengahan tahun sebelumnya) 7,4%, termasuk tertinggi di Asia.
- *Inflasi*. Sejak awal 1990-an inflasi rata-rata adalah sekitar 9% per tahun dan cenderung menurun: laju tahunan 6% pada tahun 1996 dan 5,1% pada Juni 1997.
- *Neraca Pembayaran*. Di sini ada yang perlu mendapat perhatian, tetapi tidak dianggap sebagai sesuatu yang mengkhawatirkan. Selama 1990-96 nilai ekspor tumbuh rata-rata 14% per tahun,

tetapi pada pertengahan 1997 melambat menjadi 3% per tahun. Pada waktu yang sama, impor melambat dari 15% menjadi 10%, sehingga defisit transaksi berjalan yang sebelumnya sebesar 2-3% dari PDB, menjelang krisis sedikit melebar menjadi sekitar 4%. Tapi ketekoran ini diimbangi aliran modal masuk (jangka pendek, portofolio, dan investasi langsung) yang lebih besar sehingga cadangan devisa justru meningkat tajam. Selama 10 bulan menjelang krisis, cadangan devisa meningkat dengan 38% menjadi US \$28 miliar.

Di dalam Bank Indonesia (BI) ada pembahasan mengenai kemungkinan *overheating*, termasuk melihat indikator-indikator selain yang di atas. Tetapi secara umum suasana batinnya adalah “*all is well*”, tidak ada hal-hal yang mengkhawatirkan. Berikut ini beberapa indikator itu.

- *Harga Aset*. Pasar modal bergairah. IHSG naik turun, tetapi kecenderungannya meningkat: 514 pada akhir 1995, 637 pada akhir 1996, dan 720 pada Juli 1997. Pada tahun-tahun sebelum krisis, pembangunan properti (perumahan, hotel, pertokoan, perkantoran) sangat marak dan harga properti terus meningkat. Menjelang krisis, harga properti mulai melambat, tetapi masih bertahan pada tingkat yang tinggi. Sulit membedakan apakah itu gejala gelembung atau kegairahan ekonomi yang sehat.
- *Kurs, Bunga Simpanan, dan Kredit Bank*. Seperti yang kita sebutkan dalam Bab 7, karena aliran modal masuk yang besar, kurs rupiah cenderung menguat dan menempel pada batas bawah rentang intervensi BI, artinya BI terus membeli dolar yang masuk. Tingkat bunga dalam negeri stabil, sedangkan simpanan (tabungan, deposito) dan kredit perbankan meningkat sangat pesat.

Ekonomi Indonesia pada waktu itu berada pada puncak *economic boom*. Siapa menyangka tiga bulan lagi Indonesia akan terkena krisis yang terdalam sejak tiga puluh tahun terakhir? Apabila pada waktu itu ada sebersit kekhawatiran akan *overheating*, akhirnya teredam oleh kinerja banyak indikator lainnya yang sangat baik. Suatu pelajaran sejarah yang penting bagi kita semua, terutama bagi mereka yang mendapat amanat untuk mengelola perekonomian Indonesia: krisis bisa datang sewaktu-waktu dan kita harus selalu siaga.

Tahap Awal Krisis

Penularan. Sejak awal tahun, berita mengenai keguncangan keuangan di Thailand sudah terdengar di sini, tetapi gaungnya hanya sayup-sayup, sampai pada saat Thailand mengambangkan baht pada awal Juli 1997. Sejak itu, modal keluar secara berjamaah dari Asia, yang mengakibatkan kurs mata uang-mata uang di kawasan ini, termasuk rupiah, guncang. Berbeda dengan situasi beberapa waktu sebelumnya, kurs rupiah bergerak dengan arah sebaliknya, yaitu dari kurs intervensi bawah menuju kurs intervensi atas. Artinya, setiap hari BI harus menjual devisa dari cadangannya untuk menjaga agar kurs tidak melewati kurs intervensi tersebut. Cadangan devisa BI terus menyusut. Tetapi tidak ada yang menyangka bahwa bagi Indonesia ini adalah awal dari badai yang lebih besar lagi.

Respons Awal. Respons pertama Indonesia adalah memperlebar rentang intervensi BI dari 8% (+/- 4% dari kurs tengah BI) menjadi 12% (+/- 6% dari kurs tengah BI). Penambahan ruang gerak kurs ini dimaksudkan agar rupiah segera dapat menemukan posisi keseimbangannya yang baru (yang pada waktu itu diperkirakan, atau diharapkan, tidak terlalu jauh dari kurs intervensi atas yang baru) dan sekaligus mengurangi tekanan pada cadangan devisa. Ternyata kurs tetap guncang dan terus menekan kurs intervensi

atas dan BI harus terus menjual devisa. BI kemudian mengambil jurus tambahan. Untuk mengerem permintaan akan devisa, BI memperketat kebijakan moneter dengan secara bertahap mengerem peningkatan uang primer (uang inti) dengan konsekuensi suku bunga mulai meningkat.

Dalam situasi gejolak kurs biasa (dan ini yang terlihat oleh para perumus kebijakan pada waktu itu), langkah-langkah tersebut seharusnya sudah dapat meredam gejolak kurs. Tetapi pasar devisa tidak juga tenang dan kurs terus menekan batas intervensi, dan cadangan devisa terus menurun. Akhirnya pada 14 Agustus 1997, pemerintah memutuskan untuk melepas sama sekali batas-batas intervensi BI dan Indonesia meninggalkan sistem “kurs mengambang terkendali” (*managed floating*) menjadi sistem kurs mengambang penuh (*fully floating*). Langkah ini dimaksudkan untuk mengamankan cadangan devisa yang ada dan sekaligus mempercepat rupiah untuk menemukan titik keseimbangannya yang baru, dan pada tingkat yang baru ini diharapkan rupiah stabil.

Kepanikan. Ternyata kurs keseimbangan yang baru tak kunjung tiba dan rupiah terus melemah tanpa ada tanda-tanda untuk menjadi stabil. Satu pelajaran penting dari pengalaman ini adalah bahwa dalam suasana tidak normal (panik), mekanisme penyesuaian permintaan (*demand*) dan penawaran (*supply*) untuk mencapai posisi *equilibrium* baru juga tidak lagi normal. Kepanikan (dan itu yang terjadi pada waktu itu) menciptakan kurva *demand* yang terus-menerus bergeser ke kanan karena dilandasi oleh psikologi yang tidak normal, yaitu orang mengejar barang (dalam hal ini, devisa) berapa pun harganya hari ini, karena takut besok pagi tidak akan memperolehnya atau harganya akan naik lebih tinggi lagi. Dalam suasana seperti itu, keseimbangan baru tidak tercapai hanya dengan membebaskan *demand* dan *supply* (itulah hakikat dari *floating system*). Yang harus dilakukan adalah mengobati sumber-sumber penyebab kepanikan, yaitu menstabilkan *psikologi* pelaku

pasar. Bagi para pengambil kebijakan pada waktu itu, sumber-sumber penyebab kepanikan ini memang tidak begitu jelas. Dan *ketidaktengkapan informasi* inilah yang membedakan penerapan ilmu ekonomi untuk mengatasi masalah riil dalam praktik (analisis *ex ante*) dengan penerapannya dalam penelitian atau menganalisis dan mengomentari kejadian *setelah* peristiwa itu (lama) berlalu (analisis *ex post*). Dan perbedaan yang sangat penting, mengambil keputusan kebijakan-salah dampaknya bisa fatal bagi perekonomian, membuat analisis akademis yang salah konsekuensinya sekadar makalahnya ditolak oleh jurnal. (Lihat **Kotak 8.1**.)

Kotak 8.1

Kebijakan Ekonomi dalam Praktik

Menjalankan kebijakan ekonomi dalam dunia nyata sangat berbeda dengan kegiatan-kegiatan akademis yang bersifat *ex post* (penelitian, analisis kebijakan setelah terjadi, menguji teori alternatif, membuat model ekonometrik, dan sebagainya). *Pertama*, perumus kebijakan ekonomi biasanya menghadapi situasi/permasalahan yang dinamis, terus bergerak dan berkembang, sehingga ia sering menghadapi informasi yang ketinggalan atau tidak lengkap. *Kedua*, ia menghadapi kendala waktu dan harus mengambil kesimpulan, dan kemudian mengambil keputusan mengenai respons terhadap masalah yang timbul. *Ketiga*, respons kebijakan biasanya merupakan hasil dari proses pembahasan antar instansi terkait di dalam pemerintah, dan kadangkala bahkan juga menyangkut lembaga di luar eksekutif, misalnya DPR. Respons itu dapat berupa suatu langkah yang dari awal arah dan tujuannya tegas atau suatu kebijakan kompromi karena harus menampung pandangan-pandangan instansi-instansi tersebut yang mungkin tidak sejalan antara satu dan yang lain. *Keempat*, apa yang diputuskan sebagai kebijakan di tingkat “konsep” belum tentu terlaksana seperti yang dimaksud di tingkat “lapangan”. Di sini peran birokrasi sebagai pelaksana lapangan sangat menentukan. *Kelima*, kebijakan ekonomi dalam praktik biasanya bukan sesuatu yang sekali jadi (diputuskan, dilaksanakan, kemudian selesai),

tetapi suatu proses dinamis yang menyangkut umpan balik (*feedback*) dan kemudian langkah penyesuaian. *Keenam*, kebijakan atau respons pemerintah terhadap sesuatu masalah akan direspons oleh pelaku ekonomi lain (pelaku pasar, investor asing, masyarakat umum, dan sebagainya). Pada gilirannya, respons ini kembali direspons pemerintah, demikian seterusnya. Format berpikirnya bersifat interaktif, lebih mendekati problema dalam teori permainan (*game theory*).

Apa Penyebab Kepanikan? Pada awalnya tidak mudah bagi siapa pun (termasuk para pengambil kebijakan) untuk menyadari apa yang sedang terjadi. Baru beberapa waktu kemudian menjadi lebih jelas bahwa ini bukan gejolak pasar biasa, melainkan kepanikan. Pemicu utamanya adalah timbulnya ketimpangan permintaan dan pasokan devisa karena aliran dana luar negeri yang masuk ke kawasan ini mendadak berhenti dan bahkan berbalik arah. Semua mata uang di kawasan ini mendapat tekanan dan kursnya melonjak. Pada tahap berikutnya, dunia usaha di masing-masing negara yang sejak beberapa tahun terbiasa dengan pasokan devisa (dolar) yang melimpah tiba-tiba merasakan kesulitan mendapatkan dolar untuk memenuhi kebutuhan rutinnnya (impor sarana produksi, mengangsur utang luar negeri, dan sebagainya). Kelangkaan dolar berlanjut dan kurs mata uang lokal terus meningkat, yang justru makin merangsang nafsu mereka untuk membeli devisa.

Di Indonesia, ada satu faktor lagi yang memperkuat nafsu beli dolar. Selama bertahun-tahun sistem kurs mengambang terkendali memberikan kepastian pada dunia usaha Indonesia bahwa: (a) kurs rupiah hanya bergerak pada rentang terbatas dan kenaikan setiap tahunnya dapat diantisipasi; dan (b) persediaan devisa dijamin cukup oleh BI dengan adanya intervensi otomatis BI apabila kurs menyentuh batas intervensi atas. Dengan diterapkannya kurs mengambang penuh pada pertengahan Agustus, kepastian tersebut hilang dan ini membuat mereka *nervous* dan terus mem-

buru dolar selagi ada. Pada tahap selanjutnya, psikologi semacam ini mulai menyebar, mula-mula di antara pelaku bisnis besar (yang memang memerlukan dolar dalam kegiatannya, termasuk membayar utang dalam dolar), tapi kemudian ke pelaku bisnis sedang dan kecil (yang sebenarnya kegiatannya tidak terlalu tergantung pada ketersediaan dolar) dan pada tahap selanjutnya ke masyarakat umum, yang khawatir rupiah yang mereka punyai makin merosot nilainya. Bagi pembaca yang suka membayangkan dalam kurva-kurva, situasi ini digambarkan sebagai kurva permintaan akan devisa yang terus bergeser ke kanan di saat kurva penawarannya justru bergeser ke kiri. Akibatnya, harganya meledak tidak terkendali.

Respons Selanjutnya. Menghadapi gejolak kurs bulan Agustus dan September 1997, pemerintah dan BI makin mengetatkan kendali moneter dan fiskal. Di bidang moneter: suku bunga SBI dinaikkan dari 11,625% menjadi 30% dan, mengulang langkah ala “gebrakan Sumarlin”, pemerintah menginstruksikan beberapa BUMN besar untuk membeli SBI dengan “kelebihan” likuiditasnya (yang berarti uang itu tersedot dari peredaran dan masuk ke BI). Di bidang fiskal: sejumlah proyek besar yang memakan banyak devisa dan dana pemerintah (senilai setara \$13 miliar) dinyatakan ditunda pelaksanaannya. Ini semua mengingatkan kita pada langkah-langkah kebijakan pada tahun 1980-an. Di masa lalu, jurus semacam ini berhasil meredam gejolak kurs (1984, 1987, 1991). Tetapi kali ini tidak. Kurs terus melonjak. Sebulan setelah diambangkan, nilai rupiah terhadap dolar merosot 25% dari sekitar Rp2.400/USD menjadi sekitar Rp3.000/USD, dan masih terus merosot. Pemerintah mencari jurus baru.

Gejolak kurs dan responsnya, yaitu pengetatan moneter, ternyata mempunyai dampak sampingan yang serius terhadap perbankan berupa kekurangan likuiditas yang akut. Pemborongan dolar mengakibatkan penarikan besar-besaran simpanan rupiah

mereka dari bank untuk dibelikan dolar. Pergeseran dari rupiah ke dolar ini mengacaukan pengelolaan likuiditas bank, apalagi kalau dolar itu juga ditarik dari bank tersebut dan dipindah ke bank lain atau dibawa ke luar negeri atau disimpan di bawah bantal. Kebijakan pengetatan moneter oleh BI menambah kesulitan bank dalam mengelola likuiditasnya—sekarang bukan hanya dolar yang makin langka, melainkan rupiah pun makin sulit didapat.

Itulah yang memicu terjadinya *rush* atau antrean pada sejumlah bank (dimulai dengan Bank Danamon) pada pertengahan Agustus. Bank-bank yang terkena antrean nasabah ini mengalami kesulitan likuiditas dan terpaksa meminta tolong BI untuk tetap bisa beroperasi. Sementara itu, BI menghadapi dilema kebijakan yang pelik. Apabila BI tidak memberi dukungan likuiditas bagi bank yang mengalami masalah tersebut, bank-bank ini akan berhenti operasi atau tutup. Dalam suasana panik yang terjadi pada waktu itu, hal ini akan membuat keadaan lebih parah lagi dan masalahnya akan meluas dan merembet ke bank-bank lain. Dampak “domino” sangat mungkin terjadi apabila ada kegagalan bayar atas pinjaman-pinjaman antar bank—suatu jaringan pinjam-meminjam yang kompleks—yang merupakan andalan bank dalam melakukan operasinya sehari-hari. Namun, apabila dukungan likuiditas itu diberikan, ini berarti melonggarkan kebijakan moneter yang dimaksudkan untuk mengerem kenaikan permintaan akan devisa. Karena pilihan pertama dianggap mengandung risiko yang lebih besar terhadap stabilitas, opsi kedualah yang dipilih. BI mengaktifkan perannya sebagai pemberi pinjaman lini terakhir, *lender of the last resort*. Bila likuiditas benar-benar kering, hanya bank sentrallah yang mampu menciptakan likuiditas bagi perekonomian. Inilah awal dari kebijakan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Menyediakan likuiditas pada masa krisis adalah tugas setiap bank sentral. “Kasus” BLBI terjadi karena kelemahan dalam sistem pengawasan terhadap bank dan, yang tidak kalah penting, karena *corporate governance* di banyak bank yang buruk. Dan di tengah-

tengah krisis dan kelemahan-kelemahan ini, ada pula sekelompok orang yang tega memanfaatkannya untuk kepentingannya sendiri. Deregulasi keuangan telah berhasil mendorong pertumbuhan ekonomi, tetapi bersamaan dengan itu ia membawa serta risiko seperti yang terjadi waktu itu. Pikiran jernih menunjuk pada penguatan sistem pengawasan dan perbaikan *corporate governance* di lembaga-lembaga keuangan sebagai langkah kunci untuk meminimumkan risiko itu, bukan dengan memasung atau membuat gamang pelaksanaan fungsi *lender of the last resort* di masa krisis. Risiko bagi perekonomian akan lebih besar lagi apabila tidak ada yang melaksanakan fungsi *lender of the last resort* dalam situasi krisis likuiditas.

Karena keadaan makin memburuk, pada awal Oktober 1997 pemerintah memutuskan untuk mengundang IMF untuk membantu menanggulangi krisis.

Program dengan IMF

Garis Besar Strategi. Misi IMF mulai datang dalam minggu kedua Oktober 1997 dan bersama tim pemerintah menyusun program penanganan krisis. Pada waktu itu diagnosis nya adalah bahwa Indonesia mengalami keguncangan moneter berskala “sedang” sebagai akibat dari keguncangan “kepercayaan” pelaku pasar terhadap perekonomian Indonesia yang dipicu oleh krisis di Thailand.

Terapi untuk menenangkan mereka kembali mencakup 3 langkah pokok: (a) mengetatkan lagi kebijakan fiskal-moneter yang telah dijalankan dengan menargetkan *surplus* APBN sebesar 1,3% PDB dan menetapkan batas maksimal pertumbuhan uang primer; (b) membenahi sektor perbankan dengan menutup 16 bank “sakit” (awalnya tim IMF mengidentifikasi 34 bank “sakit”, tetapi setelah negosiasi yang cukup panjang dengan BI disepakati menutup 16); (c) melaksanakan sejumlah pembenahan di sektor riil (yang dikenal sebagai *structural reforms*). Langkah (a) terutama dimaksudkan untuk mengendalikan likuiditas di tangan masyarakat untuk meredakan tekanan permintaan devisa. Langkah (b) beserta program

penyehatan sejumlah bank (harus disehtkan dalam batas waktu tertentu dan kalau tetap tidak sehat, ditutup) ditujukan untuk memperkuat kepercayaan para pelaku pasar dan masyarakat umum terhadap perbankan.²² Langkah (c) dimaksudkan untuk meyakinkan pelaku pasar bahwa prospek ekonomi Indonesia tetap baik—dengan menunjukkan bahwa pemerintah serius dalam menangani hambatan-hambatan yang dihadapi oleh dunia usaha dan para pelaku ekonomi lain.

Kotak 8.2

Mekanisme Kerja Sama dengan IMF

Sejak pemerintah Indonesia mengundang IMF untuk membantu menangani krisis Oktober 1997 sampai dengan diputuskannya untuk mengakhiri program dengan IMF Desember 2003, kebijakan pemerintah untuk menanggulangi krisis tertuang dalam dokumen kesepakatan dengan IMF yang disebut *Letter of Intent* (LOI). LOI ini berisi langkah-langkah kebijakan terperinci yang akan diambil pemerintah untuk beberapa bulan ke depan. Pada akhir masa pelaksanaan setiap LOI tersebut, misi IMF datang ke Indonesia dan menilai apakah langkah-langkah yang disepakati telah dilaksanakan dengan baik atau tidak. (Catatan: Dalam situasi “kritis” atau apabila situasi berkembang cepat, pembaruan LOI dilakukan setiap bulan.)

- (a) Apabila dinilai baik, kemajuan-kemajuan yang dicapai diumumkan secara luas secara internasional dan pemerintah berhak mendapatkan sejumlah dana pinjaman lunak dari IMF untuk memperkuat cadangan devisanya. Selanjutnya pemerintah dan IMF merundingkan langkah-langkah kebijakan yang akan dituangkan dalam LOI baru yang mencakup masa beberapa bulan ke depan berikutnya. Demikian seterusnya.

22 Daftar bank-bank yang disehtkan ada pada pemerintah/BI, tetapi tidak diumumkan.

(b) Apabila kemajuan tidak memuaskan, hal itu juga akan diumumkan secara luas, tetapi pemerintah tidak berhak mendapatkan alokasi dana lunak. Dan apabila tidak ada titik temu antara pemerintah dan IMF mengenai apa yang perlu dilakukan untuk memperbaiki kinerja itu, maka tidak ada LOI baru. Program kerja sama dengan IMF “menggantung” dan para pelaku pasar tidak memperoleh “laporan kemajuan” yang mereka percaya. Ini tidak membantu kembalinya kepercayaan pasar terhadap ekonomi Indonesia. Faktanya adalah bahwa penilaian IMF mempengaruhi perilaku para pelaku pasar di dalam dan luar negeri.

Selama masa kerja sama dengan IMF, Indonesia mengalami baik (a) maupun (b) di atas. Tujuan penting dari kerja sama suatu negara yang mengalami krisis dengan IMF, selain untuk mendapatkan dana lunak yang diperlukan, adalah untuk mengembalikan kepercayaan para pelaku ekonomi terhadap kebijakan pemerintah. Pengembalian kepercayaan ini dilakukan dengan mengumumkan (dalam LOI) langkah-langkah untuk mengatasi masalah-masalah atau kelemahan-kelemahan dalam perekonomian yang dilihat oleh para pelaku ekonomi tersebut. Mereka mengandalkan pada IMF untuk menilai kebijakan yang diambil, memonitor kemajuannya di lapangan. “Rapor” negara itu mempengaruhi sikap mereka terhadap negara tersebut.

Program penanganan krisis ini mulai dilaksanakan 1 November 1997 dan didukung dengan dana pinjaman dari IMF sebesar USD 10 miliar untuk memperkuat cadangan devisa serta pinjaman dari World Bank dan ADB sebesar USD 8 miliar untuk mendukung APBN. Dana ini hanya dicairkan secara bertahap dalam jangka waktu 3 tahun. Pencairan pertama (November) dana IMF sebesar USD 3 miliar digunakan untuk melakukan intervensi devisa yang diharapkan dapat membantu menstabilkan nilai rupiah dari Rp3.600/USD pada awal November (sebelum krisis, Rp2.400/USD) menjadi sekitar Rp3.000-3.500/USD. Dengan langkah-

langkah (a), (b), (c) tersebut, diharapkan rupiah akan stabil pada tingkat kurs baru itu. Selanjutnya, perekonomian diharapkan secara berangsur kembali ke keadaan normal. Pada waktu itu diperkirakan krisis akan memangkas laju pertumbuhan dari rata-rata 7% sebelum krisis menjadi 5% untuk 1997 dan hanya 3% untuk 1998, dan baru tahun berikutnya meningkat kembali menuju ke tingkat pertumbuhan sebelum krisis, 7% per tahun. Rencana-rencana yang ternyata terlalu optimistis!

Mengapa Program Gagal

Demikianlah pokok-pokok program penanganan krisis yang terkandung dalam nota kesepakatan atau *Letter of Intent* (LOI) pertama, November 1997. Perkembangan selanjutnya ternyata berbeda dengan harapan. Program tersebut gagal mencapai sasaran karena beberapa sebab, antara lain informasi mengenai kondisi perbankan yang tidak lengkap atau tidak akurat dan minimnya informasi mengenai utang luar negeri swasta, tidak diterapkannya sistem penjaminan penuh atas simpanan di bank pada saat bank ditutup, dan pelaksanaan di lapangan yang tidak konsisten sehingga mengurangi kredibilitas program. Mari kita lihat satu per satu.

Informasi Tidak Akurat: Kondisi Perbankan. Informasi mengenai keadaan perbankan yang tersedia pada waktu itu ternyata tidak akurat sehingga kesimpulan yang diambil sebagai landasan penyusunan program juga tidak akurat dan tertinggal dari kenyataan. Dari informasi yang ada, diperoleh gambaran bahwa hanya sejumlah bank yang umumnya berukuran relatif kecil yang benar-benar tidak sehat, sedangkan sisanya sehat atau sakit ringan. Sebagai akibatnya, LOI pertama ini tidak mencakup program restrukturisasi perbankan yang mendasar.

Informasi Tidak Akurat: Utang Luar Negeri Swasta. Hal yang serupa dengan perbankan juga terjadi di bidang utang luar

negeri swasta. Sewaktu krisis pecah, informasi mengenai utang swasta praktis tidak ada sehingga sulit bagi pemerintah mengambil sikap yang tepat untuk menangani gejolak kurs. Sewaktu menyiapkan program dengan IMF, diadakan survei cepat untuk mengetahui besaran dan komposisi utang tersebut dan hasilnya mengagetkan: utang luar negeri swasta jangka pendek (yang harus dibayar kembali dalam tempo 1 tahun atau kurang) adalah sekitar USD 33 miliar, jauh lebih besar daripada cadangan devisa yang ada pada waktu itu. Angka persisnya barangkali lebih besar dari itu. Dan yang pada waktu itu juga belum disadari adalah bahwa hampir seluruh utang swasta (jangka pendek maupun panjang) tidak diproteksi dengan skema lindung nilai atau *hedging*. Perusahaan meminjam dalam dolar, sedangkan penerimaannya dalam rupiah, tetapi tidak ada skema untuk menangani apabila kurs dolar melonjak dan dolar menjadi langka. Mereka sebelumnya mengandalkan sepenuhnya kepada BI dengan sistem kurs mengambang terkendali untuk memperoleh dolar yang dibutuhkan dengan kurs yang bisa diperkirakan. Tetapi sejak rupiah dilepas, BI tidak bisa lagi diandalkan untuk menutup risiko tersebut. Inilah penyebab penting mengapa kenaikan kurs memicu pemburuan dolar secara luas oleh perusahaan. Ketidakakuratan data serta pandangan awal bahwa utang swasta harus diselesaikan oleh swasta sendiri dan tanpa perlu campur tangan pemerintah merupakan sebab mengapa penanganan masalah utang swasta tidak masuk dalam program dengan IMF November 1997 dan ternyata ikut menyebabkan kepnikan berlanjut.

Kebutuhan akan devisa untuk membayar utang swasta pada waktu itu ternyata besar dan menentukan keberhasilan upaya untuk menyeimbangkan permintaan dan pasokan devisa. Tidak adanya kebijakan untuk mengatasi masalah ini merupakan salah satu sebab mengapa permintaan akan devisa sangat sulit untuk diredam. Baru setelah Januari 1998 hal ini disadari dan kebijakan pemerintah secara bertahap bergeser dari semula *hands-off* (tidak

mau terlibat) dalam masalah utang swasta ke kebijakan aktif mendukung terbentuknya forum bagi debitur dan kreditur untuk bernegosiasi dan menyelesaikan masalah tersebut. Pemerintah bahkan menyediakan fasilitas-fasilitas tertentu untuk merangsang tercapainya kesepakatan antara kedua pihak. Hasil nyata dari upaya itu baru terlihat pada Juni 1998 ketika dicapai *Kesepakatan Frankfurt* yang operasionalisasinya baru direalisasikan sekitar bulan September 1998. Pemburuan dolar oleh perusahaan praktis berhenti.

Tidak Dipayungi Penjaminan Penuh Simpanan. Ini adalah faktor penentu kegagalan yang penting. Penutupan 16 bank ternyata justru menimbulkan isu liar bahwa akan ada gelombang penutupan lagi bagi bank-bank yang memiliki kondisi “mirip” bank yang ditutup. Isu ini menyebabkan terjadinya arus pengalihan simpanan dari bank-bank yang diisukan akan ditutup ke bank-bank lain, dan selanjutnya berkembang menjadi pengalihan dana besar-besaran dari bank-bank swasta pada umumnya ke bank-bank milik pemerintah (yang diperkirakan tidak akan ditutup) atau ke bank-bank asing (yang dianggap kuat). Pergeseran dana simpanan antar bank dalam skala seperti itu mengacaukan distribusi likuiditas perbankan dan mengakibatkan bank yang sebenarnya sehat menjadi sakit karena mengalami kesulitan likuiditas yang akut.

Penutupan 16 bank itu justru mengonfirmasi kepada masyarakat bahwa perbankan nasional tidak sehat. Pengumuman pemerintah yang disusulkan bahwa simpanan nasabah sampai dengan Rp20 juta dijamin pemerintah tidak meredam psikologi negatif yang berkembang. Demikian pula pengumuman pemerintah bahwa dalam waktu dekat tidak ada lagi bank yang akan ditutup tidak dapat menenangkan keresahan masyarakat.

IMF sendiri setelah selang beberapa tahun kemudian menyimpulkan bahwa seandainya sistem penjaminan penuh atas simpanan (*blanket guarantee*) diterapkan pada waktu itu, kepanikan tersebut

kemungkinan dapat diredam. Penjaminan penuh baru diterapkan di Indonesia pada awal 1998 setelah situasi telanjur memburuk dan berkembang menjadi krisis perbankan total (*bank run*). Penjaminan penuh dapat menghentikan *bank run* dan bahkan menjadi payung pengaman sewaktu dilakukan restrukturisasi perbankan (termasuk penutupan bank) besar-besaran pada 1998 dan 1999.

Sebagai akibat dari itu semua, bantuan likuiditas yang harus disediakan BI untuk menopang bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas terus meningkat, yang mengakibatkan volume uang primer (M0) dan uang beredar (M1) terus membengkak, jauh melebihi target yang ditetapkan dalam program LOI. Sebagai akibat selanjutnya, pembelian devisa yang diinginkan untuk di-hambat dengan langkah (a) di atas tidak tercapai dan kurs tetap tak terkendali.

Perhatikan di sini bahwa dari kaca mata pengambil kebijakan, ada pertentangan antara 2 sasaran utama: (a) menopang agar sektor perbankan tidak rontok; dan (b) mengerem pertumbuhan uang beredar untuk mengendalikan kurs (dan inflasi). Dilema semacam ini timbul dalam setiap krisis perbankan dalam sejarah. Pada akhirnya, *kedua* sasaran itu harus dicapai. Namun, pada setiap saat dan berdasarkan urgensinya di lapangan, pengambil kebijakan dituntut menentukan mana dari kedua sasaran itu yang lebih diutamakan. Semakin cepat diambil sikap, semakin baik. Sayangnya, di Indonesia sikap yang jelas mengenai prioritas tersebut baru muncul pada akhir Januari 1998 dengan keputusan kebijakan penjaminan penuh simpanan dan pembentukan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Langkah ini memungkinkan penutupan bank dan restrukturisasi total sektor perbankan dengan risiko “dampak domino” yang minimal. Setelah itu, pada Maret 1998, kebijakan uang yang benar-benar ketat untuk mengerem peningkatan uang beredar dijalankan, diikuti dengan pembenahan total sektor perbankan (termasuk penutupan sejumlah besar bank).

Penerapan *blanket guarantee* memungkinkan kedua sasaran yang tampak bertentangan dipadukan.

Inkonsistensi Pelaksanaan dan Kredibilitas Kebijakan.

Faktor lain yang ikut menyumbang pada kegagalan program LOI pertama ini adalah timbulnya persepsi di antara para pelaku pasar bahwa pemerintah tidak melaksanakan program itu dengan konsisten. Suatu kebijakan yang tidak kredibel di mata pelaku pasar tidak akan efektif.

Merosotnya kredibilitas program ini dipicu oleh beberapa peristiwa. *Pertama*, dalam 16 bank yang ditutup terdapat Bank Andromeda yang dikabarkan mempunyai koneksi dengan orang-orang penting, dengan cara-cara tertentu ternyata beroperasi lagi dengan nama baru, Bank Alfa. Tersebarinya berita ini merongrong kredibilitas program dan menimbulkan kesan bahwa pemerintah tidak solid dalam melaksanakan program tersebut. *Kedua*, 15 dari proyek-proyek besar yang ditunda pelaksanaannya pada bulan September 1997 untuk menghemat devisa dan membantu pengetatan moneter, diberitakan karena berbagai desakan dari para “pemilik”-nya, dihidupkan lagi. Ini menambah kebimbangan pasar mengenai komitmen pemerintah dalam melaksanakan kebijakannya secara konsisten. *Ketiga*, karena desakan yang sangat kuat dari dunia usaha untuk mengendorkan likuiditas, di kabinet timbul sinyal yang berbeda-beda mengenai posisi kebijakan moneter. Pasar memandang kebijakan suku bunga BI tidak jelas arahnya dan kontradiktif dengan sasaran moneter yang diumumkan. Inkonsistensi antara apa yang ingin dicapai dan apa yang dilaksanakan di bidang kebijakan moneter ini, menurut pandangan para pelaku pasar, tecermin pada perkembangan suku bunga SBI (1 bulan). Pada awal krisis, untuk mengetatkan likuiditas, BI meningkatkan suku bunga SBI dari 11,625% menjadi 30% pada 19 Agustus 1997. Tetapi kemudian karena desakan dari dunia usaha dan perbankan, terjadi pelanggaran likuiditas seperti tecermin dari penurunan

suku bunga SBI secara terus-menerus mulai 4 September 1997 hingga menjadi 20% pada 20 Oktober 1997. Tingkat suku bunga ini dipertahankan sampai Januari 1998. Jadi, dari segi kebijakan moneter, langkah pengetatan moneter yang dicanangkan dalam program November 1997 (langkah [a]) sebenarnya tidak sepenuhnya dilaksanakan. Baru setelah situasi semakin tak terkendali dan menjurus ke arah hiperinflasi pada Maret 1998, kebijakan moneter benar-benar diperketat.

Pada 3 November 1997, dua hari setelah program dimulai, kurs rupiah menguat karena ekspektasi positif terhadap program tersebut dan juga karena ada intervensi devisa besar-besaran. Tetapi karena hal-hal yang disebut di atas, di hari-hari selanjutnya perkembangan dengan cepat berbalik ke arah negatif. Kurs terus memburuk dan kepercayaan terhadap perbankan, dan terhadap pemerintah, goyah. Sejarah mencatat bahwa situasi secara progresif makin memburuk. Pada bulan November, apa yang semula merupakan gejolak di pasar devisa telah berubah menjadi semacam “krisis perbankan terbatas” dan mulai Desember 1997 berkembang menjadi “krisis perbankan penuh” dan merembet pada “kemacetan sistem pembayaran” (kita bahas lebih dalam nanti). Selanjutnya mulai sekitar Januari 1998, krisis tersebut sudah menjadi “krisis ekonomi” yang menyangkut kemacetan sektor riil secara luas dan akhirnya pada bulan Mei 1998 menjadi “krisis politik” yang bermuara pada perubahan rezim pemerintahan.

Mengapa Krisis Makin Memburuk

Faktor Politik dan Pelarian Modal. Pada bulan Desember 1997, Presiden Soeharto diberitakan sakit dan harus beristirahat selama 10 hari dan ini membawa fokus perhatian masyarakat dan pelaku pasar pada faktor politik, yaitu masalah suksesi. Walaupun kemudian Presiden sehat dan aktif kembali, ketidakpastian politik muncul menjadi faktor baru: orang mempertanyakan kelangsungan

rezim politik dan kebijakan ekonomi yang ada, seandainya Presiden benar-benar tidak dapat menjalankan fungsinya.

Masalah ini dan kerusuhan-kerusuhan sosial (khususnya anti-etnis Cina) yang timbul di sejumlah daerah pada bulan-bulan berikutnya merupakan faktor penyebab penting timbulnya pelarian modal (*capital flight*) massal dari Indonesia. Orang tidak hanya memindahkan uangnya dari bank satu ke bank lain yang dianggap lebih aman, tetapi membawanya ke luar negeri karena di dalam negeri dipandang tidak lagi aman. Dan bukan hanya aktiva lancar (uang, deposito, dan sebagainya) yang dipindahkan, melainkan aktiva tetap (tanah, rumah, toko, perusahaan, mobil, dan sebagainya) pun dilikuidasi (dijual) dan uang hasil penjualannya dibawa ke luar negeri. Pelarian modal seperti ini berbeda dengan penarikan modal oleh para investor luar negeri yang terjadi pada awal krisis atau pemborongan dolar oleh perusahaan-perusahaan yang memiliki utang dolar yang tidak dilindungi dengan *hedging* yang terjadi kemudian. Pelarian modal kali ini merupakan stadium lanjut dari krisis karena dilakukan oleh *masyarakat secara luas* yang kemudian menyebabkan kurs tidak terkendali dan pilar-pilar sistem keuangan dan ekonomi kita runtuh, terutama di sektor modern dan perkotaan.

Sistem Pembayaran Macet. Krisis mencapai tahap yang lebih parah ketika gejala yang semula terjadi di sektor moneter merembet ke sektor riil, yang menimbulkan kemerosotan produksi, PHK, dan kebangkrutan usaha atau “krisis ekonomi”. Ada 3 jalur utama yang menghubungkan gejala di sektor moneter dengan gejala di sektor riil, yaitu (a) kelangkaan likuiditas yang sejak awal krisis sudah dirasakan dan kemudian mempersulit pembiayaan usaha sehingga menghambat kegiatan sektor riil; (b) faktor yang paling telak, yaitu kemacetan sistem pembayaran yang terjadi kemudian dengan akibat segala macam transaksi bisnis terhambat; dan (c) pelarian modal yang memperparah dampak dari (a) dan (b).

Mengapa kemacetan sistem pembayaran sangat mengganggu kinerja sektor riil? Dengan makin memburuknya krisis, kurs makin bergejolak liar dan harga-harga makin tidak menentu. Dalam situasi seperti ini, para pelaku ekonomi lebih suka menyelesaikan transaksinya dengan tunai dan sistem transaksi dengan jangka waktu pembayaran (transaksi berdasarkan kredit) yang secara luas dilakukan di masa “normal” makin ditinggalkan. Ini membuat proses transaksi menjadi sangat seret. Ketidakpercayaan pada bank juga mendorong pembayaran tunai dilakukan dengan uang kartal (uang “beneran” bukan sekadar angka saldo di bank). Dan ketidaknormalan ini terus berlanjut. Mula-mula penjual barang/jasa mau menerima rupiah tunai sebagai pembayaran, tapi dengan terus merosotnya nilai rupiah, mereka lebih memilih dibayar dalam dolar (meskipun transaksi itu sebenarnya adalah jual-beli antara dua pelaku di dalam negeri sendiri). Preferensi menggunakan dolar ini makin memperparah kelangkaan likuiditas untuk menopang transaksi ekonomi. Dan menambah sulitnya keadaan, setelah Desember 1997 sistem pembayaran dengan luar negeri juga macet. LC yang dibuka oleh bank-bank di Indonesia (kecuali bank-bank asing) tidak laku di luar negeri, sehingga importir harus menyediakan devisa tunai untuk mendatangkan barang dari luar negeri. Sebagai catatan sejarah, sampai beberapa tahun setelah timbulnya krisis, perbankan nasional terkucil dari jaringan normal pembayaran luar negeri.

Faktor Alam: El Nino. Seperti dibahas dalam bab-bab sebelumnya, ekonomi Indonesia sangat dipengaruhi oleh siklus iklim, khususnya kemarau panjang yang disebabkan oleh gejala El Nino. Pada 1997/98 El Nino berat terjadi, dengan akibat produksi pangan dan produksi pertanian pada umumnya merosot tajam dan banyak hutan terbakar.

Musibah seakan bersekongkol untuk datang bersama ke Indonesia. Produksi pangan merosot, sistem pembayaran macet, impor

sulit karena devisa langka, dan LC perbankan yang tidak laku. Akibatnya, harga beras dan pangan lain melonjak sangat tajam. Dalam 6 bulan pertama 1998, harga beras naik 2 kali lipat dan sepanjang 1998 naik hampir 3 kali lipat, mengingatkan orang akan masa hiperinflasi 30 tahun lalu. Kenaikan harga barang sangat strategis ini mendorong kenaikan harga barang-barang lain secara luas, gejala memborong barang muncul kembali. Sementara itu, macetnya sektor riil melahirkan PHK besar-besaran. Jumlah orang di bawah garis kemiskinan mendadak meningkat tajam dengan konsekuensi sosial yang serius. Kerusakan sosial terjadi di berbagai daerah. Krisis ekonomi berkembang menjadi krisis sosial dan politik.

Perubahan Strategi

Pada Januari 1998 daftar masalah yang dihadapi Indonesia makin panjang: kurs lepas kendali, harga barang-barang terutama makanan melonjak, kegiatan industri macet dan PHK terjadi terutama di perkotaan, perbankan nasional porak-poranda. Karena kegagalan program dalam LOI pertama (1 November 1997), maka dalam LOI kedua (15 Januari 1998), LOI ketiga (10 April 1998), dan dalam serentetan LOI selanjutnya dilakukan perubahan strategi. Perubahan itu menyangkut baik kebijakan makro maupun kebijakan mikro, khususnya program pembenahan perbankan.

Kebijakan Moneter Ketat, Kebijakan Fiskal Longgar.

Kombinasi kebijakan fiskal-moneter (*policy mix*) berubah dari semula kebijakan fiskal ketat dan kebijakan moneter ketat (tetapi seperti kita sebutkan di atas, dalam pelaksanaannya, kebijakan moneter longgar) menjadi kebijakan fiskal longgar dan kebijakan moneter ketat. Pertimbangan utama dari perubahan kombinasi kebijakan makro ini adalah kenyataan yang menunjukkan bahwa: (a) kegiatan ekonomi merosot drastis (tahun 1998 PDB turun dengan 13%—sepertujuh kue nasional tiba-tiba lenyap!) dengan

dampak sosial-ekonomi yang sangat serius; dan (b) sejak awal tahun terjadi kenaikan harga yang tak terkendali—dalam 1998 inflasi mencapai hampir 80%.

Kegiatan ekonomi (PDB) merosot karena kegiatan usaha (terutama di sektor modern dan perkotaan) macet sebagai akibat dari sektor moneter/perbankan macet. Satu-satunya sektor yang dengan cepat diharapkan dapat memberikan dampak adalah sektor pemerintah melalui APBN-nya. Oleh karena itu, untuk segera mengurangi dampak sosial-ekonomi, strategi baru memastikan tersedianya pembiayaan yang cukup untuk menyediakan pelayanan dasar (sembako, kesehatan, pendidikan), terutama bagi kelompok miskin dan mereka yang paling parah terkena dampak krisis. Maka diciptakanlah program baru yang secara kolektif disebut program *Jaring Pengaman Sosial (JPS)*. Program darurat ini harus dilakukan meskipun defisit anggaran membengkak.

Pembenahan Total Perbankan. Kebijakan mikro yang paling mendesak, dan paling rumit, untuk dilaksanakan adalah membenahi sektor keuangan khususnya perbankan yang lumpuh agar dapat kembali beroperasi normal untuk mendukung kegiatan ekonomi yang normal. Kita lihat bahwa program dalam LOI pertama gagal menangani sektor ini dan kepercayaan masyarakat pada perbankan nasional justru runtuh.

Di atas sudah kita singgung, memasuki 1998 pemerintah dihadapkan pada dilema sasaran ganda yang bertentangan satu sama lain. Di satu sisi, perbankan mengalami kelangkaan likuiditas dan untuk menopangnya jangan sampai sektor ini runtuh diperlukan injeksi likuiditas dari BI dalam jumlah besar. Di sisi lain, penambahan likuiditas justru menambah uang beredar yang mendorong kurs dan inflasi meningkat terus, yang pada gilirannya justru akan memperburuk kondisi perbankan. Dilema ini harus diputus.

Kuncinya adalah, apabila injeksi likuiditas dihentikan, harus ada mekanisme untuk mengelola bank-bank yang akan rontok agar

dampaknya terhadap keadaan moneter dan ekonomi minimal. Inilah langkah penting yang diambil pada 27 Januari 1998 sewaktu pemerintah mengumumkan: (a) pemberlakuan *program penjaminan penuh* atau *blanket guarantee* yang menjamin semua kewajiban bank kepada nasabah dan krediturnya, apa pun yang terjadi dengan bank tersebut (dirombak, digabung, atau ditutup); dan (b) pembentukan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang diberi tugas untuk melakukan restrukturisasi menyeluruh perbankan nasional, termasuk melaksanakan program rekapitalisasi perbankan dan program penjaminan tersebut.

Strategi pembenahan perbankan ini bukan suatu program yang dari awal lengkap dan tinggal dilaksanakan, melainkan merupakan strategi yang tumbuh dari proses percobaan dan penyesuaian yang berlangsung selama pelaksanaannya. Dalam bentuk akhirnya, inti dari strategi tersebut meliputi beberapa unsur utama sebagai berikut:

- a. Program penjaminan penuh diberlakukan bagi semua bank nasional dengan sasaran untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat pada perbankan nasional.
- b. Sementara masyarakat dapat ditenangkan, semua bank diaudit dengan cermat untuk menentukan kondisi riil masing-masing bank secara akurat.
- c. Dari hasil audit tersebut, bank-bank diklasifikasikan, dengan menggunakan kriteria yang objektif dan transparan, ke dalam kategori-kategori yang pembenahannya memerlukan perlakuan dan persyaratan yang berbeda.
- d. Kriteria yang jelas dan objektif diterapkan untuk memilah bank-bank mana yang relatif “baik” untuk “disehatkan” agar dapat segera beroperasi secara normal dan bank-bank mana yang kondisinya terlalu “buruk” sehingga opsi terbaik adalah untuk dikubur. Uang nasabah dan kreditur bank-bank yang ditutup

dibayar/dijamin oleh pemerintah melalui program penjaminan penuh.

- e. Penyehatan bank dilakukan melalui 3 cara: (1) *restrukturisasi* bank-bank yang diambil alih oleh BPPN; (2) *pengambilalihan (pembelian) aset-aset “buruk”* bank oleh BPPN agar bank dapat beroperasi bersih dari aset-aset buruk tersebut; dan (3) *rekapitalisasi* bank berupa pemberian modal tambahan dari pemerintah.
- f. Semua aktiva (termasuk saham-saham) yang diserahkan kepada pemerintah karena pelaksanaan program-program dalam (e) di atas, serta aset-aset yang diserahkan oleh para pemilik bank yang diketahui melanggar ketentuan-ketentuan perbankan (misalnya, melanggar *legal lending limits*), dikelola oleh BPPN untuk kemudian dijual untuk menutup sebagian dana yang dikeluarkan pemerintah dalam pembenahan perbankan. Ini adalah fungsi *asset recovery* dari BPPN.
- g. Saham-saham bank yang dikelola BPPN seluruhnya akan dijual (*program divestasi*) dan saham-saham pemerintah pada bank-bank milik pemerintah (sebagian) juga akan dijual (*program privatisasi*) dalam rangka mengurangi peran pemerintah di sektor perbankan.
- h. Apabila tugas penyehatan perbankan telah selesai, BPPN (sebagai lembaga untuk menangani situasi darurat) akan dilikuidasi (ini dilaksanakan pada akhir Februari 2004). Setelah itu, fungsi penyehatan perbankan sepenuhnya di tangan BI, sedangkan program penjaminan penuh diubah menjadi program penjaminan simpanan yang bersifat *terbatas* dan dikelola oleh Lembaga Penjaminan Simpanan atau LPS (lembaga ini dibentuk pada September 2005). Sisa-sisa aktiva yang belum terjual pada saat penutupan BPPN diserahkan kepada Perusahaan Pengelo-

laan Aset (PPA) yang sepenuhnya dimiliki oleh pemerintah (dibentuk pada April 2004).

Demikianlah pokok-pokok dari “program bersih-bersih” sektor perbankan, suatu program lengkap mulai dari penyelamatannya sewaktu krisis terjadi sampai pembenahannya setelah krisis dengan tujuan pokok membuat perbankan nasional berfungsi kembali untuk membangkitkan kembali kegiatan ekonomi yang lumpuh. Ini adalah program paling komprehensif yang pernah dilaksanakan di negeri ini, dan barangkali salah satu yang paling komprehensif di dunia, dan memakan biaya mahal, tetapi harus dilakukan demi keberlanjutan kehidupan ekonomi (dan sosial-politik) di negeri ini.

Pelaksanaan Program

Bagaimana pelaksanaannya? Kita perlu ingat bahwa dalam strategi baru, sasaran makro dan mikro harus bersama-sama dicapai karena keberhasilan yang satu tergantung pada keberhasilan yang lain. Langkah pertama dan terpenting adalah bagaimana menyetop injeksi likuiditas kepada bank-bank sambil menghindari keruntuhan *sistem* perbankan. Injeksi likuiditas harus dihentikan untuk menstabilkan lingkungan makro—suatu kondisi yang harus diciptakan apa pun yang dilakukan di tingkat mikro. Program penjaminan diharapkan dapat meredam kepanikan masyarakat apabila ada bank yang direstrukturisasi atau ditutup. BPPN diberi tugas untuk melakukan pembenahan total sektor perbankan agar dapat kembali berfungsi sebagai pendukung kegiatan ekonomi nasional. Disadari bahwa tanpa perbankan yang berfungsi sebagai sumber pembiayaan dan fasilitator sistem pembayaran, sektor riil tidak akan bangkit, PHK akan berlanjut, kerusuhan sosial makin merebak, dan kehidupan di negeri ini akan masuk ke lubang hitam.

Normalisasi Kondisi Makro. Kegagalan kebijakan LOI pertama untuk menstabilkan kondisi ekonomi makro ternyata masih berlanjut dalam beberapa bulan pada awal 1998. Penyebab utamanya bukan substansi kebijakan LOI yang salah, melainkan pelaksanaannya terganggu oleh suasana politik yang makin tidak kondusif. Di samping itu, ada komplikasi baru berupa wacana di kalangan pemerintahan untuk menerapkan *Currency Board System* (CBS) yang akan mematok mati kurs rupiah pada tingkat di bawah kurs yang berlaku saat itu—suatu langkah yang bertolak belakang dengan kebijakan kurs mengambang yang disepakati dalam LOI. Rencana itu tidak jadi dilaksanakan, tetapi sempat menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian di antara pelaku pasar.

Suasana baru berubah setelah ada pergantian pemerintahan (dari Presiden Soeharto ke Presiden Habibie) pada Mei 1998. Pemerintahan baru membawa suasana hubungan yang lebih baik antara pemerintah dengan IMF dan menghasilkan pelaksanaan kebijakan yang lebih baik. Dalam masa pemerintahan Presiden Habibie, langkah-langkah kebijakan dalam strategi baru di atas dipertajam melalui serangkaian revisi LOI.

Dalam LOI Juli 1998, LOI pertama di masa Presiden Habibie, anggaran diperlonggar. Defisit APBN untuk tahun itu direncanakan mencapai 8,5% dari PDB, terutama untuk membiayai program Jaring Pengaman Sosial dan penyediaan kebutuhan pokok. Defisit sebesar ini jelas tidak dapat dijalankan terus-menerus karena mengganggu keseimbangan makro dalam jangka menengah. Oleh sebab itu, disusun pula rencana untuk mengurangi defisit itu secara bertahap, sejalan dengan makin membaiknya kondisi ekonomi dan sosial, untuk akhirnya mencapai suatu keseimbangan anggaran.

Sebaliknya, kebijakan moneter diperketat karena pada saat itu kita menghadapi situasi hiperinflasi—orang tidak mau memegang rupiah. Satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan ini adalah mengerem laju kenaikan uang beredar sedemikian rupa sehingga psikologi masyarakat untuk memburu barang (atau enggan meme-

gang rupiah) berbalik kembali normal. Seperti yang dilakukan pada tahun 1960-an, kalau kita menginginkan masyarakat untuk mau lagi memegang rupiah, mereka harus diberi imbalan (suku bunga) yang lebih tinggi daripada laju inflasi (suku bunga riil yang positif). Inilah yang dilakukan BI setelah Maret 1998: pertumbuhan uang primer—atau lebih tepatnya *net domestic assets*—dikendalikan ketat dan sebagai akibatnya suku bunga dibiarkan meningkat mendekati laju inflasi. Suku bunga SBI (jangka waktu 1 bulan) dinaikkan dari 22% per tahun menjadi 45% pada Maret 1998, menjadi 50% April 1998, 58% Mei 1998, dan terus dinaikkan pada bulan-bulan selanjutnya menjadi 70% pada Agustus 1998. Suku bunga simpanan di bank-bank selalu lebih tinggi daripada suku bunga SBI. Seperti halnya dengan defisit anggaran yang besar tidak boleh berlangsung lama dan hanya untuk mengatasi keadaan darurat, maka kebijakan moneter yang sangat ketat seperti ini tidak boleh berlangsung lama karena akan mematikan kegiatan ekonomi. Namun, pil pahit harus diminum. Dengan kebijakan ini, dibarengi dengan kebijakan membuka lebar keran impor terutama untuk bahan makanan, hiperinflasi dapat dijinakkan. Inflasi turun dari 78% selama tahun 1998 menjadi hanya 2% selama tahun 1999 dan selanjutnya kebijakan moneter secara bertahap dikendorkan.

Kurs rupiah pun dapat dijinakkan. Memasuki 1998, pergerakan kurs makin tidak terkendali, sangat *volatile* dan rupiah terus melemah, pernah mencapai Rp17 ribu per USD sekitar pertengahan tahun. Namun setelah itu, rupiah secara pasti berbalik arah dan terus menguat menuju kisaran Rp7-8 ribu per USD pada Oktober-November 1998. Rupiah bertahan stabil pada kisaran kurs ini sepanjang tahun 1999. Suatu hasil yang pantas dicatat.

Apabila ada satu segi ekonomi makro yang kinerjanya belum memuaskan, itu adalah pertumbuhan ekonomi. Setelah ekonomi Indonesia menciut 13% pada tahun 1998, sebagian besar sektor ekonomi belum mempunyai kekuatan untuk bangkit kembali. Pada

tahun 1999, ekonomi Indonesia hanya tumbuh 2%. Kebangkitan ekonomi tampaknya masih membutuhkan waktu. Dukungan sektor keuangan belum penuh karena juga sedang dalam penyehatan. Inisiatif kebijakan baru diperlukan. Ini adalah tugas lanjutan bagi pemerintahan selanjutnya.

Pemerintahan Presiden Habibie berakhir pada Oktober 1999. Ketika Presiden Abdurrahman Wahid dilantik, harapan sangat tinggi bahwa suasana politik menjadi lebih tenang dan program-program ekonomi pemerintah akan berjalan makin mulus. Ternyata apa yang dinantikan itu belum waktunya untuk tiba. Pertama pertama terbaca dari LOI baru yang disepakati pada Januari 2000. Kesepakatan baru ini sangat ambisius karena berisi daftar panjang langkah-langkah perombakan struktural ekonomi yang kompleks. Baik pemerintah maupun IMF tampaknya mengabaikan batas-batas kapasitas pemerintah untuk melaksanakannya. Kesenjangan antara apa yang disepakati dan apa yang benar-benar dijalankan makin terasa dan ini mempengaruhi tingkat kepercayaan para pelaku ekonomi terhadap program-program pemerintah.

Sementara itu, suasana lingkungan bagi pelaksanaan program pun memburuk dibanding masa sebelumnya. Pasar menangkap sinyal-sinyal yang menimbulkan pertanyaan mengenai keutuhan pandangan di dalam kabinet tentang apa yang sebenarnya ingin dilakukan pemerintah. Beberapa waktu kemudian muncul gesekan antara pemerintah dan BI yang kental dengan nuansa politik, suatu hal yang tidak membantu meyakinkan pasar mengenai koordinasi kebijakan fiskal dan moneter. Dan yang lebih fatal, hubungan antara pemerintah dan DPR makin memburuk.

Dalam periode ini, program-program yang disepakati tidak berjalan baik, ketegangan dengan IMF timbul dan kepercayaan pasar merosot. Rupiah melemah dan kembali *volatile*. Apabila pada akhir 1999 kurs rupiah berada sekitar Rp8.000/USD, pada April 2000 melemah sampai Rp11.300/USD, meskipun kemudian menguat kembali menjadi sekitar Rp9.500/USD pada Agustus tahun itu.

Sementara itu, inflasi juga meningkat lagi dari 2% selama 1999 ke kisaran 9,4% pada 2000, kemudian meningkat lagi ke kisaran 13% pada 2001. Sedangkan pertumbuhan ekonomi naik dari 0,8% pada 1999 menjadi 5% pada 2000. Namun kemudian melemah kembali ke 3,6% pada 2001. Singkatnya, kestabilan ekonomi menunjukkan tanda-tanda goyah kembali, sedangkan kegiatan ekonomi tampaknya sudah melewati titik terendahnya.

Pada Agustus 2001, kabinet Presiden Megawati dilantik. Tim ekonomi baru memfokuskan pada faktor yang paling mendasar, yaitu mengembalikan *kepercayaan pasar* terhadap program-program pemerintah. Untuk itu, hubungan dengan IMF harus diperbaiki, sasaran-sasaran baru yang lebih realistis disepakati dan implementasinya dijaga. Konsepsi dasar yang melandasi kebijakan makro pada waktu itu adalah sebagai berikut. Stabilitas yang mantap merupakan prasyarat untuk membangkitkan kembali pertumbuhan. Stabilitas ditentukan oleh kepercayaan pasar, karena itu fokus strategi adalah pada pengembalian kepercayaan pasar. Stabilitas yang mantap dan berlanjut akan menurunkan secara permanen suku bunga untuk pembiayaan usaha, yang kemudian akan meningkatkan investasi dan pertumbuhan ekonomi. Kembali stabilitas dan pertumbuhan akan mengikuti! Pada waktu itu, masalah pokok yang terus-menerus dipertanyakan para pelaku pasar di dalam dan di luar negeri adalah: mampukah pemerintah mengelola keuangannya yang dibebani utang begitu besar karena krisis? Oleh karena itu, dalam periode ini, *konsolidasi fiskal* menjadi tema utama kebijakan makro. Itulah tema utama strategi ekonomi di masa pemerintahan Presiden Megawati.

Dalam periode ini (2001-2004), suasana politik dalam negeri membaik dan komunikasi dengan IMF tersambung kembali, memungkinkan program-program ekonomi dilaksanakan dengan lebih baik. Konsolidasi fiskal bergulir, kepercayaan dan stabilitas kembali, tetapi kegiatan ekonomi belum sepenuhnya bangkit kembali. Sepanjang periode ini, kurs rupiah stabil, berkisar antara

Rp9.000-9.500/USD. Inflasi menurun dari hampir 13% pada 2001 menjadi 6,5% pada 2004. Dalam periode yang sama, suku bunga turun dari di atas 10% menjadi kurang dari 7,5%, Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) melipat dua dari 370 menjadi di atas 700. Dalam 39 bulan pemerintahan ini, rasio utang pemerintah terhadap PDB turun dari hampir 100% menjadi sekitar 60% dan diproyeksikan terus menurun dan defisit APBN dipertahankan di bawah 2% PDB. Di akhir masa ini tidak lagi terdengar di antara para pelaku pasar suara-suara yang mempertanyakan kesinambungan fiskal Indonesia.

Namun, ekonomi belum juga bangkit secara meyakinkan. Antara 2001 dan 2004 pertumbuhan meningkat dari 3% menjadi 5%, suatu tingkat yang masih jauh dari kinerja ekonomi Indonesia di masa sebelumnya dan masih jauh dari cukup untuk mengatasi masalah pengangguran dan kemiskinan. Tampaknya masih perlu upaya ekstra dan inisiatif baru, serta tambahan waktu, bagi Indonesia untuk kembali masuk ke “jalan tol” pertumbuhannya.

Memfungsikan Kembali Sektor Perbankan. Segera setelah terbentuk, BPPN bekerja cepat dan menetapkan 54 bank “sakit” di bawah pengawasannya (Februari 1998). Pada April 1998 lembaga itu mengambil langkah lagi dengan mengumumkan pembekuan operasi (penutupan) 7 bank (yang relatif kecil-kecil) dan mengambil alih manajemen 7 bank besar (termasuk 1 bank milik negara, Bank Exim). Semua bank di bawah BPPN akan direstrukturisasi.

Pelaksanaan program tidak selalu mulus. Pada tahap ini, mulai timbul resistensi dari para pemilik bank-bank tersebut. Mereka tidak mau kehilangan kendali atas (dan uangnya di) bank-bank yang mereka “miliki” apabila bank direstrukturisasi. Lobi mereka sangat kuat dan pada 22 April 1998 Menteri Keuangan mengumumkan bahwa 48 bank (termasuk 6 bank milik pemerintah) dikeluarkan dari pengawasan BPPN. Karena kriteria dan alasan

pembebasan dari pengawasan BPPN ini tidak jelas, pasar mempertanyakan kebijakan ini dan kredibilitas BPPN merosot.

Menjelang pergantian pemerintahan, pada pertengahan Mei 1998 Bank BCA dilanda “*rush*” besar-besaran. Dukungan likuiditas dalam jumlah besar dari BI diberikan agar bank swasta terbesar ini tidak runtuh. Sebagai konsekuensinya, bank ini diambil alih pemerintah.

Kredibilitas BPPN berangsur kembali pulih selama pemerintahan Presiden Habibie dengan diberikannya tambahan kewenangan dan perlindungan dari tekanan-tekanan politik. Dalam masa ini, sebagian besar dari sasaran-sasaran kebijakan restrukturisasi dan rekapitalisasi perbankan dapat dicapai. Langkah-langkah yang dilaksanakan secara terperinci disajikan dalam **Kotak 8.3**.

Kotak 8.3

Langkah Pembinaan Perbankan dan Hasilnya

Pembinaan perbankan dilaksanakan secara sistematis dengan langkah-langkah yang sangat terperinci. Garis besarnya adalah sebagai berikut:

- Pelaksanaan audit menyeluruh atas semua bank, yang sudah dimulai sebelumnya, dipercepat. Namun, hasilnya hanya dapat diselesaikan secara bertahap.
- Baru pada awal 1999 sebagian besar dari bank-bank (150) selesai diaudit dan hasilnya dapat dijadikan landasan kebijakan selanjutnya. Hasil audit membagi bank-bank tersebut ke dalam 3 kelompok: Kelompok A (dengan CAR di atas 4%) sebanyak 54; Kelompok B (CAR minus 25% sampai 4%) sebanyak 56; dan Kelompok C (CAR di bawah minus 25%) sebanyak 40. (Satu hal yang perlu dicatat adalah semua bank milik pemerintah, kecuali satu, ada dalam kelompok C!) Inilah potret perbankan kita pada waktu itu.

Berdasarkan hasil audit tersebut, diambil kebijakan sebagai berikut.

- Semua bank milik pemerintah akan direkapitalisasi.
- Bagi bank swasta diterapkan kebijakan sebagai berikut:
 - Bagi kelompok A tidak perlu mengikuti program rekapitalisasi, tetapi harus menyusun *business plan* yang disetujui BI dan manajemennya mengikuti *fit and proper test* oleh BI.
 - Bagi kelompok B diterapkan program rekapitalisasi.
 - Bagi kelompok C harus *merger* atau ditutup. Pemilik bank diberi waktu tertentu untuk menambah modalnya agar dapat naik peringkat kelompoknya.

Dalam program rekapitalisasi, bank harus dapat mencapai CAR 4% dan modal tambahan yang diperlukan 80% dari pemerintah (dalam bentuk obligasi pemerintah), 20% dari pemilik lama bank. Dalam pelaksanaannya, obligasi rekap dari pemerintah merupakan kepemilikan saham oleh pemerintah pada bank tersebut. Jadi, program rekapitalisasi mempunyai konsekuensi “nasionalisasi” perbankan, yaitu meningkatkan kepemilikan pemerintah di perbankan!

Setelah digodok beberapa waktu, akhirnya pada 13 Maret 1999, berdasarkan hasil audit, pemerintah menetapkan 38 bank (17 dari kelompok C dan 21 dari kelompok B) ditutup dan 9 bank akan direkapitalisasi. Berkat adanya program penjaminan, kriteria yang transparan, dan sosialisasi kebijakan yang baik, penutupan bank kali ini tidak menimbulkan gejolak seperti pada November 1997 dan respons pasar positif. Selama 1999, 3 bank milik pemerintah (BBD, BRI, dan BTN) direkapitalisasi dan 10 bank yang diambil alih BPPN (Bank Danamon dan sejumlah bank-bank kecil) direncanakan untuk di-*merger*, dan prosesnya baru selesai tahun 2000.

Pada akhir 1999, jumlah bank di Indonesia adalah 179 buah (sebelum krisis, 238 buah) yang terdiri dari: 4 bank milik pemerintah, 27 bank pembangunan daerah, 91 bank swasta, dan 57 bank campuran (*joint venture banks*).

Pada akhir masa pemerintahan Presiden Habibie, program inti penyehatan perbankan pada dasarnya selesai. Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dan kemudian Presiden

Megawati, dengan selesainya program pokok restrukturisasi dan rekapitalisasi perbankan, BPPN lebih banyak menangani masalah pengelolaan aset-aset yang dikuasai untuk memaksimalkan nilai *recovery*-nya dan menuntaskan program divestasi perbankan. Karena nilai aset tersebut sangat besar, transaksi-transaksi yang terkait dengannya mendapatkan sorotan tajam dari masyarakat. Tetapi dari perspektif pelaksanaan tugas pokoknya, yaitu menata kembali sektor perbankan yang porak-poranda, BPPN telah dapat menyelesaikan tugasnya dengan baik. Pada waktu BPPN ditutup (April 2004), perbankan Indonesia sudah berfungsi kembali secara normal, siap menopang kebangkitan kembali ekonomi.

Biaya keseluruhan yang harus ditanggung perekonomian nasional dari krisis ini sangat besar dan sulit dihitung. Tiga belas persen dari produksi nasional pada tahun 1998 hilang begitu saja dan untuk beberapa tahun kemudian Indonesia masih terus kehilangan produksi nasionalnya karena ekonominya tumbuh jauh di bawah potensinya. Akibatnya dirasakan secara mikro oleh jutaan orang yang terkena PHK, yang tidak mendapatkan pelayanan kesehatan dan pendidikan yang memadai dan yang harus membayar harga pangan yang melambung tinggi pada waktu itu. Biaya langsung yang ditanggung pemerintah dalam bentuk surat utang yang harus dikeluarkan adalah Rp620,9 triliun, yang terdiri dari biaya BLBI Rp144,5 triliun, biaya rekapitalisasi dan lain-lain yang diinjeksikan kepada bank Rp476,4 triliun (Rp188,2 triliun kepada bank swasta dan Rp288,2 triliun kepada bank BUMN). Sementara itu, menurut hasil audit BPK tahun 2006, jumlah yang bisa dikembalikan oleh BPPN adalah Rp188,88 triliun (atau *recovery rate* sebesar 30,39%). Krisis itu mahal. Pelajaran penting dari pengalaman ini adalah, apabila krisis tak terelakkan tiba, jangan membiarkannya lepas kendali. Mengambil langkah preventif apa pun yang mungkin dilakukan, akan selalu lebih murah biayanya.

Kotak 8.4**Ringkasan Kronologi Penanganan Krisis**

Isi kesepakatan dalam LOI terus disesuaikan dengan perkembangan situasi. Pelaksanaannya pun tidak selalu mulus. Berikut ini ringkasan perubahan isi dan pelaksanaan LOI.

Masa Presiden Soeharto

- a. Sebelum kerja sama dengan IMF (Juli-Oktober 1997): Pasar devisa bergolak. Pengetatan fiskal, kurs diambangkan, suku bunga antar bank melonjak, injeksi likuiditas bagi perbankan (kebijakan *lender of the last resort*). Tidak dapat menghentikan gejolak kurs.
- b. LOI 1 (Oktober 1997): Penyediaan dana (devisa) dari sumber internasional (IMF, World Bank, Bank Pembangunan Asia) untuk mendukung program dengan IMF, pengetatan fiskal-moneter, penyehatan sektor perbankan (penutupan 16 bank). Tidak dapat mengatasi masalah dan situasi justru memburuk.
- c. LOI 2 (Januari 1998): Kebijakan fiskal yang lebih longgar, penghentian bertahap injeksi likuiditas kepada perbankan, penjaminan penuh simpanan (*blanket guarantee*), pembentukan BPPN. Substansinya lebih baik, tetapi karena suasana pengambilan keputusan kebijakan yang tidak mendukung, situasi memburuk.
- d. LOI 3 (April 1998): Substansi mengalami perbaikan lebih lanjut (masuk di dalamnya strategi penyelesaian utang swasta yang merupakan salah satu penyebab utama gejolak kurs). Pelaksanaannya minimal karena suasana politik dalam negeri makin tidak mendukung.

Masa Presiden Habibie (Mei 1998-Oktober 1999: 17 bulan)

- a. Dalam periode ini, LOI diperbarui 8 kali untuk mengatasi perubahan situasi yang berkembang cepat (24/6/98, 29/7/98, 11/9/98, 19/10/98, 13/11/98, 16/3/99, 14/5/99, 22/7/99).

- b. Tema utama penanganan krisis adalah: (i) mempertegas kebijakan uang ketat untuk mematahkan spekulasi kurs dan hiperinflasi; (ii) menanggulangi dampak sosial akibat krisis melalui program Jaring Pengaman Sosial (*social safety net*), subsidi dan pengamanan suplai kebutuhan pokok; (iii) melanjutkan pembenahan sektor perbankan (penjaminan simpanan, rekapitalisasi, *merger*, penutupan bank); (iv) memantapkan kebijakan *asset recovery* bagi pemerintah; (v) menangani utang swasta.
- c. Suasana politik labil, tetapi di bidang ekonomi sejumlah hasil dicapai: ekonomi makro stabil, program inti pembenahan perbankan praktis selesai, tetapi ekonomi belum tumbuh. Menjelang akhir masa ini, kasus Bank Bali menbuat, mengakibatkan gangguan dalam pelaksanaan program ekonomi pemerintah.

Masa Presiden Abdurrahman Wahid (Oktober 1999-Juli 2001: 22 Bulan)

- a. Dalam masa ini, LOI diperbarui 4 kali (20/1/2000, 17/5/2000, 31/7/2000, 7/9/2000).
- b. Tema utama kebijakan masa ini adalah: (i) melanjutkan program pembenahan perbankan dan *asset recovery*; (ii) melanjutkan penanganan utang swasta; (iii) desentralisasi fiskal.
- c. Suasana politik pada awalnya lebih tenang daripada masa sebelumnya, tetapi kemudian memburuk karena pertentangan meningkat antara pemerintah dan DPR. Program ekonomi yang direncanakan dalam LOI tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya. Terjadi ketidaksepahaman antara pemerintah dan IMF, pelaksanaan LOI “menggantung” (tidak dilaksanakan) selama hampir 1 tahun (7/9/2000 sampai 27/8/2001). Juga muncul friksi antara pemerintah dan otoritas moneter (BI). Persepsi pasar terhadap program ekonomi pemerintah buruk. Kurs mulai bergejolak lagi. Stabilitas ekonomi mulai goyah lagi.

Masa Presiden Megawati (Agustus 2001-Oktober 2004: 39 Bulan)

- a. Dalam masa ini, LOI diperbarui 3 kali (27/8/2001, 13/12/2001, 9/4/2002).
- b. Fokus kebijakan: (i) mengembalikan stabilitas ekonomi melalui pemantapan kondisi fiskal (*fiscal sustainability*) dan koordinasi antara otoritas fiskal dan otoritas moneter yang sebelumnya terganggu dipulihkan; (ii) membangkitkan pertumbuhan ekonomi; (iii) menuntaskan program pembenahan perbankan dan *asset recovery*; (iv) privatisasi. Program dengan IMF dianggap selesai. Dilakukan persiapan dan pengamanan untuk mengakhiri program tersebut pada akhir 2003.
- c. Suasana politik (termasuk hubungan pemerintah-DPR) lebih mendukung. Sejumlah besar kebijakan yang diprogramkan selesai. Stabilitas kembali, tetapi pertumbuhan ekonomi belum. Selama tahun terakhir (2004), program ekonomi agak terpinggirkan karena maraknya kegiatan politik (pemilu). Oktober 2004: pemerintahan yang baru mengambil alih kendali.

RANGKUMAN

1. Krisis Keuangan Asia membawa musibah besar bagi Indonesia yang selama tiga dasawarsa sebelumnya mengalami pertumbuhan ekonomi dan perbaikan kesejahteraan yang mengesankan. Tidak hanya badai datang mendadak, tapi juga krisis ini merupakan gejala yang relatif baru bagi Indonesia, yaitu aliran keluar dana secara besar-besaran. Pada akhir dekade 1980-an pelarian dana pernah terjadi, tapi tidak dalam skala ini dan segera dapat dipatahkan. Kali ini resep lama tidak mempan karena skalanya lebih besar dan akar penyebabnya lebih dalam.

- 2.** Korporasi, perbankan, dan pelaku utama ekonomi lain yang bertahun-tahun terbiasa dengan kemudahan mendapatkan pembiayaan dari luar negeri dalam lingkungan sistem kurs devisa mengambang terkendali yang hampir sepenuhnya bisa diantisipasi oleh mereka, tiba-tiba saja harus menghadapi kekeringan dana luar negeri dan sistem kurs mengambang penuh yang sulit diprediksi. Ini mengubah perilaku mereka menjadi spekulatif dan memperparah kondisi pasar devisa. Dalam perkembangan selanjutnya, perilaku mereka ditiru oleh masyarakat kebanyakan, mengakibatkan pelarian modal ke luar secara luas dan tidak terkendali.
- 3.** Namun, yang paling telak memperburuk situasi adalah timbulnya krisis perbankan, yang dipicu oleh penutupan bank tanpa payung penjaminan penuh, yang menyebabkan hilangnya kepercayaan kepada bank dalam negeri dan penarikan simpanan besar-besaran oleh nasabah bank untuk dibawa ke tempat yang lebih aman (di bawah bantal, bank milik pemerintah, bank asing, atau, kalau dirasa masih kurang aman, dibawa ke luar negeri). Situasi ini baru berhenti ketika penjaminan penuh diterapkan pada awal 1998. Tetapi, perbankan kita sudah telanjur porak-poranda dan seperti kita kisahkan dalam bab ini penataannya kembali memakan biaya keuangan dan sosial yang sangat mahal.
- 4.** Dampak krisis tidak hanya terbatas pada sektor keuangan, tetapi melalui sistem pembayaran yang macet merembet ke sektor riil, mengakibatkan PHK dan kebangkrutan usaha besar-besaran. Dan tidak berhenti di situ. PHK besar-besaran itu dibarengi dengan terjadinya musibah alam, kekeringan yang intens, yang mengakibatkan harga

pangan paling utama, beras, melipat hampir 3 kali selama tahun 1998, memicu gejolak sosial dan kemudian gejolak politik. Karena komplikasi-komplikasi ini, dampak krisis di Indonesia jauh lebih parah daripada yang dialami oleh negara-negara lain yang terkena imbas krisis di kawasan ini.

5. Banyak pelajaran yang dapat ditarik dari pengalaman kita melewati krisis ini, baik mengenai apa yang seyogianya dilakukan dan apa yang sebaiknya tidak dilakukan. Pelajaran yang dapat membuat kita lebih cerdas menghadapi krisis mendatang.

BAB 9

KEBANGKITAN, KRISIS, DAN “BOOM” EKSPOR, 2004-2014

Kisah Dua Krisis

Pada akhir 2004, tahap penyembuhan dari krisis 1998 dapat dikatakan selesai. Proses penyembuhan ini jauh lebih lama dibandingkan dengan negara-negara lain yang terkena dampak krisis. Di antara negara-negara itu, Indonesia mengalami dampak terparah karena Indonesia menghadapi krisis ekonomi dan sekaligus krisis politik, sebuah komplikasi yang tidak dialami oleh negara-negara lain. Kita juga mencatat bahwa ada langkah-langkah awal yang kurang pas dalam merespons gelombang badai tersebut, yang mengakibatkan dampak krisis menjadi lebih berat daripada yang semestinya. Perubahan strategi dilakukan, namun efektivitas implementasinya selama 3 pemerintahan setelah Orde Baru ternyata bervariasi dan banyak dipengaruhi oleh suasana politik yang berkembang. Namun akhirnya Indonesia mulai bangkit dari keterpurukan, setelah 6 tahun dalam proses penyembuhan. **Tabel 9.1** berikut membandingkan masa penyembuhan di Indonesia dengan negara-negara lain yang terkena dampak krisis yang sama. Umumnya, negara lain sudah bangkit kembali pada tahun 1999 atau 2 tahun setelah meledaknya krisis. Kita kehilangan 4 tahun karena komplikasi politik.

Tabel 9.1
Pertumbuhan Ekonomi di Masa Krisis Keuangan
di Beberapa Negara Asia, 1996-2004
(%)

Tahun	Indonesia	Thailand	Malaysia	Korea
1996	7,8	5,6	10,0	7,6
1997	4,7	-2,8	7,3	5,9
1998	-13,1	-7,6	-7,4	-5,5
1999	0,8	4,6	6,1	11,3
2000	5,0	4,5	8,9	8,9
2001	3,6	3,4	0,5	4,5
2002	4,5	6,1	5,4	7,4
2003	4,8	7,2	5,8	2,9
2004	5,0	6,3	6,8	4,9

Sumber: ADB Database.

Akhir 2004 mencatat sebuah peristiwa penting, yaitu pergantian pemerintahan dari Presiden Megawati Soekarnoputri ke Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Pergantian pemerintahan itu merupakan yang pertama kalinya dalam sejarah Republik yang dilaksanakan melalui pemilihan presiden secara langsung. Dan proses demokrasi itu berjalan damai dan mulus. Suasana batin yang dominan pada waktu itu adalah bahwa Indonesia sudah siap menyambut kebangkitannya kembali. Dan suatu keberuntungan telah menunggu. Tidak lama berselang, harga hampir semua bahan mentah komoditi ekspor di pasar dunia, termasuk harga komoditi ekspor utama kita seperti minyak sawit, batu bara, tembaga, dan karet naik. Indonesia mendapatkan berkah yang tak terduga. Tetapi keberuntungan tidak bisa dikejar dan musibah tidak bisa ditolak. Pada tahun keempat pemerintahan SBY, musibah itu datang, juga

secara tidak terduga. Dunia dilanda krisis keuangan, yang disebut oleh pengamat sebagai krisis terberat yang dialami dunia semenjak depresi dunia di tahun 1930-an. Tidak bisa dielakkan, kita juga terkena imbasnya. Yang perlu dicatat, meskipun guncangannya berskala dunia, kali ini kita bisa melewati krisis dengan lebih baik. Krisis tidak lagi kita biarkan lepas kendali. Dan seperti terlihat pada **Tabel 9.2** berikut ini dampaknya pada pertumbuhan ekonomi jauh lebih ringan dan masa *recovery*-nya pun lebih cepat dibanding dengan negara-negara lain di kawasan tersebut. Mengapa? Satu penyebab penting adalah bahwa kali ini suasana politik dalam negeri tenang. Kita tidak di tengah situasi pancaroba politik seperti pada tahun 1998. Tetapi tidak hanya itu. Kali ini kita juga lebih siap. Respons kita tepat waktu dan terukur. Kita belajar dari pengalaman buruk pada tahun 1997/98. Kita akan membahas krisis 2008 dan penanganannya dalam bab ini dan

Tabel 9.2
Pertumbuhan Ekonomi di Beberapa Negara Asia
di Masa Krisis Keuangan Global,
2006-2012
(%)

Tahun	Indonesia	Thailand	Malaysia	Korea
2006	5,5	5,0	5,6	5,2
2007	6,3	5,4	6,3	5,5
2008	6,0	1,7	4,8	2,8
2009	4,6	-0,7	-1,5	0,7
2010	6,2	7,5	7,4	6,5
2011	6,5	0,8	5,3	3,7
2012	6,3	7,3	5,5	2,3

Sumber: ADB Database.

dinamika perjalanan ekonomi kita setelah itu. Pada bagian akhir bab ini, kita akan melihat ke depan dan menyoroti beberapa tantangan yang menunggu.

Suasana Sebelum Krisis, 2004-2008

Seperti disebutkan sebelumnya, di awal periode ini mayoritas masyarakat di dalam negeri beranggapan bahwa ekonomi Indonesia sudah siap untuk bangkit kembali. Selama 6 tahun, kerusakan-kerusakan yang diakibatkan oleh krisis 1997/98 secara sistematis dibenahi dan itu semua dilakukan di tengah-tengah proses transisi politik yang tidak kalah kompleksnya. Ekonomi Indonesia pada 2004-2008 menunjukkan peningkatan kinerja yang cukup mantap.

Dalam periode ini, kita perlu mencatat 3 peristiwa penting yang mempengaruhi perkembangan ekonomi selanjutnya.

Tsunami Aceh. Pertama, kita mengalami musibah tsunami di Aceh pada akhir Desember 2004 dengan korban harta dan jiwa serta dampak sosial yang sangat besar. Untungnya, peristiwa ini tidak sampai menimbulkan dampak negatif pada kondisi ekonomi nasional. Respons pemerintah dan dunia internasional cepat. Dalam waktu singkat, sumber daya dalam jumlah besar dapat dimobilisasikan dan penanganannya segera dilaksanakan dengan efektif. Apabila ada satu hikmah dari musibah ini, itu adalah dicapainya kesepakatan Helsinki yang mengakhiri konflik di Aceh yang sudah puluhan tahun berlangsung dan memasung kemajuan daerah ini. Dengan situasi politik dan keamanan yang membaik, semua mengharapkan Aceh dapat menikmati “bonus perdamaian”—peningkatan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat.

Harga Minyak Bumi Melambung. Peristiwa kedua adalah harga minyak bumi yang terus membubung, yang mengakibatkan beban subsidi dalam APBN makin membengkak dan impor migas membesar. Apabila pada akhir 2003 harga minyak (Brent) masih

sekitar USD 30 per barel, maka pada akhir 2004 sudah mencapai sekitar USD 40, pada akhir 2005 mencapai sekitar USD 60. Pada 2005, hampir 20% dari seluruh belanja APBN untuk subsidi BBM. Sementara itu, kenaikan impor migas juga makin memberatkan neraca pembayaran kita. Apabila pada tahun-tahun sebelumnya transaksi berjalan selalu menunjukkan surplus, pada 2004 berbalik menjadi defisit sebesar USD 0,5 miliar dan pada 2005 defisit membesar menjadi USD 3 miliar. Masalah defisit ganda kembali menghadang kita.

Pelaku pasar keuangan membaca situasi ini dan bereaksi negatif. Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) merosot, kurs melonjak. Perkembangan ini ikut mendorong keputusan pemerintah untuk menaikkan harga-harga BBM 2 kali dalam 2005, yaitu pada bulan Maret dengan kenaikan harga premium 33% dan solar 27% dan kemudian pada Oktober dengan kenaikan besar, yaitu 88% untuk premium dan 105% untuk solar. Pada akhir tahun, pasar keuangan kembali stabil. Tetapi ini bukan akhir cerita. Harga minyak dunia terus saja meningkat dan mencapai tingkat yang sangat tinggi, sekitar USD 120 per barel dalam kuartal kedua 2008. Harga BBM di dalam negeri tetap saja ketinggalan dari perkembangan harga luar negeri; subsidi BBM dan impor migas membengkak kembali. Ini mendorong pemerintah untuk menaikkan lagi harga premium dengan 33% dan solar 28% pada Mei 2008.

Boom Ekspor: Bersamaan dengan kenaikan harga minyak dunia itu, terjadilah peristiwa ketiga, yaitu kenaikan harga komoditi utama ekspor kita mulai 2005. Ternyata ada berkah di tengah musibah. Berkat kenaikan harga komoditi ekspor kita ini, penerimaan negara dalam APBN dan ekspor meningkat, keduanya meredam kekhawatiran mengenai kondisi APBN dan neraca pembayaran. Mulai tahun 2006, defisit APBN menciut dan transaksi berjalan justru menghasilkan surplus. **Tabel 9.3** berikut merekam

perkembangan ini. Pasar keuangan juga tenang-tenang saja, paling tidak sampai krisis meledak pada akhir 2008.

Tabel 9.3
Subsidi BBM, Defisit APBN, dan Transaksi Berjalan,
2004-2008

Tahun	Subsidi BBM		Defisit APBN (Rp Triliun) ¹⁾	Transaksi Berjalan (USD Miliar) ¹⁾
	Rp Triliun	Sebagai % dari Belanja APBN		
2004	69,0	16,2	-23,8	-0,5
2005	95,6	18,8	-14,4	-3,0
2006	64,2	9,6	-29,1	+10,9
2007	83,8	11,1	-49,8	+10,5
2008	139,1	14,1	-4,1	+0,1

Sumber: Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia*.

¹⁾ + : surplus; - : defisit.

Pertumbuhan Ekonomi. Dalam periode ini (2004-2008), sampai menjelang pecahnya krisis, pertumbuhan ekonomi secara bertahap meningkat dari 5% pada 2004 menuju sekitar 6% pada 2008. Lihat kembali **Tabel 9.1 dan 9.2**. Suatu kemajuan dibanding periode sebelumnya (2000-2004) yang hanya mencapai rata-rata 4,5%. Tapi Indonesia belum bisa dikatakan telah mencapai potensinya penuh apabila kita mengambil angka pertumbuhan rata-rata 7% yang bisa dicapai semasa Orde Baru selama lebih 30 tahun sebagai patokan standarnya.

Banyak pengamat dari dalam dan luar negeri berpendapat demikian. Demikian juga pemerintah. Kalau kita bicara mengenai

pertumbuhan ekonomi, kita harus bicara mengenai sumber utamanya, yaitu investasi. Dalam periode ini, kegiatan investasi memang belum pulih. Oleh karena itu, tema utama kebijakan ekonomi pada masa ini adalah bagaimana menggenjot investasi. Di masa ini, beberapa langkah penting diambil, di antaranya penyelesaian 2 undang-undang baru mengenai investasi dan kawasan ekonomi khusus, paket-paket penyederhanaan perizinan, pemberian fasilitas perpajakan, dan sebagainya. Implementasinya di lapangan bervariasi, ada yang berjalan lumayan, ada yang masih belum beranjak jauh dari meja. Ada satu keluhan penting dari para investor yang sampai akhir masa ini tidak dapat dipenuhi, yaitu revisi undang-undang perburuhan yang dianggap memberatkan industri padat karya. Proses politik yang intensif memang dilakukan, tetapi tidak memberikan hasil.

Statistik menunjukkan bahwa pada masa ini investasi belum sepenuhnya bangkit. Secara nasional, angka pembentukan modal-tetap jeblok karena krisis 1998 dan ia belum bangkit kembali sampai selesainya tahap penyembuhan. Sesudah itu, selama 2004-2008, angka pembentukan modal-tetap hanya meningkat secara marginal. Selama masa Orde Baru, angka pembentukan modal-tetap sangat tinggi, berkisar antara 30-31% dari PDB selama puluhan tahun. Sewaktu krisis 1997/98 angka ini turun drastis menjadi sekitar 20%, kemudian secara bertahap meningkat menjadi sekitar 24% pada 2004. Sebagian karena inisiatif kebijakan tersebut di atas, angka ini terus meningkat, mendekati 28% pada 2008. Tingkat yang menyamai masa Orde Baru baru dicapai beberapa tahun kemudian setelah krisis 2008 diatasi. Namun, studi mengindikasikan bahwa komposisinya masih didominasi oleh pembangunan gedung. Investasi di industri padat karya relatif belum tumbuh seperti yang diharapkan. Demikian pula porsi investasi untuk infrastruktur, belum memadai dan masih jauh di bawah tingkatnya semasa Orde Baru.

Dalam periode 2004-2008, laju inflasi tercatat rata-rata sekitar 9% (sedikit lebih tinggi dibanding dengan 8% dalam periode sebelumnya), sebagian karena dampak penyesuaian harga BBM.

Krisis dan Penanganannya, 2008-2009

Episentrum Krisis. Sekarang marilah kita membuka rekaman suasana menjelang krisis. Secara umum suasana tanah air pada awalnya masih tenang-tenang saja. Kabar mengenai masalah *sub-prime loans* di Amerika Serikat dan kesulitan likuiditas yang dihadapi bank-bank di sana, dan di Eropa, sudah terdengar di sini sejak pertengahan 1997.²³ Kita mendengar bagaimana pemerintah dan otoritas moneter di Amerika Serikat, Inggris, dan Eropa melakukan penyelamatan (*bailout*) beberapa bank dan perusahaan asuransi mereka yang mengalami kesulitan. Tetapi, kebanyakan orang di negeri ini masih menganggap perkembangan itu tidak terlalu berpengaruh pada kita, sampai pertengahan September 2008 sewaktu bank investasi raksasa Lehman Brothers ditutup. Dampak peristiwa ini eksplosif dan dengan cepat merembet ke kawasan di sini, mengacaukan pasar keuangan di Asia-Pasifik. Tiba-tiba saja likuiditas di pasar ini menjadi kering, menimbulkan kesulitan serius bagi bank di kawasan ini. Kita tidak membahas proses pecahnya krisis global dalam buku ini, tetapi akan mengikuti bagaimana drama krisis bergulir di dalam negeri, apa respons kita dan apa hasilnya.

23 *Subprime loans* adalah pinjaman (*loans*) dari bank kepada kelompok nasabahnya untuk membeli rumah dengan agunan rumah yang dibeli itu. Kelompok nasabah ini sebenarnya adalah mereka yang kemampuan untuk membayar kembali pinjamannya pas-pasan atau bahkan diragukan (*subprime*). Tetapi karena harga rumah pada waktu itu terus meningkat, bank berani memberi pinjaman karena nilai agunannya terus meningkat, sampai suatu saat “gelembung” pecah dan harga rumah anjlok. Pada saat itu, pinjaman-pinjaman ini menjadi kredit macet massal yang menyebabkan banyak bank bangkrut.

Krisis dan Likuiditas. Dalam setiap krisis keuangan, ada satu gejala yang selalu hadir dan berada pada pusaran krisis. Gejala itu adalah aliran likuiditas di perekonomian yang terganggu secara masif dan mendadak. Ibaratnya, likuiditas bagi perekonomian adalah darah bagi manusia. Apabila aliran darah tiba-tiba terganggu, dampaknya dapat mengena jantung, otak, dan bagian-bagian tubuh lain. Aliran likuiditas terganggu, semua sektor ekonomi terganggu. Pada ekonomi terbuka seperti Indonesia, likuiditas ada 2 macam: likuiditas dalam devisa (dolar) dan likuiditas dalam mata uang dalam negeri (rupiah). Dalam kehidupan nyata, kedua macam likuiditas tersebut saling berinteraksi dan saling melengkapi. Gangguan pada likuiditas yang satu akan langsung berdampak pada kondisi likuiditas yang lain. Namun, dilihat dari sudut pandang otoritas moneter, ada perbedaan penting mengenai bagaimana mengelolanya.

Apabila terjadi kelangkaan likuiditas devisa, satu-satunya cara untuk mengatasinya adalah dengan menggunakan cadangan devisa yang ada di tangan otoritas moneter (bank sentral). Kemampuan bank sentral untuk mengintervensi kelangkaan devisa dibatasi oleh berapa cadangan devisa yang dipunyai pada saat itu. Tentu saja bank sentral bisa menambah cadangan devisanya dengan mengambil tambahan pinjaman dolar, tetapi biasanya ada batasnya dan prosesnya memakan waktu sehingga tidak bisa serta-merta dipakai untuk menambah pasokan dolar di pasar pada saat diperlukan.²⁴

24 Ada 2 macam pinjaman yang secara prinsip dapat dicairkan segera, yaitu "pinjaman siaga" (*standby loans*) dan skema "swap antar negara" (*bilateral swaps*). Keduanya dapat dicairkan apabila persyaratan-persyaratan yang disepakati sebelumnya dipenuhi. Di masa lalu, Indonesia pernah memanfaatkan pinjaman siaga dari IMF dan World Bank untuk mengatasi krisis. Indonesia mempunyai skema swap antar negara dengan negara-negara ASEAN+3, tetapi belum pernah diuji coba apakah benar-benar efektif pada saat-saat diperlukan. Selain mekanisme pencairannya yang belum mapan, pada saat semua negara dilanda krisis secara bersamaan, seperti krisis 2008 lalu, masing-masing negara akan menghemat cadangan devisanya.

Ruang bagi bank sentral untuk mengatasi kelangkaan likuiditas mata uang dalam negeri (rupiah) jauh lebih longgar. Di sini terletak peran strategis bank sentral sebagai *lender of the last resort*—sebagai sumber likuiditas apabila institusi-institusi lainnya di dalam negeri (termasuk pemerintah) tidak bisa lagi memasok likuiditas bagi perekonomian. Pada prinsipnya, bank sentral dapat menciptakan likuiditas mata uang dalam negeri secara tidak terbatas. Batasnya ditentukan sendiri oleh bank sentral berdasarkan apakah likuiditas yang diciptakan dianggap membantu atau justru membahayakan perekonomian. Dalam sejarah, fungsi *lender of the last resort* merupakan senjata pamungkas otoritas moneter untuk menangani krisis keuangan. Contoh mutakhir adalah penggunaannya secara besar-besaran oleh bank-bank sentral negara-negara maju dalam menangani krisis 2008, dengan kebijakan yang disebut *quantitative easing* (QE). Melalui kebijakan ini, bank sentral menciptakan tambahan likuiditas untuk diinjeksikan pada perekonomian yang mengalami kekeringan likuiditas masif dengan cara membeli surat-surat berharga dan obligasi perusahaan-perusahaan swasta dalam jumlah besar-besaran. Tidak ada institusi lain (termasuk pemerintah) yang dapat melakukan hal seperti itu, kecuali bank sentral.

Marilah kita sekarang menelusuri apa yang terjadi di Indonesia sewaktu krisis 2008 terjadi.

Dana Global Pulang Kandang. Kebangkrutan Lehman Brothers pada pertengahan September menimbulkan *shock* pada sistem keuangan dunia. Kelangkaan likuiditas dirasakan di kawasan ini segera setelah itu. Di Indonesia, kekeringan likuiditas mulai sangat terasa sejak awal Oktober 2008, dan kondisi terus memburuk dengan cepat dan mencapai klimaksnya pada bulan November dan Desember. Kelangkaan likuiditas ini terjadi sebagai konsekuensi dari proses “pulang kandang” uang global yang sebelumnya

ditanamkan di surat-surat berharga dan saham dan berputar di negara-negara berkembang. Yang terjadi adalah *deleveraging* global, yaitu investor global menjual dalam jumlah besar saham dan surat-surat berharga rupiah yang dipegangnya dan membeli dolar dan devisa lain untuk ditransfer kembali ke negeri asalnya.

Sebagai akibatnya, pasar keuangan di Indonesia guncang. Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) runtuh, dari yang semula sekitar 2.500 pada pertengahan tahun menjadi sekitar 1.200 pada November 2008. Pada waktu yang sama, harga Surat Utang Negara (SUN) juga ikut anjlok. Imbal hasil (*yield*) SUN meningkat dari sekitar 10% menjadi di atas 17%, suatu kenaikan drastis dalam waktu singkat—yang mencerminkan keinginan pemegangnya untuk cepat-cepat mendapatkan likuiditas (rupiah) untuk dibelikan dolar dan dibawa pergi.²⁵ Ulah investor “portofolio” ini membuat rupiah langka yang dibarengi dengan melonjaknya kurs dolar. Baik likuiditas devisa maupun likuiditas rupiah mengering, kondisi yang mempersulit kegiatan ekonomi dan keuangan normal.

Kesulitan juga dirasakan oleh bank dan korporasi, terutama mereka yang pada waktu itu harus memperpanjang pinjamannya atau mencari pinjaman baru. Pinjaman, khususnya pinjaman dalam dolar, sulit diperoleh dan apabila ada tawaran pinjaman, mereka harus membayar dengan biaya tinggi. Ini disebabkan oleh 2 hal: (a) bunga atau imbalan dasar yang diminta kreditur sangat tinggi (sejalan dengan kenaikan suku bunga di seluruh dunia karena kelangkaan likuiditas global); dan (b) premi yang harus dibayar si peminjam sebagai jaminan gagal bayar, yang disebut *credit default swap* (CDS), yang umumnya harus dibayar si peminjam *on top* bunga dasar tersebut, sangat melonjak (sejalan dengan kenaikan risiko gagal bayar di seluruh dunia di masa krisis). Pada bulan November, CDS yang harus dibayar oleh peminjam di Indonesia

25 SUN memberikan imbalan bunga tetap dalam rupiah setiap bulan. Jadi, apabila harganya di pasar (sekunder) turun, imbal hasilnya (*yield*) sebagai persentase harga pasar, naik.

melonjak drastis dari sebelumnya sebesar 2,5% menjadi 10% atau bahkan lebih. Ini menimbulkan kesulitan likuiditas pada bank-bank dan korporasi yang operasinya mengandalkan pada pinjaman luar negeri.²⁶

Bank Dalam Negeri: Tanpa Payung Pengaman. Bagi bank-bank dalam negeri, kesulitannya tidak berhenti di situ. Ini dipicu oleh kebijakan yang diambil oleh otoritas moneter di negara-negara di kawasan ini dan kebijakan yang kita ambil di dalam negeri.

Pada bulan Oktober, setelah peristiwa Lehman Brothers nyata-nyata memicu kelangkaan likuiditas global dan mengancam kelangsungan operasi bank-bank dalam negeri mereka, sejumlah negara—Singapura, Malaysia, Hong Kong, Australia, Taiwan—mengambil langkah pengamanan drastis, yaitu menerapkan penjaminan penuh bagi semua simpanan di bank (*blanket guarantee*). Seperti yang telah kita bahas dalam Bab 8, kebijakan ini diambil apabila dikhawatirkan ada potensi dampak domino atau dampak sistemik jika ada bank mengalami kesulitan atau ditutup. Kebijakan tersebut merupakan indikasi betapa seriusnya risiko sistemik dipandang oleh otoritas moneter di negara-negara tersebut, yang sistem perbankannya jauh lebih kuat dan lebih maju dibanding Indonesia.

Di Indonesia, usulan untuk menerapkan penjaminan penuh disampaikan kepada pemerintah bukan hanya oleh kalangan perbankan, melainkan juga oleh para pelaku bisnis di sektor riil dan juga oleh Bank Indonesia. Tetapi, akhirnya penjaminan penuh tidak diterapkan. Langkah yang diambil hanya menaikkan simpanan yang dijamin Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dari Rp100 juta menjadi Rp2 miliar. Alasannya, takut kasus BLBI terulang kembali. Tetapi, seperti yang kita lihat dalam Bab 8, penjaminan penuh bukan penyebab BLBI, melainkan justru penyelamat sistem per-

26 Sebagai catatan, tidak sedikit bank dan korporasi besar dalam negeri berada dalam posisi ini.

bankan kita sewaktu dilakukan program “bersih-bersih” bank. Justru karena tidak diterapkan penjaminan penuh, penutupan bank pada November 1997 memicu krisis ketidakpercayaan kepada bank dengan segala konsekuensinya. Penjaminan penuh baru diumumkan pada bulan Januari 1998 (dan operasional pada Maret tahun itu), setelah krisis perbankan dan krisis sistem pembayaran mencapai puncaknya. Setelah itu, penjaminan penuh menjadi bagian yang tak terpisahkan dari program penyelamatan dan pembenahan perbankan nasional.

Singkat cerita, dengan tidak diterapkannya penjaminan penuh, perbankan nasional harus menghadapi masalah ekstra, yaitu goyahnya para deposannya (terutama yang simpanannya di atas Rp2 miliar) yang mulai memindahkan simpanannya ke Singapura dan negara-negara lain yang menerapkan penjaminan penuh. Gerakan dana keluar ini sangat terasa mulai akhir Oktober dan berlanjut pada bulan November dan Desember. Perbankan nasional tidak hanya harus menghadapi *deleveraging* global, tetapi juga pindahnya dana simpanannya ke luar negeri karena tidak diterapkannya penjaminan penuh.

Masalah Bank-Bank Kecil: Pasar Uang Antar-Bank Macet.

Kekeringan likuiditas yang dialami perbankan nasional ini begitu serius hingga memaksa 3 bank BUMN besar meminta injeksi likuiditas dari pemerintah sebesar Rp15 triliun untuk menopang kegiatan mereka. Tetapi, masalah likuiditas yang lebih telak dihadapi oleh bank-bank nasional kelas menengah dan kecil. Bank-bank ini, dengan aset likuid yang terbatas, biasanya mengandalkan pada pendanaan dari pinjaman di pasar uang antar bank (PUAB) untuk menopang operasinya sehari-hari. Dalam keadaan normal, bank-bank besar biasanya berperan sebagai penyedia dana di pasar tersebut dan bank-bank menengah dan kecil sebagai peminjam dana. Krisis mengakibatkan PUAB, penopang utama (*lifeline*) operasi kelompok bank ini, macet. Suplai dana dari bank-bank besar

mendadak terhenti, karena mereka mau mengamankan kondisi likuiditasnya sendiri sebelum melepas dana di pasar. Bank-bank menengah dan kecil menanggung akibat terberat krisis likuiditas. Data Bank Indonesia menunjukkan bahwa antara triwulan III (Juni-Agustus) 2008 dan triwulan IV (September-Desember) tahun itu transaksi harian pasar uang antar bank yang mengalir ke bank-bank menengah dan kecil menciut 40%, suatu masalah operasional yang rumit bagi pengelola bank-bank tersebut.

Risiko Sistemik Meningkat. Itulah proses besar yang menimbulkan tekanan krisis di Indonesia, dan di negara-negara lain. Bagi mereka yang mengelola bank dan para pelaku di pasar keuangan, dan tentu saja bagi otoritas moneter dan pemerintah, suasana krisis ini sangat terasa dan terkadang mencekam. Kondisi likuiditas bank dapat berubah dengan sangat cepat dan ini menentukan apakah bank dapat menyelesaikan transaksi-transaksinya dengan nasabah dan dengan bank-bank lain mitranya. Dalam suasana krisis, berita gagal bayar oleh sebuah bank dapat memicu antrean nasabah yang dapat menjadi bahan berita panas yang merugikan bank tersebut. Dan kalau kita becermim pada pengalaman bulan November 1997, mudah sekali tersebar rumor liar bahwa bank-bank lain yang “serupa” juga akan gagal bayar, yang menimbulkan gelombang nasabah menyerbu bank. Kita di sini berurusan dengan psikologi masyarakat. Dampaknya tidak bisa diperkirakan. Langkah-langkah yang diambil otoritas moneter dan pemerintah pada krisis 2008 berhasil menghindari kejadian itu terulang. Masyarakat tidak panik dan apabila mereka merasakan ada masalah, fokusnya lebih pada perkembangan kurs dolar, yang meningkat sangat tajam pada bulan Oktober sampai Desember 2008. Tidak urung mereka ikut-ikutan berspekulasi dengan dolar, yang akhirnya juga turut memperparah masalah likuiditas yang terjadi. **Gambar 9.1** berikut merekam

pergerakan kurs rupiah. Menstabilkan kurs adalah “medan perang” lain yang harus dikelola oleh otoritas moneter dalam situasi krisis.



Gambar 9.1 Kurs Rupiah terhadap USD, 2008-2016.

Untuk meredam gejolak kurs tersebut, Bank Indonesia melakukan intervensi besar-besaran di pasar devisa terutama pada bulan November, tetapi tidak banyak memberikan hasil. Kurs dolar terus saja naik sampai triwulan I tahun 2009, tetapi kemudian mulai berbalik arah dan secara bertahap menguat. Tetapi itu bukan karena intervensi Bank Indonesia, melainkan karena pelaku pasar menganggap Indonesia telah dapat melewati tahap-tahap kritis dari krisis yang dihadapi (November-Desember 2008) dengan baik. Psikologi pasar mulai membaik. Sementara itu, cadangan devisa Bank Indonesia telanjur turun dari sekitar USD 59 miliar pada pertengahan tahun menjadi USD 51 miliar pada akhir tahun.

Marilah kita sekarang mengikuti apa yang dilakukan pemerintah dan otoritas moneter untuk meredam dan mengatasi krisis tersebut.

Perppu untuk Keadaan Darurat. Menyadari situasi di dalam dan di luar negeri yang terus memburuk, pada pertengahan Oktober pemerintah mengeluarkan 3 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)—produk hukum yang dikeluarkan dalam keadaan genting. Perppu 2/2008 memperkuat fungsi *lender of the last resort* Bank Indonesia dengan memperluas macam aset yang bisa dijadikan agunan oleh bank untuk mendapatkan pinjaman likuiditas—Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek (FPJP)—dari bank sentral. Semangatnya sejalan dengan apa yang dilakukan oleh bank sentral Amerika Serikat (the Fed) dan bank-bank sentral lain, yang memperluas fungsi *lender of the last resort* melalui kebijakan QE (*quantitative easing*) yang kita bicarakan sebelumnya. Perppu 3/2008 dimaksudkan untuk memperkuat peran LPS di masa krisis. Sedangkan Perppu 4/2008 mengenai Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) menetapkan mekanisme, tata cara, dan koordinasi antar lembaga yang bertugas dan berwenang mencegah dan menangani krisis. Ketiga Perppu ini memberikan landasan hukum untuk langkah-langkah yang diperlukan.

Langkah-Langkah Operasional. Landasan hukum untuk menangani keadaan darurat itu selanjutnya diikuti dengan berbagai langkah bersama antara pemerintah dan otoritas moneter. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, pada bulan Oktober pemerintah menginjeksikan uang tunai Rp15 triliun kepada 3 bank BUMN yang mengalami kesulitan likuiditas. Pemerintah juga berupaya mempercepat pencairan belanja APBN, membatalkan lelang SUN yang semula direncanakan agar tidak makin memperketat kondisi likuiditas, dan menginstruksikan BUMN-BUMN untuk melakukan pembelian kembali sahamnya (*buy back*) di bursa.

Tetapi, beban utama pelonggaran likuiditas jatuh di pundak otoritas moneter dengan instrumen-instrumen moneternya, terutama dalam perannya sebagai *lender of the last resort*, seperti yang telah diantisipasi oleh Perppu 2/2008. Dan memang demikianlah

semestinya, seperti halnya di negara-negara lain. Pada pertengahan Oktober, serangkaian langkah diambil, antara lain: penurunan giro wajib minimum (GWM), yaitu uang/aset likuid yang harus disimpan oleh bank pada Bank Indonesia sebagai jaminan kelancaran pembayaran kewajiban-kewajibannya, dari 9% menjadi 7% untuk kewajiban rupiahnya dan dari 3% menjadi 1% untuk kewajiban valasnya dan perhitungan GWM bagi bank-bank kecil disederhanakan. Untuk memperlonggar keketatan likuiditas valas, pembatasan saldo harian pinjaman valas jangka pendek oleh bank-bank dihapus dan tenor (jangka waktu) fasilitas swap (yaitu, bank “menggadai-kan” dolarnya kepada Bank Indonesia untuk memperoleh likuiditas rupiah yang diperlukannya) diperpanjang dari 7 hari menjadi 1 bulan. Dan lebih dari itu, selama 3 bulan terakhir 2008, Bank Indonesia mengucurkan dolar ke pasar devisa (intervensi) dalam jumlah besar. Semua langkah itu memang dapat mengurangi keketatan likuiditas. Tetapi dampaknya ternyata hanya terbatas dan sementara.

Kondisi likuiditas terus saja mengetat dan makin dirasakan oleh makin banyak bank. Bank Indonesia, seperti otoritas moneter di negara-negara lain pada waktu itu, harus mengandalkan instrumen *lender of the last resort*—fasilitas pinjaman jangka pendek (FPJP) kepada bank untuk menjaga agar perbankan tetap dapat menjalankan fungsinya. Sebagai pelaksanaan Perppu 2/2008, Bank Indonesia mengeluarkan ketentuan mengenai FPJP pada akhir Oktober dan, karena perkembangan keadaan yang sangat dinamis, dilakukan lagi revisi pada pertengahan November untuk menanggulangi dampak krisis yang makin memburuk.

Sejak awal, Dewan Gubernur Bank Indonesia cenderung berpendapat bahwa pada waktu itu sangat riskan membiarkan adanya bank jatuh, karena potensinya menimbulkan efek domino, terutama setelah usulan untuk menerapkan *blanket guarantee* ditolak. Pengalaman tahun 1997/98 kembali dalam ingatan dan kekhawa-

tiran akan dampak berantai (dampak sistemik) selalu membayangi setiap pembahasan dalam rapat-rapat Dewan Gubernur.

Sekitar minggu ke-3 bulan Oktober, Bank Indonesia melakukan komunikasi dengan otoritas moneter di kawasan ini, khususnya dengan otoritas moneter di Singapura dan Malaysia yang sektor perbankannya sangat erat kaitannya dengan sektor perbankan Indonesia. Kekhawatiran Bank Indonesia akan risiko sistemik terkonfirmasi sewaktu mereka memberi tahu dan menjelaskan bahwa mereka segera menerapkan *blanket guarantee*. Mengingat suasana batin di kawasan ini seperti itu, Indonesia seharusnya mengikuti langkah mereka dan tidak meng-*expose* dirinya terhadap risiko yang tidak perlu.

Mengambil Alih Sebuah Bank untuk Menyelamatkan Sistem Perbankan. Posisi kebijakan Bank Indonesia ini mendapatkan uji lapangan sewaktu ada satu bank, Bank Century, yang mengalami kesulitan likuiditas serius pada akhir Oktober. Bank ini mempunyai sejarah masalah di masa lalu dan pada waktu krisis meledak sedang dalam pengawasan intensif pengawas bank yang sedang mencari investor untuk memperbaiki modal dan manajemen bank. Krisis tentu saja memperparah kondisinya. Pada akhir Oktober, bank ini menghadapi masalah likuiditas dan meminta bantuan kepada Bank Indonesia. Otoritas moneter dihadapkan pada 2 pilihan: membiarkan bank bermasalah ini tutup atau menumpanginya agar tidak tutup pada waktu risiko sistemik tinggi. Hitung-hitungan mikro, yaitu melihat bank ini sebagai sebuah entitas usaha yang terisolasi dan berdiri sendiri, opsi pertama akan dipilih. Tetapi, otoritas moneter sesuai tugasnya sebagai pengawal kestabilan moneter harus melihat permasalahannya dari sudut pandang yang lebih luas—sudut pandang makro. Pertanyaan pokoknya adalah, mana yang lebih baik bagi kestabilan moneter secara keseluruhan antara kedua pilihan tersebut. Pertimbangan-pertimbangan dan perspektif seperti inilah yang mewarnai rangkaian pembahasan

intensif di dalam Bank Indonesia sendiri dan kemudian antara Bank Indonesia dan Kementerian Keuangan.

Dalam pembahasan itu, tidak bisa tidak pengalaman krisis sebelumnya (1997/98) berulang menjadi acuan. Pelajaran utama dari krisis tersebut adalah bahwa menutup bank, sekecil apa pun, dalam suasana krisis, tanpa payung penjaminan penuh mengandung risiko besar terjadinya efek domino. Krisis yang lalu itu juga memberikan pelajaran penting lain, yaitu bahwa efek domino tersebut dampaknya tidak bisa diantisipasi, seperti yang terjadi antara November 1997 dan Januari 1998. Biaya atau kerugian yang ditimbulkannya tidak bisa diperkirakan. Pada krisis 2008, analisis di Bank Indonesia mengindikasikan ada 23 bank yang sekelas dengan Bank Century yang berpotensi mengalami kesulitan apabila Bank Century ditutup atau dibiarkan tutup.

Seperti yang kita bahas dalam Bab 8, mengaplikasikan ilmu ekonomi dalam praktik berbeda dengan menggunakannya dalam kegiatan akademis, atau melakukan analisis *ex post*, yaitu setelah peristiwanya berlalu. Dalam situasi lapangan yang dihadapi pada waktu itu dan dengan informasi yang tersedia, keputusan harus diambil, tidak boleh tertunda, dengan segala konsekuensinya.

Pembaca barangkali pernah mendengar satu dalil yang beken di antara para praktisi keuangan (dan para diplomat) dalam mengelola risiko. Dalil ini mengatakan bahwa selalu lebih baik untuk memilih opsi dengan risiko (dan biaya) yang pasti daripada opsi dengan risiko (dan biaya) yang tidak bisa diperhitungkan sebelumnya. Ungkapan populernya berbunyi begini: *"It's better to deal with the devil you know than the devil you don't know"*. Terjemahan bebasnya: "Apabila Anda harus berurusan dengan setan, pilihlah berurusan dengan setan yang Anda kenal, jangan setan yang Anda belum pernah tahu". Dalam situasi krisis, dalil ini makin relevan karena ketidakpastian mempersulit pengelolaan psikologi publik, yang merupakan kunci keberhasilan mengelola krisis. Risiko dan biaya opsi menyelamatkan atau mengambil alih bank bisa dihitung

dengan lebih pasti daripada opsi menutup atau membiarkan bank tutup dalam situasi psikologi publik yang rawan. Efek domino yang timbul karena penutupan bank, tidak pernah dapat diketahui dan dihitung, sebelum benar-benar terjadi. Apakah dengan membiarkan Bank Century tutup, biayanya lebih besar atau lebih kecil daripada yang terjadi pada tahun 1997/98, tidak ada orang yang bisa memperkirakan. Dalam sejarah krisis di berbagai negara, efek domino tidak pernah dapat diperkirakan, baik intensitasnya maupun arahnya. Kita baru tahu *setelah* semuanya terjadi. Tetapi pada saat seperti itu, kita sudah terlambat. Tahap “preventif” sudah terlewat, kita sudah berada pada tahap “kuratif”—memperbaiki kerusakan yang telanjur terjadi. Pengalaman menunjukkan bahwa biaya untuk langkah kuratif sangat mahal. Jadi, jangan berurusan dengan setan yang Anda tidak kenal!

Pertimbangan pemilihan opsi bisa berubah seandainya *blanket guarantee* diterapkan. Pengalaman kita pada tahun 1998/99 menunjukkan bahwa penjaminan penuh dapat menenangkan psikologi masyarakat. Seperti yang telah kita kisahkan dalam Bab 8, tidak ada penyerbuan bank oleh nasabah seperti yang terjadi pada akhir 1997, meskipun ada sejumlah bank yang ditutup pada 1998 dan 1999. Jelas, tanpa penjaminan penuh, membiarkan bank tutup bukan pilihan yang *prudent* dan bertanggung jawab. **Kotak 9.1** berikut menyajikan kronologi singkat penanganan Bank Century.

Kotak 9.1

Kronologi Penanganan Bank Century

Pertengahan–Akhir Oktober 2008:

- Tiga Perppu dikeluarkan. Ditindaklanjuti dengan langkah-langkah BI dan pemerintah untuk memperlonggar likuiditas, termasuk pelanggaran persyaratan FPJP (20 Oktober: pembahasan perubahan Peraturan Bank Indonesia (PBI) mengenai FPJP dimulai; 29 Oktober: PBI diubah).

- Otoritas moneter Singapura dan Malaysia memberitahukan kepada BI mengenai kebijakan mereka menerapkan *blanket guarantee*. Di Indonesia, *blanket guarantee* batal diterapkan. Dewan Gubernur BI menyimpulkan bahwa tanpa *blanket guarantee*, membiarkan bank tutup membahayakan perekonomian.
- Akhir Oktober 2008: Bank Century mengalami kesulitan keuangan dan mengajukan permohonan untuk mendapatkan pinjaman likuiditas berupa Fasilitas Repo Aset dari BI.

November 2008:

- *5 November:* Permohonan Bank Century dibahas dalam Rapat Dewan Gubernur. Kesimpulan: permohonan tidak disetujui, pemilik harus mengupayakan lebih dahulu dana sendiri atau dari investor. Bank tersebut ditempatkan dalam pengawasan khusus di bawah Direktorat Pengawasan Bank 1 Bank Indonesia. Pencarian investor difasilitasi.
- Kondisi umum likuiditas perbankan dan kondisi Bank Century terus memburuk. Calon-calon investor ditindaklanjuti secara intensif.
- *13 November:* Rapat maraton Dewan Gubernur membahas risiko Bank Century gagal *clearing* dan langkah-langkah yang diperlukan. Sesuai dengan posisi kebijakan Dewan Gubernur, tidak boleh ada gagal *clearing* yang bisa mengakibatkan efek domino.
- *13 November malam:* *Teleconference* dengan Menteri Keuangan (yang sedang berada di Washington) membahas perkembangan mutakhir situasi umum dan Bank Century. Disepakati bahwa situasi harus dikendalikan agar tidak makin memburuk. Kemungkinan pemberian FPJP kepada Bank Century diungkapkan.
- *14 November:* Ketentuan mengenai FPJP diperlonggar untuk mengantisipasi pemburukan situasi umum.
- *14 November malam:* Bank Century terancam gagal *clearing* dengan risiko efek domino kepada bank-bank lain. Fasilitas FPJP diaktifkan untuk menghindari risiko ini. FPJP tahap 1 dicairkan.

- *Minggu III November*: Rapat maraton BI dengan Kementerian Keuangan membahas situasi umum dan Bank Century yang terus memburuk dan langkah-langkah antisipasinya. FPJP tahap 2 dicairkan.
- *20 November*: Kondisi Bank Century tidak bisa dipertahankan. Penarikan dana terus terjadi dan calon investor mundur. Peran BI sebagai *lender of the last resort* (melalui FPJP) tidak lagi cukup untuk mengatasi masalah. BI menyatakannya sebagai bank gagal yang berdampak sistemik dan mengajukannya kepada Komite Stabilisasi Sektor Keuangan (KSSK) untuk diputuskan penanganannya.
- *21 November subuh*: KSSK memutuskan LPS mengambil alih dan memberikan Penanaman Modal Sementara (PMS) serta mengelolanya untuk nantinya dijual. Pemilik dan pengelola bank dicekal ke luar negeri.
- *21-23 November*: Pengawas/auditor masuk Bank Century dan menemukan bahwa kebutuhan dana kekurangan modal adalah Rp2.776 miliar.
- *24 November*: Rapat lanjutan KSSK.
- *25 November*: KSSK menyampaikan laporan tertulis kepada Presiden. BI melaporkan dugaan tindak pidana pemilik dan pengelola bank kepada Bareskrim Polri. Setelah laporan ini, BI menyampaikan 3 laporan lagi kepada Bareskrim Polri pada 19 Maret 2009, 16 Februari 2010, dan 19 Juli 2011. Laporan-laporan ini kemudian menjadi dasar proses hukum terhadap yang bersangkutan.

2009-2014:

- Situasi perbankan nasional terus membaik, tetapi kondisi Bank Century memburuk karena kombinasi dari 2 hal: (a) ditemukannya penyelewengan-penyelewengan oleh pemilik dan manajemen lama yang tidak terdeteksi sebelumnya; dan (b) yang barangkali lebih fatal, selama 5 tahun ini Bank Century (kemudian berganti nama—Bank Mutiara) terus-menerus menjadi bola permainan politik—suasana yang sangat menyulitkan

manajemen untuk mengelola bank secara normal. Bank-bank lain “menjauhi” Bank Century. Pembaca bisa membayangkan betapa sulitnya untuk sekadar mempertahankan nasabah yang ada agar tetap betah sebagai nasabah, untuk menjalin kerja sama bisnis dengan bank-bank lain atau untuk mendapatkan pendanaan secara normal dengan biaya normal, apabila bank itu sehari-hari menjadi sasaran pergunjingan politik. Ini semua akhirnya bermuara pada tergerusnya rasio kecukupan modalnya dengan konsekuensi diperlukan injeksi-injeksi tambahan modal.

- Pada akhir 2014, melalui proses yang transparan, Bank Mutiara dijual kepada J-Trust dari Jepang dengan harga Rp4,41 triliun, sedangkan injeksi modal oleh LPS sampai saat penjualan itu berjumlah Rp7,95 triliun. Hampir pasti, biaya penanganan krisis 2008 ini jauh lebih kecil daripada seandainya bank ini dibiarkan tutup pada saat puncaknya krisis dan menimbulkan efek domino yang tidak bisa diperkirakan akibatnya. Sementara itu, pemerintah dan LPS terus mengejar dana bank yang sempat kabur ke luar negeri. Proses hukumnya sekarang masih berjalan di Hong Kong dan Swiss.

Krisis 2008 adalah Krisis Keuangan Global dengan “skala Richter” yang lebih besar daripada Krisis Keuangan Asia 1997/98. Tetapi kali ini Indonesia bisa melewatinya dengan kerusakan yang jauh lebih kecil daripada krisis sebelumnya. Indonesia belajar dari pengalamannya.²⁷

“Boom” Ekspor dan Sesudahnya, 2010-2014
Kepercayaan Berangsur Pulih. Sepanjang tahun 2009 perekonomian Indonesia mengalami proses konsolidasi. Indikator yang paling gampang dilihat adalah perkembangan kurs rupiah.

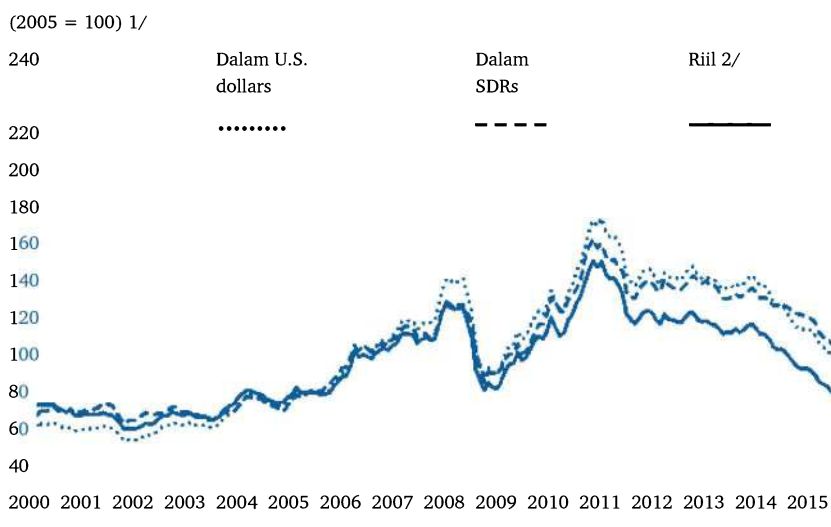
27 Kecuali satu pelajaran yang belum sepenuhnya dicerna, yaitu peran yang menentukan dari penjaminan penuh dalam krisis keuangan.

Seperti terlihat pada **Gambar 9.1**, kurs rupiah terus menguat menuju kestabilan dan keseimbangan baru. Kita ulang, perkembangan ini bukan karena Bank Indonesia berhasil mengintervensi pasar devisa, melainkan karena para pelaku pasar di dalam dan luar negeri menyaksikan dan kemudian meyakini bahwa Indonesia telah melewati tahap-tahap kritis dalam menghadapi krisis. Para investor portofolio (pemegang SUN, saham, dan surat-surat berharga lain) berangsur kembali masuk ke Indonesia, beserta dolar mereka. Tampaknya, imbalan yang mereka peroleh dari surat-surat berharga Indonesia terlalu menarik untuk diabaikan. Demikian pula para nasabah bank yang sebelumnya memindahkannya ke negara-negara lain pun membawa kembali dananya karena imbalannya yang menarik dan mereka percaya bahwa perbankan Indonesia aman. Kembalinya kepercayaan ini ditopang pula oleh faktor non-ekonomis, yaitu pemilihan presiden yang berjalan damai dan lancar. Rupiah terus menguat dan kondisi likuiditas di dalam negeri kembali pulih.

Harga Komoditi Ekspor Menguat. Namun, ada satu faktor penting lagi yang perlu kita catat yang mendukung *recovery* ekonomi Indonesia yang kali ini cepat—lebih cepat daripada negara-negara lain di kawasan sekitar. Faktor ini adalah meningkatnya (kembali) harga komoditi ekspor utama Indonesia, seperti batu bara, hasil tambang dan mineral, minyak sawit dan karet. **Gambar 9.2** berikut menunjukkan bahwa harga komoditi-komoditi ini anjlok sewaktu krisis 2008, tetapi kemudian mulai 2009 meningkat terus dan mencapai puncaknya pada tahun 2011. Indonesia menikmati *boom* ekspor.

Dua faktor ini, yaitu kembalinya kepercayaan pelaku pasar dan *boom* ekspor, merupakan faktor positif yang mendorong kegiatan ekonomi dalam negeri. Tetapi, kita perlu mencatat bahwa bersamaan dengan itu, muncul satu faktor negatif yang cenderung menghambat pertumbuhan ekonomi. Faktor ini adalah peningkatan

Gambar 9.2
Indeks Harga Komoditi Primer di Luar Bahan Bakar,
2000-2015



1/ Indeks terdiri dari 60 seri harga untuk 44 komoditi primer di luar bahan bakar. Bobot didasarkan pada 2002-2004 rata-rata pendapatan ekspor dunia.

2/ Dikoreksi dengan IHK Amerika Serikat.

Sumber: IMF Database.

harga minyak di pasar dunia yang terjadi secara terus-menerus dalam jangka waktu yang panjang, lebih panjang daripada umur *boom* ekspor tadi. Setelah runtuh akibat krisis, harga minyak (Brent) melonjak dari sekitar USD 43 per barel pada bulan Januari 2009, menjadi sekitar USD 70 per barel pada bulan Juni tahun itu. Setelah itu, harga minyak secara terus-menerus merangkak naik ke kisaran USD 100-110 per barel pada 2011 dan tingkat harga ini bertahan sampai sekitar Agustus 2014. Bandingkan dengan perkembangan harga komoditi ekspor yang mencapai puncaknya pada tahun 2011 dan setelah itu terus merosot.

Pengelolaan ekonomi makro pada masa ini terkondisi oleh interaksi 3 faktor besar tersebut. **Tabel 9.4** merangkum perkembangan indikator-indikator utama.

Tabel 9.4
Dampak Kenaikan Harga Minyak
pada APBN dan Transaksi Berjalan,
2009-2014

Tahun	Defisit (% PDB) ^{*)}		Subsidi (% Belanja APBN)		Impor Migas (% Ekspor Total)
	APBN	Transaksi Berjalan	BBM	Non-BBM	
2009	....	+2	4,8	9,9	13,5
2010	-0,7	+1	7,9	10,6	17,5
2011	-1,1	0	12,8	10,1	20,3
2012	-1,8	-3	14,2	9,0	21,8
2013	-2,2	-3	12,7	8,8	23,8
2014	....	....	....	....	23,8

Sumber: Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia*.

*) + : surplus; - : defisit

Defisit Ganda Kembali. *Boom* ekspor memberi berkah pada anggaran pemerintah melalui kenaikan penerimaan pajak sehingga defisit APBN pada tahun 2010 dapat ditekan pada 0,7% dari PDB dan pada 1,1% pada tahun 2011. Kita perlu catat bahwa ini terjadi meskipun pos subsidi BBM membengkak dengan meningkatnya harga minyak dunia. Setelah tahun 2011, harga komoditi ekspor mulai merosot dengan konsekuensi sebaliknya pada penerimaan pemerintah. Sementara itu, harga minyak dunia tidak ikut turun, tetapi justru terus meningkat dan mencapai kisaran USD 100-110 per barel dan keadaan ini bertahan sampai triwulan III 2014. Kenaikan harga minyak dunia, bersama-sama dengan kenaikan volume konsumsi BBM dalam negeri yang sulit dibendung (sebagian karena maraknya penyelundupan BBM ke luar negeri karena

harga dalam negeri sangat murah) mengakibatkan subsidi BBM meningkat tajam sejak 2011. Defisit APBN meningkat menjadi 1,8% PDB pada 2012 dan 2,2% PDB pada 2013.

Perkembangan serupa juga terjadi pada neraca pembayaran. *Boom* ekspor, awalnya mempunyai dampak positif pada transaksi berjalan berupa surplus. Tetapi setelah harga komoditi ekspor mulai melemah sejak semester II 2011, surplus transaksi berjalan berubah menjadi defisit karena impor, lebih khususnya impor migas, terus saja meningkat. Impor migas sebagai persentase penerimaan total ekspor meningkat dari 13,5% pada 2009 menjadi 23,8% pada 2013. (**Tabel 9.4.**) Jadi, kita lihat bahwa teman lama kita, masalah “defisit ganda”—yang dalam sejarah pengelolaan ekonomi makro kita selalu datang dan pergi—kali ini muncul kembali.

Subsidi BBM Menyandera APBN. Masalah APBN menjadi sandera gejolak harga minyak dunia kali ini bukanlah yang pertama kita alami. Idealnya, belanja APBN tidak boleh “diganggu” oleh naik-turunnya harga minyak dunia sehingga lebih efektif sebagai instrumen untuk mencapai sasaran-sasaran pembangunan. Dengan begitu, program-program pembangunan di bidang infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain akan dapat direncanakan dan dilaksanakan secara konsisten, berkesinambungan dalam kurun waktu panjang sehingga lebih baik efektivitas biayanya dan efektivitas sasarannya. Upaya untuk membebaskan APBN dari gejolak harga minyak telah diupayakan berulang kali, tetapi sampai sekarang belum berhasil. Sebenarnya kuncinya satu, yaitu membebaskan APBN dari kewajiban menanggung subsidi BBM yang timbul dari perbedaan harga jual BBM di dalam negeri yang tidak mudah berubah dengan biaya pengadaannya yang selalu berubah sejalan dengan perkembangan harga minyak dunia. Dan satu-satunya jalan

untuk itu adalah dengan selalu menyesuaikan harga jual BBM dengan biaya pengadaannya.²⁸

Apakah itu tidak memberatkan kelompok ekonomi lemah? Sebenarnya, apabila subsidi perlu diberikan kepada mereka, jauh lebih baik memberikannya dalam bentuk subsidi langsung (dan yang paling efisien, dalam uang tunai) kepada masing-masing rumah tangga daripada memberikannya melalui harga BBM murah, yang manfaatnya belum tentu diterima oleh kelompok yang ingin kita bantu, seperti banyak studi mengenai subsidi BBM membuktikan.

Apakah BBM bukan barang yang terlalu penting untuk diserahkan harganya pada mekanisme pasar? Barangkali pertanyaan ini bisa dijawab dengan pertanyaan balik, apakah BBM lebih penting dibanding dengan beras (yang harganya sudah sejak lama diserahkan pada mekanisme pasar)? Memang ada kebijakan untuk menstabilkan harga beras (melalui operasi pasar, pasar murah dan lain-lain). Tetapi kalau kita jujur, efektivitasnya masih menjadi tanda tanya. Secara prinsip, kebijakan stabilisasi harga beras juga akan lebih baik apabila sepenuhnya diganti dengan program subsidi langsung seperti program raskin, dan akan lebih efisien lagi apabila program raskin diganti dengan program subsidi uang tunai yang dikirim langsung ke rekening rumah tangga miskin. Program subsidi langsung tunai jauh lebih mudah pelaksanaannya, lebih tepat sasaran, dan lebih murah biayanya.

Mengapa program subsidi yang rasional secara prinsip ekonomi tidak terwujud dalam praktik? Hambatannya terletak pada realita dari politik praktis. Subsidi adalah “rezeki nomplok” bagi penerimanya. Subsidi, begitu diberikan, akan sulit dicabut karena pasti akan ada resistensi dari para penerimanya. Maklum, rezeki nomplok!

28 Untuk mengurangi frekuensi perubahan (harian), yang bisa membingungkan konsumen, di sejumlah negara penyesuaiannya didasarkan pada rata-rata bulanan atau setengah bulanan. Kuncinya adalah bahwa setiap akhir tahun anggaran, tidak ada beban subsidi BBM tertinggal pada APBN.

Makin besar subsidi yang diberikan dan makin banyak jumlah penerimanya, makin besar resistensi terhadap perubahan. Apabila skema subsidi itu sudah rasional dan tepat sasaran dari awal, maka tidak perlu ada perubahan. Masalah timbul apabila skema subsidi yang tidak rasional dan tidak tepat sasaran perlu diubah. Mereka yang merasa dirugikan akan menolak. Dan seperti disebutkan tadi, semakin besar subsidi dan semakin banyak jumlah penerima subsidi yang tidak tepat sasaran, semakin sulit secara politis skema itu diubah atau dibetulkan. Jadi, skema subsidi BBM yang dari awal salah sasaran akan sulit diubah karena adanya resistensi dari mereka yang seharusnya tidak menerima subsidi, tetapi telanjur menikmatinya. Kelompok ini termasuk mereka yang mampu beli BBM pada harga pasar, tetapi sudah terbiasa beli BBM murah, para penyelundup BBM dan mereka yang diuntungkan dari pengadaan dan distribusi BBM bersubsidi. Semakin banyak jumlah mereka dan semakin besar rezeki nomplok yang mereka nikmati, semakin sulit skema itu dibetulkan. Membetulkan skema subsidi yang salah memerlukan kemauan politik yang kuat pada tingkat yang paling tinggi. Ia juga memerlukan sebuah tim yang kompeten, solid, dan berdedikasi penuh untuk melaksanakan dan mengawal perubahan tersebut sampai skema baru itu sudah melembaga, sudah menjadi semacam “institusi” yang berjalan baik. Untuk membetulkan suatu sistem subsidi, butuh perhatian penuh, selama satu masa pemerintahan atau bahkan lebih.

Rambu-Rambu Mengelola Defisit Ganda. Defisit ganda adalah gejala yang harus dianggap sebagai risiko yang inheren pada setiap perekonomian terbuka seperti Indonesia. Pengambil kebijakan harus selalu siap mengelolanya apabila ia muncul. Ia tidak harus menjadi musibah besar selama dapat dikendalikan pada batas-batas yang “aman”. Di sinilah “seni” dari pengelolaan kebijakan makro: mengetahui kapan batas-batas “aman” mulai terlampaui dan kapan langkah-langkah koreksi harus diambil.

Adakah pedoman umum atau *rules of thumb* untuk mewaspadaikan batas-batas aman tersebut? Berdasarkan pengalaman sejarah, indikator-indikator berikut dapat dijadikan sinyal untuk meningkatkan kewaspadaan. Defisit APBN masih bisa kita anggap aman apabila tidak melampaui 2% PDB. Tetapi tidak hanya itu. Defisit masih aman apabila sumber pembiayaan “normal” dapat menutup ketekoran anggaran dan tidak dalam kondisi “stres”. Jadi, meskipun defisit masih di bawah 2%, tetapi ternyata pemerintah mengalami kesulitan menjual SUN-nya atau harus menawarkan imbalan (*yield*) yang terlalu mahal, itu pertanda bahwa kita sudah melewati batas-batas aman bagi pengelolaan APBN. Singkatnya, suasana pasar harus setiap saat juga menjadi pertimbangan penting pengelolaan fiskal. Biasanya, suasana pasar merekam persepsi pelaku pasar tentang indikator-indikator lain, seperti rasio utang yang terlalu tinggi, kurs yang tidak realistis, dan sebagainya.

Logika serupa juga bisa kita terapkan pada pengelolaan defisit yang satu lagi, defisit transaksi berjalan. Sejarah memang tidak memberi kita angka yang pasti mengenai batas aman defisit transaksi berjalan, tetapi barangkali angka yang sama, yaitu 2% PDB, bisa dijadikan pegangan awal. Apabila angka ini dilampaui, kita sudah memasuki kawasan “lampu kuning” dan langkah-langkah antisipatif dan korektif harus dilakukan. Seperti halnya dengan defisit APBN, defisit transaksi berjalan harus dapat dibiayai dengan sumber-sumber yang “normal”, tanpa stres. Sumber pembiayaan utama untuk defisit neraca berjalan adalah neraca modal. Pertanyaan pokoknya adalah: bagaimana kondisi neraca modal? Apakah ia bisa menutup ketekoran neraca berjalan tanpa pemerintah (dan korporasi dalam negeri) harus meminjam atau menjual obligasinya di luar negeri dengan imbalan (*yield*) yang tidak normal (misalnya, jauh lebih tinggi daripada imbalan yang ditawarkan oleh negaranegara sekelas kita)? Sekali lagi, kondisi pasar harus menjadi pertimbangan penting.

Kinerja Ekonomi Makro. Dari angka-angka dalam tabel dan pembahasan tersebut di atas, kita bisa mengatakan bahwa defisit ganda yang dihadapi dalam masa yang kita bahas di sini (2011-2014) sudah memasuki kawasan “lampu kuning”. Tetapi, secara umum masih tetap terkendali. Kondisi pasar di dalam dan luar negeri untuk pembiayaannya secara umum masih “normal” dan sejumlah langkah antisipatif dan korektif telah diambil pemerintah dan otoritas moneter untuk mengamankan keadaan. Inflasi juga relatif jinak. Selama 2010-2012, laju inflasi ada pada kisaran 5% dan selama 2 tahun berikutnya naik sedikit ke kisaran sedikit di atas 6%. Kurs rupiah juga relatif stabil, sampai pertengahan 2013 sewaktu The Fed mengumumkan akan memperketat kebijakan moneternya yang mengakibatkan dolar AS menguat terhadap hampir semua mata uang lain, termasuk rupiah. Antara 2010 sampai pertengahan 2013, kurs rupiah berada pada kisaran Rp9.300-9.700/USD dan bahkan sempat menguat di bawah Rp9.000/USD pada pertengahan 2011. Mulai pertengahan 2013 kurs terus meningkat dan mencapai kisaran Rp12.600/USD pada akhir 2014 dan masih berlanjut naik pada 2015. Secara umum stabilitas ekonomi selama masa yang kita bahas terjaga.

Yang belum optimal adalah kinerja pertumbuhan ekonomi. Setelah krisis, pertumbuhan ekonomi Indonesia meningkat dari 4,6% pada tahun 2009 menjadi 6,2% pada tahun 2010 dan bertahan pada kisaran 6,3-6,5% selama 2 tahun berikutnya. Lihat **Tabel 9.2**. Tetapi, dalam 2 tahun berikutnya, pertumbuhan ekonomi kembali menurun menjadi 5,7% pada 2013 dan 5,1% pada 2014, terutama sebagai akibat dari kemerosotan harga komoditi ekspor kita. Kita semua masih perlu dengan jujur belajar dari sejarah mengapa kita belum bisa mendekati prestasi yang pernah kita capai di masa lalu—pertumbuhan rata-rata 7% per tahun selama 30 tahun.

Tantangan ke Depan

Kita menutup bab ini dengan mengulas secara singkat tantangan-tantangan menonjol yang akan dihadapi Indonesia dalam mengelola perekonomian dan pembangunannya dalam beberapa tahun ke depan ini.

Tantangan Stabilitas: Kondisi Ekonomi Global Tidak Pasti. Tahun 2013 dan 2014 mencatat terjadinya dinamika baru pada perekonomian dunia yang mempunyai implikasi penting bagi pengelolaan ekonomi nasional, bukan hanya untuk 2 tahun itu, tetapi barangkali untuk beberapa tahun sesudahnya. Perkembangan baru itu adalah merebaknya pesimisme mengenai prospek perekonomian dunia karena konvergensi dari peristiwa-peristiwa negatif di bidang ekonomi dan politik di berbagai kawasan di dunia. Di bidang ekonomi, hanya Amerika Serikat yang menunjukkan titik-titik terang kebangkitan ekonomi (itu pun masih ada tanda tanya mengenai kemantapannya), sedangkan hampir semua negara lain di dunia prospeknya kelabu. Perekonomian terbesar kedua di dunia, Cina, dipastikan akan mengalami perlambatan pertumbuhan. Yang belum bisa dipastikan adalah berapa tajam perlambatan itu—*hard landing* atau *soft landing*? Negara-negara BRIC lain (kecuali barangkali, India) mengalami pertumbuhan ekonomi negatif dan ketidakstabilan moneter yang serius. Eropa masih belum pulih dari krisis keuangan dan sekarang harus menghadapi krisis migran. *Recovery* ekonomi Jepang tetap berkutut antara ada dan tiada. Sementara itu, negara-negara berkembang di Asia, Amerika Latin, dan Afrika hanya bisa berharap mukjizat agar ekspor mereka bangkit kembali. Sayangnya, semangat untuk menyinergikan kebijakan ekonomi di antara negara-negara G-20 seperti pada tahun 2008 sama sekali tidak terlihat. Masing-masing negara sibuk menangani masalah-masalah dalam negerinya. Masalah politik antar negara juga makin mengemuka, menambah kompleksitas masalah ekonomi global.

Demikianlah gambaran kondisi ekonomi dunia pada saat naskah buku ini masuk percetakan. Barangkali potret ini terlalu pesimistis. Waktulah yang nanti menjadi wasit. Tetapi bagi pengelola kebijakan ekonomi, sikap yang arif, sikap yang tepat adalah tetap optimis, tetapi selalu waspada dan siaga apabila yang terburuk ternyata terjadi—*hope for the best, be prepared for the worst*.

Dampak dari perubahan kondisi ekonomi dunia ini sudah mulai dirasakan di Indonesia sejak semester II 2011 sewaktu melemahnya pertumbuhan ekonomi dunia, dan terutama melemahnya pertumbuhan ekonomi Cina menyebabkan harga komoditi ekspor merosot. *Boom* ekspor berakhir. Tetapi mulai tahun 2013 ada komplikasi baru, yaitu pengumuman bank sentral Amerika Serikat (The Fed) bahwa lembaga ini akan mulai memperketat kebijakan *Quantitative Easing* (QE), yaitu menginjeksi tambahan uang ke perekonomian melalui pembelian besar-besaran obligasi swasta maupun pemerintah, yang mereka lakukan sejak 2008 untuk memerangi krisis. Sejak 2013, Indonesia menghadapi tidak hanya harga komoditi eksportnya yang terus menurun, tetapi juga dolar perkasa dan makin mahal (bunga pinjaman dolar meningkat). Sejak triwulan III 2014, ada satu lagi perkembangan penting, yaitu anjloknya harga minyak dunia sebagai akibat dari suplai yang berlebihan. Ini bagus bagi negara pengimpor minyak seperti Indonesia, tetapi tidak bagus bagi negara-negara produsen utama minyak. Tetapi ini juga merupakan pertanda bahwa ekonomi dunia masih tetap lemah dan ekspor Indonesia belum bisa diharapkan membaik dalam waktu dekat. Pada akhir 2015 justru muncul pertanda bahwa pertumbuhan ekonomi Cina kemungkinan akan lebih buruk daripada yang diperkirakan semula, kredit macet perbankan membengkak, aliran dana ke luar negeri meningkat, dan mata uang yuan mengalami tekanan. Inilah medan yang harus dihadapi Indonesia dalam mengelola ekonominya beberapa waktu ke depan. Kita harus pandai-pandai mengemudikan bahtera ekonomi nasional kita dalam cuaca yang kompleks dan penuh ketidakpastian ini.

Barangkali belajar dari pengalaman kita di masa lampau akan membantu.

Tantangan Pembangunan: Defisit Infrastruktur.²⁹ Apabila kita diminta memilih satu hal yang harus diberi prioritas tertinggi untuk ditangani, kita tidak ragu mengatakan kita harus menangani “defisit” yang sangat serius di bidang infrastruktur. Defisit infrastruktur menghambat pertumbuhan ekonomi dan pemerataan di negeri ini. Kondisinya sejak krisis 1997/98 memprihatinkan, karena investasi yang dilakukan setiap tahun sangat kurang. Sebelum krisis, pada tahun 1995-97 sekitar 7% dari PDB dialokasikan untuk membangun berbagai infrastruktur. Setelah krisis, pembangunan infrastruktur hanya mendapatkan alokasi rata-rata 3-4% dari PDB. Sebagai pembandingan, saat ini Thailand dan Vietnam mengalokasikan lebih dari 7% PDB-nya untuk membangun infrastruktur, sedangkan Cina mengalokasikan 10%. Sebagai akibatnya, pertumbuhan ekonomi Indonesia terpasung. Perhitungan World Bank menyimpulkan bahwa seandainya alokasi pembangunan infrastruktur dapat dinaikkan dari 3% menjadi 5% PDB, pertumbuhan ekonomi Indonesia akan mencapai 0,5% lebih tinggi daripada yang terjadi dan seandainya angka 3% dapat dinaikkan setara di Cina, 10% (sekarang masih impian), pertumbuhan ekonomi Indonesia setiap tahunnya akan mencapai 1% lebih tinggi. Pertumbuhan ekonomi ekstra sebesar 0,5% dan 1% setiap tahunnya, apabila terjadi secara kumulatif, akan menempatkan posisi ekonomi Indonesia pada peringkat yang jauh lebih tinggi 10 atau 20 tahun kemudian.

Dari seluruh cabang infrastruktur, yang saat ini paling menghambat adalah defisit dalam infrastruktur transportasi. Dampaknya mempengaruhi kehidupan sehari-hari masyarakat luas, mulai dari

29 World Bank (2014), *Indonesia: Avoiding the Trap*, Development Policy Review 2014.

biaya hidup, biaya perusahaan, daya saing ekonomi, sampai ke pertumbuhan ekonomi dan pemerataan secara nasional. Dari segi kuantitas maupun kualitas, jaringan jalan yang ada masih jauh dari standar yang dibutuhkan. Sebagai contoh, panjang jalan tol yang sekarang ada: di Indonesia 778 km, di Malaysia 3.000 km, dan di Cina 65.065 km. Diperkirakan, untuk membawa standar pelayanan ke tingkat yang setara dengan yang berlaku di kawasan ini, diperlukan dana USD 60-120 miliar.

Kapasitas pelabuhan kita, sebagai negara kepulauan, sangat ketinggalan. Pelabuhan terbesar kita, Tanjung Priok, sekarang berkapasitas 6 juta TEUs (akan menjadi 11 juta TEUs beberapa tahun ke depan), Singapura 30 juta TEUs (dan masih terus membangun). Masa tunggu (*lead time*) di pelabuhan kita masih panjang, yaitu 5,4 hari, dibandingkan dengan Filipina 5,0 hari, Malaysia 2,8 hari, Cina 2,62 hari, Thailand 2,6 hari, Vietnam 1,7 hari.

Kita bisa mengambil contoh infrastruktur lain seperti listrik, air bersih, sanitasi, dan ceritanya serupa. Sejak krisis 1997/98, pembangunan infrastruktur memang mengalami berbagai kendala, termasuk masalah pembiayaan, pengadaan tanah, dan regulasi. Dari segi dana, alokasi APBN bisa ditingkatkan, misalnya dengan mengalihkan subsidi BBM dan listrik ke infrastruktur dan dengan ekstensifikasi dan intensifikasi pajak. Tetapi dana APBN jelas tidak akan mencukupi. BUMN perlu dimobilisasi untuk membantu. Tetapi bagian terbesar dari kebutuhan dana dapat dipastikan harus datang dari investasi swasta. Skema kerja sama pemerintah-swasta (*public-private-partnership* atau *PPP*) harus ditingkatkan dengan kepastian hukum, regulasi, dan insentif yang lebih baik. Pengalaman menunjukkan bahwa itu tidak mudah. Ia memerlukan niat politik yang kuat dan pelaksanaan kebijakan yang konsisten dan berkesinambungan, melampaui siklus politik lima tahunan. Bisakah perpolitikan kita memenuhi prasyarat ini?

Tantangan Pembangunan: Pengangguran. Selama 2004-2013 tingkat pengangguran terbuka di Indonesia terus menurun. Lihat **Tabel 9.5**. Kinerja pertumbuhan ekonomi ada di balik capaian ini. Tetapi kita harus menyadari bahwa tingkat pengangguran terbuka adalah “ukuran permukaan” saja dari permasalahan yang lebih dalam dan lebih besar.

Tabel 9.5
Tingkat Pengangguran dan
Tingkat Pengangguran Kelompok Usia Muda,
2004-2013 (dalam %)

Tahun	Pengangguran Terbuka Nasional	Tingkat Pengangguran Kelompok Umur di Bawah 30 Tahun
2004	9,86	22,13
2005	10,75	21,99
2006	10,37	23,42
2007	9,43	20,13
2008	8,43	18,37
2009	8,01	17,14
2010	7,28	15,99
2011	6,68	14,57
2012	6,23	14,37
2013	6,09	15,66

Sumber: Badan Pusat Statistik.

Tabel 9.5 di atas juga menunjukkan kenyataan bahwa tingkat pengangguran kelompok umur muda (di bawah 30 tahun) sangat tinggi, sekitar 2,5 kali tingkat pengangguran untuk seluruh angkatan kerja. Ini mengindikasikan bahwa para pendatang baru di

pasar tenaga kerja menghadapi hambatan yang tidak ringan dalam mencari pekerjaan. Kenyataan ini dipastikan akan menjadi tantangan yang makin besar ke depan apabila kita kaitkan dengan proyeksi angkatan kerja kita yang memprediksi bahwa jumlah angkatan kerja muda kita akan meningkat cepat sebagai akibat dari struktur umur penduduk Indonesia yang “muda”. Dari segi positifnya, orang muda dalam struktur penduduk kita merupakan “dividen demografi” yang perlu disyukuri, karena mereka adalah tenaga-tenaga potensial produktif yang bisa mendukung pertumbuhan ekonomi. Dari sisi negatifnya, apabila lapangan kerja yang produktif tidak tercipta bagi mereka, apabila hambatan-hambatan yang mereka hadapi sebagai pendatang baru di pasar tenaga kerja masih tetap serius, maka “dividen demografi” akan berubah menjadi “malapetaka demografi”. Pengangguran orang-orang muda yang tinggi akan menjauhkan kita dari pertumbuhan ekonomi yang optimal, dan akan meningkatkan risiko ketidakstabilan sosial.

Menciptakan lapangan kerja produktif bagi pendatang baru di pasar tenaga kerja merupakan masalah yang urgen. Kita tidak bisa membahasnya secara mendalam dalam buku ini. Namun, beberapa fokus kebijakan dapat disebutkan di sini.

Kebijakan *all out* perlu dilakukan untuk mendorong pertumbuhan sektor-sektor ekonomi yang banyak membuka lapangan kerja produktif. Industri manufaktur *padat karya* harus menjadi tumpuan utama dan fokus dari kebijakan ini. Sejumlah bidang kegiatan di sektor jasa dan pertanian juga potensial bisa menciptakan banyak lapangan kerja produktif. Kuncinya di sini adalah mendorong secara maksimal *investasi* di sektor-sektor padat karya ini, baik dari dalam maupun luar negeri. Penyederhanaan regulasi, penyediaan infrastruktur dasar harus dilakukan, serta insentif dan fasilitas khusus (misalnya, di bidang perpajakan) barangkali juga perlu diberikan. Pengalaman kita pada tahun 1980-an dan awal 1990-an perlu dikaji dan ditarik pelajarannya.

Di samping itu, ada 2 hal penting lain yang mutlak harus dilakukan agar kebijakan berhasil. *Pertama*, kualitas dan keterampilan angkatan kerja harus ditingkatkan dan disinkronkan dengan apa yang dibutuhkan oleh perusahaan-perusahaan tersebut. Yang dibutuhkan adalah program pelatihan yang efektif, berskala nasional dan berkesinambungan, serta yang direncanakan dan dilaksanakan berdasarkan kerja sama erat antara pemerintah dan dunia usaha. Sampai sekarang kita belum berhasil mengembangkan program terpadu seperti ini. Secara lebih mendasar, generasi muda kita harus disiapkan menjadi generasi yang bermutu jasmani dan ruhani melalui kebijakan kesehatan dan pendidikan yang diarahkan kepada anak-anak kita, mulai dari sewaktu mereka di kandungan ibu. (Lihat “Tantangan Pembangunan: Menyiapkan Generasi Unggul” di halaman 260.)

Hal *kedua* yang harus dipecahkan menyangkut masalah ekonomi-politik yang agak rumit. Realita ekonomi yang kita hadapi adalah bahwa saat ini, dan untuk beberapa waktu ke depan, Indonesia masih berada pada tahap “kelebihan tenaga kerja”, yaitu lapangan kerja (produktif) yang diciptakan oleh perekonomian belum bisa menyerap seluruh peningkatan angkatan kerja.³⁰ Ada 2 sasaran yang tidak selalu sejalan, tetapi harus dipadukan. Dilema yang dihadapi adalah bagaimana kita menentukan keseimbangan yang pas antara sasaran meningkatkan *tingkat upah* (yang memang belum memadai) dan sasaran meningkatkan *tenaga kerja yang diserap* (yang antreannya juga masih sangat panjang). Teori ekonomi mengatakan bahwa pada tahap “kelebihan tenaga kerja”, ada *trade off* atau pilihan yang harus diputuskan: apabila perbaikan tingkat upah diutamakan, penyerapan tenaga kerja akan terbatas, sedangkan apabila penyerapan tenaga kerja diprioritaskan, tingkat upah tidak boleh naik, sampai seluruh kelebihan tenaga kerja terserap (tahap “*turning point*”). Tetapi, apabila kita sudah me-

30 Lewis (1954).

lewati tahap ini, kenaikan upah dan kenaikan penyerapan tenaga kerja terjadi bersama-sama.

Realita politik menuntut bahwa kedua sasaran tersebut harus dilakukan bersama-sama, meskipun realita ekonomi mengatakan bahwa kita belum sampai pada “turning point”. Di sinilah kearifan kolektif diperlukan untuk menentukan keseimbangan antara kedua sasaran tersebut—keseimbangan antara dua kepentingan yang bertolak belakang: mereka yang sudah bekerja (terorganisasi dalam serikat-serikat buruh) menginginkan dan menuntut perbaikan pada tingkat upah dan kondisi kerja, sedangkan pendatang baru yang belum bekerja (tidak terorganisasi) menginginkan terbukanya sebanyak mungkin lapangan kerja baru. Kedua kepentingan tersebut wajar dan “valid”. Adalah tugas para negarawan untuk memikirkan secara rasional dan jernih keseimbangan antara keduanya, demi kepentingan bersama jangka panjang. Satu sasaran tidak boleh dikorbankan demi sasaran yang lain. Kearifan kolektif itu harus diterjemahkan ke dalam langkah-langkah operasional, termasuk penentuan berapa kenaikan upah minimum setiap tahun, perbaikan kondisi kerja yang mana yang sekarang dapat ditampung dan bagian-bagian mana dari Undang-Undang Perburuhan yang perlu dikaji kembali, semuanya demi kepentingan bersama dalam jangka panjang. Lagi-lagi kita menghadapi masalah berulang, bagaimana menyerasikan realita politik dengan realita ekonomi.

Tantangan Pembangunan: Kemiskinan dan Ketimpangan.

Indonesia telah berupaya memerangi kemiskinan sejak kemerdekaan dengan hasil yang bervariasi. Sejarah mencatat bahwa terutama pada zaman Orde Baru persentase penduduk miskin menurun secara berarti dan terus-menerus sampai datangnya krisis 1997/98. Lihat **Tabel 9.6** berikut.

Krisis 1997/98 meningkatkan persentase orang miskin dan membawa mundur kinerja Indonesia di bidang ini 15 tahun. Setelah krisis, upaya memerangi kemiskinan dilanjutkan. Persentase

Tabel 9.6
Penduduk Miskin dan Koefisien Gini,
1970-2013

Tahun	Penduduk Miskin (%)	Koefisien Gini
1970	60.1	...
1980	28.6	...
1990	15.1	...
1996	11.3	0.36
1998	24.2	...
1999	23.4	0.31
2002	18.2	0.33
2005	16.0	0.36
2010	13.3	0.38
2011	12.4	0.41
2012	11.8	0.41
2013	11.4	0.41

Sumber: BPS, *Statistik Indonesia*.

... : Data tidak tersedia.

orang miskin kembali menurun, tetapi dengan laju penurunan yang jauh lebih lambat daripada sebelumnya. Mengapa? Ini menggambarkan kombinasi dari 2 hal: (a) memang makin sulit untuk menjangkau orang-orang miskin yang masuk dalam kelompok kemiskinan “inti”; dan (b) kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak seefektif di masa sebelumnya. Jawabannya ada pada bagaimana kita dapat meningkatkan koordinasi dan keterpaduan kebijakan-kebijakan antikeiskinan yang ada, mulai dari tahap perencanaan sampai ke tahap implementasi dan pengendaliannya, agar secara keseluruhan lebih efektif hasilnya. Dan barangkali juga memprakarsai inisiatif-inisiatif baru.

Menurunkan angka kemiskinan seperti yang kita lakukan sampai sekarang harus tetap merupakan prioritas. Tetapi kita harus mulai lebih ambisius mengenai sasaran yang ingin kita capai. Apabila sampai saat ini sasaran utama kita adalah menurunkan persentase orang miskin dengan garis kemiskinan yang kita definisikan khusus untuk Indonesia, ke depan kita harus berani menyesuaikan definisi garis kemiskinan yang makin mendekati standar internasional (yang lebih tinggi). Dan tidak hanya itu. Ke depan, kita juga harus memikirkan untuk memperluas definisi sasaran kita dan memasukkan bukan hanya penduduk miskin dan sangat miskin seperti yang sekarang, melainkan juga kelompok penduduk yang *rentan kemiskinan*. Kelompok ini adalah mereka yang berada di atas garis kemiskinan yang sekarang dipakai, tetapi sangat rentan jatuh miskin apabila terjadi musibah (jatuh sakit, terkena PHK, dan sebagainya). Jumlah orang di dalam kelompok rentan kemiskinan ini besar, barangkali mencapai sekitar 25% dari seluruh penduduk Indonesia. Apabila kelompok ini dimasukkan sebagai sasaran, seluruh sasaran program kita mencapai 30-37% dari seluruh penduduk Indonesia. Ini adalah suatu lompatan kebijakan, yang harus kita upayakan di tahun-tahun mendatang, apabila kita benar-benar ingin secara substantif mengatasi masalah kemiskinan di negeri ini.

Tantangan besar lain yang erat terkait, tetapi berbeda, dengan masalah kemiskinan adalah bagaimana mengatasi *ketimpangan (inequality)* yang memburuk. **Tabel 9.7** berikut membandingkan koefisien Gini Indonesia dengan beberapa negara lain.

Seperti kita ketahui, koefisien Gini mengukur tingkat ketimpangan pembagian pendapatan—semakin besar angkanya, semakin tidak merata. Terlihat dari tabel bahwa ketimpangan pembagian pendapatan di Indonesia bukan yang terburuk di antara negara-negara pembanding, tetapi termasuk yang tertinggi. Mengapa kita perlu menganggapnya sebagai tantangan yang serius? Ada 2 alasan. *Pertama*, koefisien Gini Indonesia meningkat sangat cepat

Tabel 9.7
Koefisien Gini: Perbandingan
Antar Negara

Negara	Koefisien Gini
Indonesia	0,33 (2002) 0,41 (2011-14)
Kamboja	0,32 (2011)
Cina	0,42 (2002)
India	0,34 (2010)
Jepang	0,32 (2008)
Malaysia	0,46 (2009)
Filipina	0,43 (2012)
Thailand	0,39 (2010)
Vietnam	0,36 (2012)

Dari berbagai sumber.

selama beberapa tahun terakhir ini—dari 0,33 pada 2002 menjadi 0,41 pada 2011 (lihat **Tabel 9.6**), suatu kenaikan yang tidak dialami oleh kebanyakan negara lain. *Kedua*, beberapa studi mengungkapkan bahwa penyebab peningkatan ketimpangan akhir-akhir ini bersifat struktural dan mendasar; benih-benihnya tertanam pada proses antar generasi, sehingga apabila tidak dilakukan apa-apa sekarang, maka peningkatan ketimpangan itu akan terus memburuk.³¹

Mekanisme timbulnya ketimpangan secara sederhana dan singkat adalah sebagai berikut. Seorang anak di negeri ini sejak lahir sudah menghadapi masalah ketimpangan. Apabila dia dilahirkan di lingkungan keluarga mampu, maka dalam perjalanannya me-

31 World Bank (2014), *Inequality and Shared Prosperity*.

nuju dewasa kemungkinan besar dia akan mendapatkan gizi dan pelayanan kesehatan yang baik, sehingga dia akan tumbuh menjadi manusia dewasa yang sehat jasmaninya. Dia juga besar kemungkinan akan mendapatkan pendidikan yang baik, sehingga secara jasmani dan ruhani dia siap berkompetisi untuk mendapatkan pekerjaan yang baik. Sebaliknya apabila anak tersebut kurang beruntung dan dilahirkan dalam keluarga kurang mampu, maka besar kemungkinan kualitas gizi, pelayanan kesehatan, dan pendidikan yang dia peroleh jauh lebih rendah daripada rekannya tadi. Kemungkinan besar, ketika dia dewasa, dia akan terperangkap pada pekerjaan yang memberi penghasilan rendah.

Satu indikator sederhana seberapa seriusnya masalah yang dihadapi anak ini ditunjukkan oleh statistik mengenai gejala *stunting* atau *stunted growth*. Ini adalah gejala pertumbuhan yang terhambat pada anak, atau fenomena anak kerdil secara jasmani (dan hampir pasti juga secara ruhani). **Tabel 9.8** membandingkan gejala *stunting* antar negara. Secara jujur, Indonesia punya banyak pekerjaan rumah!

Tabel 9.8
Gejala *Stunting* di Beberapa Negara

Negara	Anak di Bawah 5 Tahun yang Mengalami <i>Stunting</i> (%)
Indonesia (2013)	36
Myanmar (2009)	35
Filipina (2013)	30
Singapura (2000)	4
Thailand (2012)	16
Vietnam (2013)	19

Dari berbagai sumber.

Apabila tidak dilakukan upaya perubahan apa-apa, anak orang yang mengalami *stunting* pun nanti akan mengalami nasib yang sama. Inilah proses *transmisi kemiskinan antar generasi*, kutukan bagi setiap bangsa. Apabila dibiarkan, ketimpangan akan berlanjut dan bahkan makin memburuk mengingat keluarga kurang mampu biasanya cenderung mempunyai jumlah anak yang banyak. Lingkaran setan itu harus diputus dan tanggung jawab akhirnya ada pada negara. Intervensi negara memang harus masif dan berkelanjutan, di banyak bidang, dengan sasaran pada anak mulai dari waktu dia masih di rahim ibu. Berbagai bentuk intervensi tersebut tidak bisa kita bahas dalam buku ini.³² Pesan utama dari pembahasan kita di sini adalah ulangan dari kesimpulan kita sebelumnya, yaitu bahwa kita menghadapi masalah jangka panjang dan memerlukan program jangka panjang yang dipayungi komitmen politik jangka panjang pula, jauh melewati siklus politik lima tahunan.

Bab ini kita tutup dengan pembahasan mengenai bagaimana seyogianya kita menyiapkan generasi muda kita.

Tantangan Pembangunan: Menyiapkan Generasi Unggul.³³ Tahukah Anda cara paling efektif untuk membersihkan aliran sungai yang terpolusi? Langkah paling pertama adalah membersihkan air di hulunya, kemudian menjaga agar sepanjang perjalanannya ke hilir, air itu tidak tercemar. Apabila ini dilakukan, selang beberapa waktu seluruh air kotor akan tergantikan oleh air bersih.

Hal serupa dapat kita lakukan untuk membangun bangsa. Perjalanan suatu bangsa pada hakikatnya dapat dilihat sebagai aliran manusia-manusia baru yang menggantikan manusia-manusia lama. Memandang dengan kacamata ini, kita diingatkan akan satu fakta

32 Pembaca yang menginginkan analisis singkat, tetapi memberi gambaran menyeluruh, dapat mengacu pada laporan World Bank berjudul *Republic of Indonesia: Inequality and Shared Prosperity*, Juni 2014.

33 Versi revisi dari tulisan di *Harian Kompas*, April 2015.

sejarah, yaitu bahwa suatu bangsa akan maju apabila generasi penggantinya lebih baik daripada generasi yang diganti. Tautologi ini penting karena mengingatkan kita bahwa kunci utama kemajuan suatu bangsa adalah bagaimana menyiapkan generasi penerus yang unggul.

Itu adalah tugas sejarah generasi sekarang dan negara harus tampil memimpin dan menjadi penjurunya. Negara wajib menyiapkan strategi dan kebijakan yang utuh dengan fokus tunggal menciptakan generasi baru bangsa—manusia-manusia baru—yang lebih unggul jasmani maupun ruhani. Ini pekerjaan besar dan berwawasan jangka panjang, program antar generasi, bukan sekadar koleksi program lima tahunan.

Bagaimana kira-kira bentuk *blueprint* dan program-program itu? Perkenalkan saya di sini berbagi sedikit pandangan mengenai hal ini. Akhir-akhir ini saya mencoba mengikuti diskursus yang berkembang di antara para ahli bidang pendidikan dari berbagai negara. Satu perkembangan penting untuk kita ketahui adalah bahwa sekarang ini banyak negara yang menyusun kebijakan dan program pendidikannya dengan memanfaatkan secara maksimal dua hal: (a) potensi teknologi baru (terutama IT); dan (b) temuan-temuan baru dari ilmu-ilmu yang sebelumnya jarang dikaitkan dengan perumusan kebijakan pendidikan. Penggunaan IT dalam program pendidikan di Indonesia mempunyai potensi luar biasa untuk meningkatkan dengan cepat (dan murah) kualitas dan akses pendidikan di tanah air. Kali ini saya ingin menyoroti satu bidang ilmu yang temuan-temuannya ternyata sangat relevan bagi kebijakan dan program pendidikan. Bidang ilmu itu adalah *neuroscience*—ilmu yang mempelajari perkembangan dan bekerjanya otak manusia.

Satu temuan penting dan relatif baru di bidang ini adalah bahwa kualitas otak manusia sudah mulai dibentuk sejak bayi ada di dalam kandungan. Penelitian di Amerika Serikat, Swedia, dan negara lain menyimpulkan bahwa stres, ketakutan, gangguan

kejiwaan dan fisik, kekurangan gizi yang dialami sang ibu mempengaruhi perkembangan otak janin yang dikandungnya dan ikut membentuk kepribadian, perilaku, dan prestasi anak sampai nanti dewasa. Temuan ini menggarisbawahi pentingnya program-program intervensi pada ibu hamil. Janin yang sehat adalah titik paling awal dari proses pembentukan manusia-manusia unggul. Beberapa negara sudah memasukkan temuan ini sebagai bagian integral dari kebijakan kesehatan dan pendidikan mereka.

Temuan-temuan lain yang penting dan sekarang sudah menjadi pengetahuan umum adalah bahwa volume otak (*grey matter*), sel-sel otak (*neuron*), dan jaringan komunikasi yang menghubungkan neuron-neuron itu (yang disebut *synapses*) terus tumbuh dan mencapai puncaknya sampai kira-kira umur 12 dan 13 tahun, dengan masa perkembangan tercepat sampai umur 5 tahun dan khususnya pada umur 2 tahun pertama.

Pada umur-umur “emas” ini, hampir seluruh perangkat otak anak terbentuk dan ini akan menentukan kapasitas daya pikir anak yang dia bawa sampai dewasa nanti. Kekurangan gizi dan gangguan penyakit pada umur-umur kritis tersebut menghambat pembentukan sel-sel otak atau neuron. Sementara jaringan *synapses* berkembang apabila ada rangsangan dari luar. Rangsangan ini terutama berasal dari interaksi antara anak dan lingkungannya, termasuk dengan keluarganya, dengan teman-temannya, dan dari informasi yang dia serap dari bacaan dan sumber-sumber lainnya.

Temuan penting lain yang perlu kita catat adalah bahwa *macam* rangsangan menentukan bagian otak mana yang akan berkembang. Rangsangan yang sehat akan mengembangkan dan memperkuat bagian otak yang mawadahi dan mendukung kecerdasan manusia—yang disebut *prefrontal cortex*. Pada umur yang krusial ini terbentuk sebagian besar kecerdasan akademis, kecerdasan emosional, dan kecerdasan sosial sang anak, yang nantinya akan sangat menentukan jalan hidupnya.

Semua temuan ini menggarisbawahi betapa strategisnya peran program intervensi dini di bidang kesehatan-*cum*-pendidikan. Program kesehatan prenatal ibu hamil, program *parenting*, vaksinasi, gizi/suplementasi makanan bagi anak, pengajaran PAUD, TK, SD sangat menentukan keberhasilan kita untuk memanfaatkan kesempatan emas untuk membentuk manusia Indonesia baru yang unggul. Kesempatan ini tidak boleh dilewatkan karena pengalaman menunjukkan bahwa upaya *remedial* bagi generasi yang telanjur kehilangan masa emasnya tak akan banyak gunanya.

Satu temuan penting lain adalah bahwa perkembangan otak manusia ternyata tidak berhenti pada usia 12-13 tahun. Pada usia setelah itu (dan barangkali sampai sekitar umur 25 tahun), masih dapat terjadi proses peningkatan *kualitas* otak manusia. Pada usia ini terjadi proses *pe-rapi-an* (*pruning*) jaringan *synapses*. *Synapses* yang tidak terpakai atau tidak banyak difungsikan akan dibuang dan *synapses* yang aktif dipertahankan. Pada tahap konsolidasi ini dimungkinkan *synapses* yang “baik” diperkuat dan *synapses* yang “buruk” dihapus. “Pruning” meningkatkan kualitas dan efisiensi bekerjanya otak.

Beberapa penelitian menyimpulkan bahwa pada usia remaja, berkembang kemampuan berkreasi, keberanian mengambil risiko, empati, kemampuan bekerja sama, dan kecerdasan sosial lainnya—yang kesemuanya bermanfaat sebagai bekal bagi si anak untuk memasuki kehidupan orang dewasa nanti. Sesudah masa konsolidasi ini, jaringan *synapses* yang terbentuk tidak banyak berubah dan akan permanen melekat pada orang itu sampai akhir hayatnya.

Temuan-temuan ini mempunyai implikasi penting bagi perumusan program-program pendidikan dan latihan untuk remaja. Program-program itu haruslah diarahkan untuk merangsang perkembangan kemampuan-kemampuan penting yang saya sebut tadi. Program-program pendidikan dan latihan untuk remaja beserta program-program dasar untuk anak-anak umur sebelumnya akhir-

nya akan membentuk tingkat kecerdasan dan karakter manusia dewasa bangsa.

Dalam literatur kesehatan, ada istilah *stunted growth* atau *stunting*, yaitu perkembangan jasmani anak yang terhambat sampai masa tumbuhnya lewat, sehingga akhirnya dia menjadi manusia yang secara fisik kerdil atau lemah. Fenomena ini masih banyak dijumpai di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia.³⁴ Apabila kita serius ingin menciptakan generasi penerus yang unggul, kita harus berani berkomitmen bahwa bayi Indonesia yang lahir mulai hari ini tidak boleh mengalami *stunted growth*. Langkah-langkah yang diperlukan harus kita siapkan.

Stunting tidak hanya bisa terjadi pada jasmani manusia, tetapi bisa pula terjadi pada alam pikirnya. Gejala adanya kekerdilan daya pikir ini penting untuk diwaspadai, dan barangkali justru lebih penting daripada kekerdilan jasmani, apabila kita percaya bahwa jasmani manusia digerakkan oleh ruhaninya. Gejala kekerdilan daya pikir ini tidak kasatmata, tetapi Anda pasti dapat merasakan apabila bertemu orang-orang seperti itu. Bangsa yang terdiri dari orang-orang yang kerdil daya pikirnya tidak akan pernah menjadi bangsa yang besar. Komitmen kita di sini harus sama dengan yang tadi—bayi Indonesia yang lahir mulai hari ini tidak boleh menjadi orang yang kerdil daya pikirnya. Temuan ilmiah yang saya sebutkan tadi mewanti-wanti bahwa apa yang kita lakukan dan berikan kepada generasi muda kita, mulai dari janin dalam kandungan sampai dengan masa remaja ria, sangat menentukan nasib mereka—dan nasib bangsa!

Barangkali sekarang waktunya kita mempunyai program yang benar-benar komprehensif dan terpadu untuk menyiapkan generasi pengganti, manusia-manusia Indonesia baru, yang unggul. Barangkali sekarang sudah waktunya bagi kita untuk melaksanakan secara mendasar, sistematis, dan konsepsional amanat Undang-Undang

34 Lihat **Tabel 9.8**.

Dasar untuk “mencerdaskan bangsa”. Hasilnya baru akan terlihat satu generasi mendatang. Tetapi upaya harus kita mulai hari ini, kalau kita tidak ingin ketinggalan dari bangsa-bangsa lain.

Sebagai penutup, mari kita simak kata seorang penyair kesohor dari Chile pemenang hadiah Nobel, Gabriela Mistral, berikut ini:

“We are guilty of many errors and many faults, but our worst crime is abandoning the children, neglecting the foundation of life. Many of the things we need can wait. The child cannot. Right now is the time his bones are being formed, his blood is being made and his senses are being developed. To him we cannot answer ‘Tomorrow’. His name is ‘Today’.”

RANGKUMAN

1. Dekade 2004-2014 mencatat empat episode yang berbeda, yang timbul terutama karena situasi ekonomi dunia yang berbeda. Episode pertama (2004-2008) adalah masa kebangkitan setelah Indonesia melewati 6 tahun masa penyembuhan dari krisis 1997/98. Masa ini juga mencatat tahap awal dari *boom* komoditi yang terlihat mulai 2005. Episode kedua (2008-2009) adalah masa pecahnya krisis dan penanganannya. Episode ketiga (2010-2011) adalah kelanjutan dari *boom* sebelumnya yang terinterupsi oleh krisis dan kali ini dengan intensitas tinggi. Episode keempat (2012-sekarang) adalah masa penurunan harga komoditi sebagai akibat dari perlambatan pertumbuhan ekonomi dunia, dengan segala permasalahannya.

2. Dalam episode pertama, ekonomi Indonesia mengalami kebangkitan dengan pertumbuhan ekonomi moderat, dari kisaran 4% ke kisaran 5-6% per tahun. Kendala infrastruktur, iklim investasi belum memungkinkan Indonesia mewujudkan potensi pertumbuhannya secara optimal. Stabilitas ekonomi secara umum terjaga.
3. Episode kedua adalah masa yang penuh dinamika. Krisis Keuangan Global menimbulkan guncangan yang lebih hebat di lebih banyak negara dibanding Krisis Keuangan Asia satu dasawarsa sebelumnya. Indonesia tidak terkecuali. Tetapi kali ini respons Indonesia jauh lebih baik daripada di masa krisis sebelumnya. Sektor keuangan, khususnya perbankan, yang selalu merupakan mata rantai terlemah dalam setiap krisis, tidak dibiarkan berkembang menjadi pemicu krisis yang lebih luas. Indonesia belum belajar sepenuhnya dari pengalaman sebelumnya, dengan tidak menerapkan penjaminan penuh, sementara negara-negara utama di kawasan ini menerapkannya. Mereka sadar akan besarnya risiko sistemik di masa krisis. Tanpa payung penjaminan penuh, satu-satunya opsi yang terbuka untuk menghindari risiko sistemik adalah dengan tidak memperbolehkan adanya bank jatuh di saat demam krisis pada puncaknya. Bank Century tidak dibiarkan jatuh dan diambil alih oleh LPS saat krisis berada pada tahap yang paling rawan. Perkembangan selanjutnya, Indonesia kali ini dapat melewati krisis dengan biaya keuangan dan biaya sosial yang jauh lebih kecil daripada dalam krisis sebelumnya. Dan ternyata Indonesia juga dapat bangkit kembali lebih cepat daripada negara-negara lain.

4. Episode ketiga mencatat peningkatan pertumbuhan ekonomi pada kisaran sedikit di atas 6% berkat kenaikan harga komoditi ekspor kita. Karena beberapa kendala (fisik, kebijakan, dan kelembagaan), Indonesia masih belum dapat mencapai pertumbuhan potensialnya, seperti yang dicapai selama tiga dekade sebelum krisis 1997/98. Sementara itu, stabilitas ekonomi terjaga.
5. Episode keempat masih bergulir. Masalah stabilitas (defisit ganda) menonjol kembali, demikian pula masalah pertumbuhan (yang melambat). Barangkali ada pelajaran yang dapat ditarik dari pengalaman kita pada tahun 1980-an dan awal 1990-an.
6. Bab ini ditutup dengan mengingatkan tantangan-tantangan yang menghadang kita, lima di antaranya kita bahas, yaitu: (a) menjaga stabilitas di saat kondisi ekonomi dunia makin kurang menentu; (b) defisit infrastruktur yang menghambat pertumbuhan kita; (c) pengangguran yang tinggi, terutama bagi para pendatang baru di pasar tenaga kerja; (d) kemiskinan yang masih tinggi dan ketimpangan pendapatan yang akhir-akhir ini makin meningkat; dan (e) bagaimana menyiapkan generasi bangsa yang unggul. Kesemuanya memerlukan keterpaduan dan konsistensi langkah melampaui masa siklus politik lima tahunan.

BAB 10

BELAJAR DARI SEJARAH (1): EKONOMI, POLITIK, DAN INSTITUSI

Ekonomi dan Politik: Dua Sisi Satu Mata Uang

Apabila kita harus menarik satu benang merah dari perjalanan sejarah kita, benang merah itu adalah bahwa ekonomi dan politik dalam kenyataan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Keduanya selalu berinteraksi. Pada analisis akhir, kebijakan ekonomi adalah hasil dari proses politik dan pelaksanaannya sangat dipengaruhi oleh suasana politik pada waktu itu. Arah umum kausalitasnya biasanya adalah dari politik ke ekonomi: kebijakan ekonomi adalah penjabaran operasional dari tujuan politik yang lebih luas. Tetapi, dalam kondisi tertentu, sejarah juga memberikan contoh kebalikannya: perkembangan kondisi ekonomi melahirkan perubahan politik. Ini terjadi terutama apabila kondisi ekonomi sudah demikian parah dan publik menuntut perubahan. Dalam sistem politik yang belum mapan atau masih dalam proses pembentukan, seperti kondisi di masa setelah kemerdekaan, perubahan yang dituntut itu tidak sekadar perubahan kebijakan ekonomi atau perubahan pemerintahan dalam sistem politik yang sama, tetapi perubahan sistem politik itu sendiri.

VOC mempunyai tujuan politik mendapatkan keuntungan maksimal bagi kongsi. Kebijakan dilaksanakan dengan menggunakan

kombinasi instrumen politik (diplomasi, militer) dan instrumen ekonomi (monopoli, pajak, dan berbagai pungutan). Sistem ekonomi yang diterapkan adalah sistem ekonomi ekstraktif primitif. Dalam perjalanannya, karena salah urus, VOC bangkrut. Kondisi ekonomi perusahaan mengakibatkan perubahan politik—VOC diambil alih pemerintah Belanda.

Pemerintah kolonial Belanda mempunyai tujuan politik yang lebih luas, yaitu menjadikan Hindia Belanda bagian yang tidak terpisahkan dari Kerajaan Belanda dengan tujuan utama mendapatkan manfaat maksimal dan berkelanjutan dari tanah jajahan. Untuk itu, dibangun sistem pemerintahan kolonial lengkap dengan institusi birokrasi, hukum, moneter, dan jaringan infrastruktur modern. Tujuan politik itu dicapai melalui penerapan suatu sistem ekonomi ekstraktif modern yang lebih canggih dan lebih efektif.

Perang Dunia II mengubah peta politik. Indonesia dikuasai Jepang. Tujuan politik penguasa baru ini adalah menjadikan Indonesia sebagai penyangga tentara Jepang untuk memenangi peperangan. Untuk mencapai tujuan politik tersebut, sistem ekonomi perang diterapkan.

Jepang menyerah dan Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya. Suasana politik berubah. Belanda ingin menguasai kembali tanah jajahannya, sedangkan Republik ingin mempertahankan kemerdekaan yang diproklamasikannya. Dua sasaran politik yang berlawanan berbenturan, suasana konflik berlangsung dan sistem ekonomi perang berlanjut.

Setelah pengakuan kedaulatan pada 1950, tujuan politik utamanya adalah mengonsolidasi republik muda dari segi politik dan ekonomi. Di dalamnya termasuk sasaran-sasaran spesifik seperti Indonesianisasi dan nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda dalam rangka kampanye pengembalian Irian Barat. Sistem politik yang dipilih, yaitu demokrasi parlementer, tidak menghasilkan pemerintahan yang stabil. Ketimpangan ekonomi makro tidak tangani secara tuntas. Masalahnya makin kronis: defisit anggaran

makin membengkak, kurs resmi makin tidak realistis, inflasi terus merangkak naik. Kondisi ekonomi yang makin memburuk dan kebijakan ekonomi yang diambil (khususnya, sistem kurs ganda) memicu pertentangan politik antara Jawa dan Luar Jawa. Pemberontakan daerah pecah, tetapi segera dapat dipadamkan. Suasana konflik berlanjut dengan dilancarkannya kampanye merebut Irian Barat dan konfrontasi dengan Malaysia. Dua sasaran politik besar, NKRI aman dan Irian Barat kembali, tercapai, sedangkan konfrontasi dengan Malaysia tidak, tetapi semuanya menimbulkan biaya ekonomi besar berupa defisit anggaran negara yang makin membengkak.

Sistem demokrasi parlementer diganti dengan sistem kabinet presidensial (Demokrasi Terpimpin) dengan harapan dapat menghasilkan suasana politik yang lebih stabil. Dicanangkan Sistem Ekonomi Terpimpin yang menegaskan bahwa kebijakan ekonomi tunduk pada kebijakan politik. Negara berperan dominan dalam kehidupan ekonomi. Karena kombinasi dari beberapa sebab, eksperimen ini tidak berhasil. Sementara itu, ketimpangan ekonomi makro terus memburuk: devisa makin langka, anggaran negara kehilangan disiplin, dan inflasi lepas kendali menjadi hiperinflasi. Kondisi ekonomi yang berat menimbulkan tuntutan akan perubahan dan perubahan politik pun terjadi.

Pemerintahan baru (Orde Baru) masuk pentas dan menentukan bahwa perbaikan kondisi ekonomi adalah sasaran politik utamanya. Kelompok teknokrat yang kompeten diberi dukungan politik oleh penguasa baru untuk mengatasi hiperinflasi, menggerakkan kehidupan ekonomi kembali, dan selanjutnya merancang dan melaksanakan rencana pembangunan secara berkesinambungan. Dalam kurun 30 tahun, prestasi ekonomi Indonesia menonjol dan berbagai indikator kesejahteraan sosialnya menunjukkan kemajuan nyata. Indonesia menjadi salah satu kandidat "macan Asia". Sinergi antara politik dan ekonomi seperti ini belum pernah terjadi sebelumnya.

Namun, di bawah permukaan, ada 2 perkembangan “negatif”. *Pertama*, kestabilan politik yang sangat diperlukan bagi kebijakan ekonomi dan pembangunan yang efektif ternyata mempunyai dampak sampingan, yaitu terjadinya kepengapan politik dan berkembangnya kronisme. Proses *checks and balances* tidak berjalan baik. Tuntutan demokratisasi makin menguat. Perkembangan *kedua* adalah bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi ternyata mempunyai dampak sampingan berupa tumbuhnya tuntutan publik akan kebutuhan hidup di luar sekadar sandang/pangan dan kebutuhan fisik dasar. Dengan terpenuhinya kebutuhan fisik dasar, mereka mulai mendambakan kebutuhan dasar non-fisik, yaitu partisipasi yang lebih besar dalam politik. Kali ini keberhasilan ekonomi, bukan kegagalan ekonomi yang melahirkan tuntutan perubahan politik: demokratisasi.

Dua perkembangan tersebut saling memperkuat dan makin menyatu dengan berjalannya waktu, tetapi tidak cukup kuat untuk memicu perubahan, sampai datangnya krisis 1997/98. Krisis ekonomi ini mengubah kekuatan laten menjadi gerakan politik nyata: di jalan-jalan, publik menuntut demokratisasi, desentralisasi, dan transparansi. Indonesia memasuki lingkungan politik baru dan aturan main baru—Era Reformasi—dengan berbagai konsekuensinya pada proses perumusan kebijakan ekonomi dan efektivitas pelaksanaannya.

Dari sejarah, kita mencatat bahwa sasaran politik pada suatu masa tidak selalu sejalan atau sinergis dengan sasaran ekonomi pada waktu yang sama. Kita selalu dihadapkan pada pilihan atau *trade off* antara kedua sasaran tersebut. Sejarah menunjukkan bahwa secara umum sasaran ekonomi tunduk pada sasaran politik. Tetapi pada masa-masa tertentu (misalnya, krisis ekonomi), sasaran ekonomi menempati urgensi tinggi dan mensubordinasi sasaran politik, paling tidak dalam jangka pendek sampai krisis diatasi. Sejarah juga menunjukkan bahwa apabila kesenjangan atau gap antara sasaran politik dan sasaran ekonomi terlalu lebar, kesulitan

menanti negara. Penyesuaian antara keduanya harus terjadi, dan itu bisa menyakitkan. Tugas pengelola negara adalah menjaga agar setiap saat kedua sasaran tersebut tidak melenceng terlalu jauh satu sama lain.

Di masa Orde Baru, barangkali sekitar 20 tahun pertamanya, sinergitas antara kedua sasaran itu sangat tampak dan hasilnya di bidang ekonomi sangat nyata. Tetapi dengan berjalannya waktu, tuntutan untuk partisipasi politik, demokratisasi, dan transparansi menguat. Di era Reformasi, bangsa Indonesia menetapkan sasaran politik yang lebih tinggi daripada sebelumnya, yaitu demokrasi. Tetapi ini membawa konsekuensi, yaitu melebarnya gap dengan sasaran ekonomi yang bisa dicapai. Sekarang, Indonesia mendapatkan reputasi sebagai demokrasi terbesar ketiga di dunia, tetapi kita tidak lagi “macan Asia”. Secara objektif kita harus mengatakan bahwa secara umum prestasi ekonomi kita sekarang sama sekali belum optimal. Realitanya, ada *trade off* antara sasaran politik dan sasaran ekonomi, paling tidak selama sasaran politik masih dalam proses formasi (pembentukan) dan konsolidasi.

Keberhasilan kebijakan ekonomi sangat ditentukan oleh *kontinuitas dan kualitas kebijakan itu*, baik dari segi konsepsi maupun dari segi implementasinya.

Karena keberuntungan sejarah, di masa Orde Baru ada satu kelompok teknokrat yang anggota-anggotanya secara teknis sangat kompeten dan sebagai tim sangat sinergis. Tim ini dapat bekerja dengan baik karena ada proteksi dari penguasa politik pada waktu itu sehingga dapat memusatkan perhatiannya pada hal-hal strategis yang menentukan keberhasilan kebijakan ekonomi dalam jangka menengah dan panjang. Karena kompetensi mereka dan sinergitas mereka sebagai tim, mereka dapat menghasilkan kebijakan-kebijakan yang berkualitas. Tidak mengherankan bila prestasi ekonomi Indonesia menonjol. Tetapi ini semua terjadi dalam sistem politik yang otoriter, dengan segala kelemahannya yang sudah kita bicarakan tadi.

Sekarang, kita mempunyai siklus politik lima tahunan dengan proses demokrasi penuh. Menjelang Pilpres, setiap calon presiden menawarkan program kerjanya, sering kali dengan menonjolkan perbedaannya satu sama lain atau dengan menekankan bahwa program kerjanya merupakan suatu inisiatif “baru” yang berbeda dengan program kerja presiden sebelumnya. Semuanya dalam rangka untuk menarik suara dari publik dan dalam demokrasi memang itulah yang akan menentukan menang atau kalah. Presiden baru kemudian membentuk tim ekonomi untuk melaksanakan janji-janji kampanyenya dan kecenderungannya adalah mengisinya dengan orang-orang baru dan segar, bersih dari “stigma” kabinet sebelumnya. Pengalaman dan kompetensi sering dinomorduakan. Kecenderungan ini diperkuat dengan praktik sistem presidensial kita yang dalam kenyataan harus mengakomodasi permintaan-permintaan posisi dari partai-partai di DPR. Dalam situasi seperti ini, kontinuitas dan kualitas kebijakan ekonomi sulit dijamin dan dampak akhirnya ada pada prestasi ekonomi.

Apa yang harus kita lakukan? Tentu saja tidak dengan menurunkan kembali sasaran politik kita atau kembali ke sistem otoriter. Itu suatu kemunduran besar. Demokrasi bisa menopang kebijakan ekonomi yang efektif. Sejumlah bangsa telah membuktikan hal itu. Apabila sejarah bangsa-bangsa yang berhasil ini dapat memberikan petunjuk bagi kita, kuncinya adalah *membangun institusi* di bidang politik dan ekonomi sedemikian rupa agar keduanya menjadi makin seiring dan sinergis (lagi). Menata dan membangun institusi adalah inti dari pembangunan bangsa—*nation building*. Pembahasan berikut ini menyoroti betapa sentralnya peran institusi publik yang berkualitas dalam menentukan kemajuan bangsa.

Membangun Institusi Publik³⁵

Nun di perbatasan Amerika Serikat dengan Meksiko ada sebuah kota namanya Nogales. Kota ini unik karena terbelah dua oleh pagar yang menandai perbatasan dua negara. Bagian utaranya adalah bagian dari Arizona, negara bagian Amerika Serikat, sedangkan bagian selatannya adalah bagian dari Sonora, negara bagian Meksiko. Sejarahnya kembali ke abad 19 mengapa satu kota terbelah dua dan menjadi bagian dari dua negara yang berbeda. Tetapi kita tidak perlu ke situ. Yang perlu kita catat adalah bahwa dengan sumber alam yang tidak berbeda dan mayoritas penduduk yang lahir dari nenek moyang yang sama, kondisi kehidupan di kedua bagian kota itu saat ini sangat berbeda.³⁶

Di bagian utara, rata-rata penghasilan rumah tangga mencapai \$30 ribu per tahun, sedangkan di sebelah selatan hanya sekitar \$10 ribu. Di utara, mayoritas penduduk dewasa lulusan SMA, di selatan mayoritas tidak punya ijazah SMA dan bahkan banyak remajanya yang tidak mengenal sekolah. Dibanding dengan Nogales utara, Nogales selatan penduduknya mempunyai harapan hidup yang lebih pendek, harus puas dengan pelayanan kesehatan yang lebih buruk, sehari-hari harus menghadapi kondisi jalan rusak dan prasarana lain penopang kehidupan yang tidak memadai, dan kehidupannya dihantui rasa waswas karena tingkat kriminalitas yang tinggi.

Pertanyaan langsung muncul di benak kita: apa penyebab utama perbedaan kondisi kehidupan yang mencolok di dua bagian kota ini? Jawabannya adalah bahwa di Nogales selatan perangkat-perangkat publik yang mempengaruhi kehidupan sehari-hari warga umumnya mempunyai kinerja yang lebih buruk daripada di Nogales utara. Politikanya kotor, pemerintahan setempat tidak peka pada

35 Versi singkat kuliah umum di Universitas Paramadina, Jakarta, 24 Oktober 2015 dan diterbitkan di koran *Kompas*, 12 November 2015.

36 Kisah ini diambil dari Acemoglu dan Robinson (2012).

kebutuhan warga, birokrasinya lamban dan banyak mengutip pungutan, lembaga penegak hukumnya tidak bersih. Untuk mengejar Nogales utara, bagi Nogales selatan hanya ada satu jalan, yaitu memperbaiki kinerja lembaga-lembaga itu.

Kisah seperti itu tidak hanya terjadi di Nogales. Kita menjumpai kisah serupa apabila kita membandingkan: Korea Utara dengan Korea Selatan, atau di masa lalu, Jerman Barat dengan Jerman Timur dan barangkali satu daerah dengan daerah lain di tanah air, meskipun kontrasnya tidak akan setajam kisah-kisah antar negara tersebut. Pesannya satu: kinerja lembaga-lembaga publik—institusi—menentukan kesejahteraan bangsa.

Setiap institusi publik pada hakikatnya terdiri dari dua unsur pokok, yaitu (a) satu set aturan main; dan (b) manusia-manusia yang melaksanakan aturan main itu. Hakikat suatu institusi bukanlah gedungnya, bukan pula berbagai peralatan canggih yang ada di sana, bahkan bukan pula banyaknya manusia yang bekerja di sana. Kinerja suatu institusi ditentukan oleh *kualitas* dua komponen intinya tadi, yaitu kualitas aturan mainnya dan kualitas manusia pelaksananya.

Membangun institusi jauh lebih rumit daripada mendirikan pabrik, membangun infrastruktur, atau membuka lahan pertanian dan tambang. Institusi harus mengakar pada kultur dan kenyataan sosial yang ada di negara itu dengan segala keunikannya. Membangun institusi lebih mirip dengan menanam pohon, yang harus dicocokkan dengan keadaan tanah dan iklim yang ada. Institusi tidak bisa sekadar dijiplak dari negara lain. Ia harus ditumbuhkan di lingkungan sosial nyata di negeri ini dan sebagai hasil tangan kita sendiri. *Institutions must be homegrown.*

Manusia adalah *building blocs* institusi. Kinerja suatu institusi ditentukan oleh mutu manusia pembuat aturan mainnya dan mutu manusia pelaksana aturan main tersebut.

Membangun manusia untuk membangun institusi menuntut langkah-langkah yang konsisten dan berkesinambungan dalam

rentang waktu panjang, melintas generasi. Tuntutan ini sering tidak klop dengan siklus tahunan anggaran dan siklus politik lima tahunan. Dalam kehidupan berdemokrasi dan berpolitik di dunia nyata, permasalahan jangka panjang sering tersisih oleh masalah-masalah “mendesak” yang terus-menerus datang. Tanpa kita sadari, kita terperangkap dalam dunia yang serba jangka pendek—*short-termism*. Kita merasa tidak sempat lagi mengalokasikan waktu dan perhatian untuk memikirkan masalah-masalah mendasar jangka panjang—masalah-masalah yang akhirnya menentukan apakah bangsa kita akan tetap eksis lima puluh tahun, seratus tahun, dua ratus tahun lagi.

Kita memang tidak pernah berpangku-tangan membangun manusia. Sudah banyak program di bidang pendidikan dan kesehatan yang dilaksanakan. Tetapi program dan kebijakan yang terfokus dan terpadu untuk menciptakan manusia-manusia Indonesia baru yang unggul, saya harus mengatakan bahwa kita belum punya.

Perspektifnya harus antar generasi. Suatu bangsa akan maju apabila setiap generasi mampu menciptakan generasi penerusnya yang lebih unggul. Oleh karena itu, fokus dan titik berat program dan kebijakan di bidang pendidikan dan kesehatan haruslah pada *generasi muda*. Langkah-langkahnya harus terpadu dengan satu tujuan, yaitu mengembangkan potensi jasmani-ruhani anak-anak Indonesia sejak di rahim ibu sampai, setidaknya, mereka menginjak masa remaja. Pada umur yang menentukan ini, program-program itu harus dilaksanakan dengan keterpaduan dan intensitas maksimal. Apabila kita lalai atau terlambat, kita akan melahirkan generasi yang kerdil secara fisik maupun mental—generasi yang mengalami *stunting*!

Akhir-akhir ini kita sangat dirisaukan oleh adanya berita yang bertubi-tubi mengenai kasus kekerasan terhadap anak dan berbagai praktik perampasan hak-hak anak. Kita jelas terganggu secara moral. Tetapi kita makin merasa terganggu karena kita menyadari

bahwa tindak kejahatan terhadap anak-anak mengacaukan upaya kita membangun bangsa.

Oleh karena itu, pendidikan, kesehatan, dan perlindungan anak harus menjadi Trilogi Pembangunan Generasi Muda kita. Idealnya, ke depan, setiap anak yang baru lahir di negeri ini, tanpa kecuali, harus mampu dijangkau program terpadu ini.

Dua ribu lima ratus tahun lalu, filsuf Yunani kuno Aristoteles mengatakan bahwa masyarakat yang baik (*a just society*) adalah masyarakat yang semua komponennya berada di tempat yang seharusnya—termasuk manusia-manusianya menduduki posisi yang paling sesuai dengan bakat dan kemampuannya. *The right person in the right place*. Inilah prinsip *meritokrasi*. Bersama dengan pembangunan manusia, meritokrasi merupakan prasyarat mutlak untuk membangun institusi yang efektif.

Meritokrasi tidak datang dengan sendirinya. Realitanya, di negara-negara yang sedang membangun justru banyak hambatan kultural, sosial, ekonomi, dan politik yang menghadang upaya penegakan meritokrasi. Demokrasi tidak menjamin terwujudnya meritokrasi. Demokrasi membantu, tetapi bukan prasyarat, terwujudnya meritokrasi. Kuncinya satu: adanya kemauan politik dan komitmen yang kuat dari elite bangsa untuk menegakkan meritokrasi. Ada satu contoh untuk ini yang patut disebut: Singapura.

Mengingat kita tidak mungkin membenahi semua institusi sekaligus, institusi-institusi mana yang seyogianya diprioritaskan?

Menurut pandangan saya, ada tiga kelompok institusi publik yang perlu diprioritaskan karena mempunyai dampak luas bagi kinerja institusi-institusi lain. Institusi-institusi itu berada di ranah politik, birokrasi, dan hukum.

Politik. Dulu pernah ada ungkapan “politik adalah panglima”. Ungkapan ini tidak terlalu salah, karena di negara modern politik adalah sumber utama dari aturan-aturan yang mengikat publik. Institusi politik harus yang paling pertama dibenahi karena ia

adalah hulunya dari pembuatan aturan-aturan publik. Sebaik apa pun institusi-institusi lain, masyarakat tidak akan menikmati hasilnya apabila aturan-aturan yang dibuat dari awal tidak baik.

Institusi politik semestinya diisi oleh putra-putri terbaik bangsa. Di masa perjuangan kemerdekaan dulu, *the best and the brightest* bangsa ini menjadi penjuror perjuangan politik dan karena itu kemerdekaan diraih dengan gemilang. Di masa setelah itu, tampaknya bangsa kita kesulitan untuk mempertahankan standar tersebut, dan kita menyaksikan konsekuensinya. Demokrasi ternyata tidak menjamin putra-putri terbaik bangsa berduyun-duyun masuk politik. Keengganan putra-putri terbaik untuk masuk politik dan membenahi kehidupan politik tentu tidak boleh berlanjut. Plato, guru Aristoteles, mengingatkan kita begini: *“One of the penalties for refusing to participate in politics is that you end up being governed by your inferiors.”*

Birokrasi. Institusi birokrasi penting karena sebaik apa pun aturan mainnya, tidak akan pernah diperoleh hasil yang baik apabila aparat pelaksanaanya *memble*. Masalahnya sama: bagaimana kita bisa menarik orang-orang terbaik masuk birokrasi. Birokrasi adalah barometer utama pelaksanaan meritokrasi. Reformasi birokrasi harus diarahkan untuk menciptakan lingkungan yang menarik bagi putra-putri terbaik untuk mengabdikan bakat dan kemampuannya bagi kepentingan publik.

Di sini pun demokrasi tidak menjamin terwujudnya birokrasi yang baik dan ia bukan pula prasyarat bagi berhasilnya reformasi birokrasi. Kuncinya, sekali lagi, adalah tekad politik dan komitmen elite bangsa. Reformasi birokrasi bukan program yang tuntas dalam satu masa kabinet, melainkan rangkaian langkah pembenahan yang konsisten dan berkesinambungan antar kabinet.

Hukum. Saya ingin menggarisbawahi pentingnya pembangunan institusi hukum dengan kisah sejarah berikut ini.

Di abad 18 ada dua revolusi besar yang terjadi hampir bersamaan: Revolusi Amerika (1776) dan Revolusi Prancis (1789). Keduanya bercita-cita mulia, yaitu mengganti orde lama yang tidak adil dan opresif di negara masing-masing dengan orde baru yang berlandaskan demokrasi, kebebasan, dan persamaan. Namun dalam perjalanannya, kedua revolusi itu ternyata menapak trayektori yang sangat berbeda. Revolusi Amerika berlanjut dengan perjalanan panjang menuju pembentukan negara demokrasi yang mapan, sedangkan Revolusi Prancis setelah sepuluh tahun berjalan, berakhir dengan munculnya Napoleon Bonaparte sebagai Kaisar.

Mengapa? Ada berbagai faktor yang menyebabkan perbedaan trayektori itu. Tetapi yang paling penting, menurut hemat saya, adalah adanya perbedaan mendasar dalam bagaimana hukum diterapkan dalam perjalanan revolusi itu. Sejak awal, para tokoh Revolusi Amerika menginginkan sistem hukum Inggris, yang sangat mengedepankan *due process of law*, diadopsi di negara baru mereka. Mereka dari awal sibuk menyempurnakan dan membangun fondasi baru bagi sistem hukum lama yang dinilai cukup baik. Para tokoh Revolusi Prancis menginginkan sistem hukum lama yang ada dijebol dan diganti dengan sistem yang sama sekali baru yang sesuai dengan cita-cita revolusi. Karena berbagai sebab, dalam perjalanannya, Revolusi Prancis menjadi makin radikal. Kebencian rakyat terhadap para aristokrat dan mereka yang terkait dengan orde lama dibiarkan menjadi motivasi dan penggerak penerapan hukum. Kekacauan hukum terjadi. Pada masa yang disebut *Reign of Terror*, 1791-92, banyak orang dikirim ke gilotin tanpa *due process of law*. Kekacauan sosial terjadi. Rakyat mulai mendambakan kembalinya kedamaian dan ketertiban sosial. Muncullah sosok orang kuat, Napoleon Bonaparte, yang mampu mengembalikannya. Prancis berterima kasih dan memberinya kekuasaan absolut. Inilah pelajaran sejarahnya: Penerapan hukum yang tidak ditambatkan pada *due process of law*, yang tidak mengutamakan kebenaran dan keadilan, yang didasarkan pada kebencian, melahirkan *social*

disorder. Dibutuhkan seorang diktator untuk mengembalikan *social order*. Dan revolusi yang mencita-citakan demokrasi justru akhirnya melahirkan autokrasi.

Kisah ini semestinya menjadi pengingat bagi kita betapa pentingnya mengawal penerapan hukum yang adil, betapa pentingnya pembangunan institusi hukum, dan betapa pentingnya putra-putri terbaik kita masuk dan terlibat penuh dalam upaya kita membenahi dan membangun hukum di tanah air.

Demikianlah, membangun bangsa pada hakikatnya adalah membangun institusi dan membangun institusi kuncinya adalah membangun manusia, terutama generasi muda. Bab ini kita tutup dengan menyajikan pandangan seorang negarawan dari negara tetangga mengenai Indonesia, yang intinya juga berkisar masalah pentingnya untuk membangun institusi sebagai landasan kemajuan.

Indonesia di Mata Lee Kuan Yew³⁷

Sebelum wafat, Lee Kuan Yew (LKY) sempat merilis buku terakhirnya yang berjudul *One Man's View of the World*. Di situ beliau memaparkan penilaiannya mengenai berbagai negara, termasuk Indonesia. Tulisan ini saya maksudkan bagi Anda yang belum sempat membaca buku tersebut. Sekali-sekali ada baiknya kita tinggalkan cermin, dan menyimak pandangan orang lain mengenai diri kita, apalagi pandangan tokoh sepenting LKY. Mendengar orang lain membuat kita arif.

LKY adalah tokoh yang kontroversial, terutama—saya harus katakan—di kawasan ini. Pandangannya mengenai isu-isu strategis regional maupun global tajam dan mendasar. Gayanya yang langsung dan lugas memang tidak selalu berkenan di hati semua orang. Kenyataannya, tidak sedikit pemimpin dunia yang menyimak pendapatnya.

37 Satu versi tulisan ini diterbitkan di *Harian Kompas*, Mei 2015.

Sejak awal, LKY dan elite politik Singapura menganggap perkembangan Indonesia, negara raksasa tetangga sebelah, sangat penting bagi rencana strategis mereka. Pada tahun 1960-an, seorang rekan LKY, Goh Keng Swee, meramalkan Indonesia akan pecah. Tetapi itu tidak terjadi. LKY mencatat peran Soeharto, yang dia kenal dekat, dalam menyelamatkan keadaan dan bahkan kemudian berhasil membangun Indonesia, meskipun gagal mengatasi masalah korupsi dan nepotisme. Dia membandingkan Indonesia dan Myanmar. Kata LKY: “Kedua negara itu dikaruniai sumber alam melimpah dan dipimpin oleh seorang militer. Tetapi Jenderal Ne Win memilih jalur sosialisme. Seandainya Soeharto tidak teguh komitmennya untuk melaksanakan kebijakan pembangunan, Indonesia akan mengalami nasib yang serupa dengan Myanmar.”

Kemungkinan Indonesia mengalami disintegrasi tampaknya tertanam dalam di alam pikir elite Singapura. Isu ini menjadi butir pertama dalam tulisan LKY. Menurutnya, meskipun Indonesia mengalami kemajuan ekonomi yang mengesankan, sistem pemerintahan sentralistik (dan militeristik) rezim Soeharto bukan jawaban untuk menjaga keutuhan negeri yang sangat beragam ini. Sistem itu, katanya, mirip sebuah *pressure cooker* yang suatu saat nanti dapat meledak. Menurutnya, Indonesia yang terdesentralisasi seperti sekarang ini akan lebih mampu untuk maju dan menjaga keutuhannya. Kita yang sehari-hari menghadapi kenyataan di sini akan berkata bahwa bandul keseimbangan antara sentralisme dan desentralisme yang sekarang pun masih belum pas, perlu terus disetel.

Menurut LKY, ada satu warisan para pendiri Indonesia yang perannya sangat sentral bagi keutuhan bangsa, yaitu Bahasa Indonesia. Pentingnya bahasa pemersatu bagi Singapura (Bahasa Inggris) dibahas di bagian lain buku ini. Pandangan LKY mengenai bahasa pemersatu itu seyogianya makin memperkuat komitmen kita untuk memelihara, menyanayangi, dan membangun bahasa nasional kita.

Desentralisasi dan demokrasi tidak meniadakan masalah-masalah mendasar yang menghambat kemajuan Indonesia. Menurut LKY, ada tiga masalah yang harus diatasi apabila Indonesia ingin maju, yaitu: (a) kemacetan proses politik (*political gridlock*); (b) korupsi; dan (c) infrastruktur yang buruk.

Tidak sulit bagi kita untuk menyebutkan contoh-contoh konkret kemacetan proses politik di negeri ini—di tingkat daerah maupun di tingkat pusat. Namun, ada satu observasi beliau yang patut saya sebutkan di sini. LKY melihat bahwa sistem kita—memilih langsung presiden dan memilih langsung legislatif—secara inheren cenderung menimbulkan *political gridlock*. Dia menyarankan kita melihat sistem Prancis, yang memberikan kekuasaan kepada presiden untuk membubarkan parlemen dan meminta diadakan pileg, apabila kemacetan terjadi. LKY bisa benar bisa salah. Tetapi sinyalemen ini mengingatkan kita akan urgensi untuk mengatasi masalah *gridlock* yang sistemik yang mengganggu ini!

Mengenai penanganan masalah korupsi, saya kira banyak pelajaran yang dapat kita ambil dari pengalaman mereka, terutama dalam memadukan upaya penegakan hukum dengan program yang lebih besar lagi, yaitu pembangunan birokrasi. Wajar apabila Singapura berbangga mengenai prestasinya di bidang ini.

LKY sangat menggarisbawahi pentingnya pembangunan infrastruktur perhubungan bagi negara kepulauan seperti Indonesia. Pendapat ini seribu persen benar dan memang sejalan dengan apa yang kita rasakan dan pikirkan. Keutuhan politik suatu bangsa hanya bisa berlanjut apabila dilandaskan pada keutuhan ekonomi, dan keutuhan ekonomi suatu negara hanya bisa terwujud apabila ada jaringan transportasi dan komunikasi antar daerah yang efisien. Masalahnya tidak sekadar mengenai pembebasan tanah, atau mencari investor, atau menyisihkan dana APBN bagi proyek yang ada. Itu semua penting. Tetapi masalah yang lebih mendasar adalah bagaimana mencapai konsensus mengenai desain yang terbaik bagi jaringan transportasi dan komunikasi nasional, yang tetap

relevan 30 atau 50 tahun ke depan. Sesuatu yang, harus diakui, tidak mudah dicapai di alam desentralisasi dan demokrasi dengan siklus politik lima tahunan yang ada. Pada saat seperti ini, kita merindukan para negarawan yang berwawasan nasional, berpikir jangka panjang, berhitung antar generasi.

Saya tutup tulisan ini dengan kutipan dari LKY:

“Satu dasawarsa terakhir ini kinerja Indonesia lumayan, ekonominya secara konsisten tumbuh antara 4 dan 6 persen. Krisis Keuangan Global tidak banyak mempengaruhi kinerjanya. Investasi dalam jumlah besar dari Cina dan Jepang masuk, tertarik oleh adanya sumber alam yang melimpah. Tetapi dalam 20 sampai 30 tahun mendatang, saya tidak melihat negeri ini akan mengalami perubahan mendasar. Malaysia barangkali akan maju lebih cepat, karena secara geografis negara ini lebih menyatu, sistem transportasinya lebih baik, dan angkatan kerjanya lebih mempunyai motivasi.

Meskipun mengalami kemajuan, ekonomi Indonesia masih mengandalkan pada sumber alam dan penduduknya masih menggantungkan pada apa yang diberikan alam dan bukan pada apa yang dapat mereka ciptakan dengan kedua tangan mereka.

Melimpahnya sumber alam cenderung membuat orang malas: ‘Ini tanah saya. Anda menginginkan yang terkandung di dalamnya? Bayar saya.’ Pandangan seperti itu akan menumbuhkan sikap hidup dan budaya santai, yang nantinya sulit untuk dihilangkan.”

Tidak seluruhnya merupakan pujian. Tetapi barangkali itulah yang kita butuhkan, untuk membangunkan semangat kita.

Dengan kepergian beliau, Asia kehilangan seorang tokoh yang berwawasan luas, berpikiran jernih, dan tidak ragu berkata apa adanya.

BAB 11

BELAJAR DARI SEJARAH (2): MENJAGA STABILITAS DAN MENANGANI KRISIS DI ERA GLOBALISASI

Sistem Pertahanan terhadap Gejolak Ekonomi³⁸

Di era globalisasi sekarang ini, kita harus menerima kenyataan bahwa gejolak dan gangguan bisa datang sewaktu-waktu dan membawa ekonomi kita “keluar rel”. Dan, kita harus selalu siaga menghadapinya. Itulah realita globalisasi. Apa gangguan itu? Sejarah menunjukkan bahwa ada tiga macam gangguan utama yang pernah menghadang ekonomi kita.

Pertama adalah gangguan yang berasal dari gejolak *harga komoditi-komoditi utama* ekspor dan impor kita. Kita ingat pada 1980-an, ekspor utama kita pada waktu itu, minyak bumi, terus-menerus anjlok harganya dengan konsekuensi serius pada APBN dan neraca perdagangan kita. Kemudian pada dasawarsa 2000-an sampai beberapa tahun lalu, kita mengalami hal sebaliknya, yaitu harga minyak bumi yang terus-menerus meningkat—sayangnya, pada masa itu kita sudah menjadi pengimpor minyak bumi. Beberapa

38 Versi singkat makalah yang disampaikan pada Seminar Mahasiswa Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 21 November 2015.

tahun terakhir ini kita kembali mengalami perlemahan berkepanjangan harga komoditi ekspor utama kita, seperti batu bara, mineral, kelapa sawit, dan karet. Kelompok gangguan ini kita sebut gejala *terms of trade*, dengan berbagai konsekuensinya pada sektor riil dan sektor keuangan dalam negeri.

Kelompok *kedua* bersumber dari gejala *aliran modal*. Di era globalisasi, arus uang global yang jumlahnya triliunan dolar bisa berbalik arah dengan cepat dan imbasnya juga dengan cepat dirasakan di dalam negeri berupa gejala pada kurs, kekeringan likuiditas bank, dan defisit neraca modal atau *capital account*. Pada putaran berikutnya, dampak gejala sektor keuangan ini kemudian merembet ke sektor riil berupa PHK, perusahaan tutup, dan pertumbuhan ekonomi merosot. Kita mengalaminya sewaktu terjadi Krisis Keuangan Asia pada tahun 1997/98, krisis yang meninggalkan luka mendalam pada perekonomian kita. Kita mengalami lagi gejala yang sama pada masa Krisis Keuangan Global tahun 2008/9, tetapi kali ini dengan kerusakan yang relatif lebih ringan, berkat kesiapan kita yang lebih baik.

Kelompok *ketiga* adalah gangguan yang terkait dengan alam, seperti El Nino yang menyebabkan kekeringan panjang pada tahun 1997/98 dan tampaknya juga tahun 2015/16, tsunami tahun 2004, dan bencana-bencana alam lain.

Risiko gangguan-gangguan seperti ini, suka atau tidak suka, akan selalu bersama kita. Dan sekali lagi tidak ada jalan lain, kecuali siap setiap saat. Dari ketiga macam gangguan itu, pengalaman menunjukkan bahwa pembalikan arus dana mempunyai dampak paling eksplosif di sektor keuangan, sedangkan perubahan harga ekspor dan impor kurang eksplosif, tetapi langsung masuk ke sektor riil dan bisa berlangsung lebih lama. Sementara itu, gangguan alam biasanya tidak memicu krisis, tetapi dapat memperburuk keadaan. Jadwal kedatangan dari masing-masing gangguan sulit diterka. Tetapi tentunya dampaknya akan lebih terasa berat apabila lebih dari satu macam gangguan terjadi bersamaan.

Sekarang, pertanyaan yang perlu kita jawab adalah bagaimana bentuk sistem pertahanan yang efektif untuk menghadapi gangguan-gangguan tersebut?

Berikut ini adalah pelajaran dari sejarah. Sistem pertahanan itu sejauh mungkin harus mempunyai mekanisme peredam dampak krisis yang *built in* pada dirinya. Artinya, harus mampu memberikan respons awal yang hampir bersifat otomatis. Bukan setiap kali harus dirumuskan dari nol sewaktu gejolak datang. Bagaimana caranya? Pada tataran paling mendasar, *struktur ekonomi* harus kita bangun sedemikian rupa agar tidak rentan terhadap gangguan tersebut. Kalau saya boleh mengibaratkan perekonomian sebagai sebuah kapal, maka konstruksi kapal itu harus tidak mudah oleng, tahan terpaan ombak, tidak mudah bocor, dan sebagainya.

Masih memakai analogi kapal, tataran berikutnya menyangkut prinsip dasar bagaimana kapal itu setiap saat dikemudikan. Ada satu prinsip penting yang sama-sama berlaku untuk mengemudikan kapal maupun untuk mengemudikan perekonomian dalam kondisi badai yang bisa datang sewaktu-waktu. Prinsip itu adalah *kehati-hatian (prudence)*. Prinsip ini harus menjadi pedoman kebijakan yang selalu dipegang teguh oleh “sang nakhoda”, baik selagi laut tenang maupun sewaktu ombak meninggi.

Kedua hal ini, yaitu struktur yang kuat dan kehati-hatian, dapat mengurangi risiko kapal karam apabila badai melanda, tetapi tidak dapat menghilangkannya sama sekali. Mengapa? Karena setiap gejolak, setiap krisis, selalu mempunyai ciri-ciri unik yang tidak bisa diperkirakan sebelumnya dan memerlukan respons spesifik. Di tengah badai melanda, nakhoda harus pandai-pandai dan mempunyai ruang untuk melakukan manuver cepat dari menit ke menit agar kapalnya, dan seluruh penumpang, selamat melewati musibah itu. Kecepatan respons sangat penting dalam krisis. Ia dan seluruh awak kapal harus dipayungi manual atau protokol yang jelas, tetapi sekaligus memberi ruang fleksibilitas bagi mereka untuk bertindak yang terbaik dalam keadaan darurat.

Kerangka pikir seperti ini membawa kita pada *design* sistem pertahanan yang terdiri dari tiga lini pertahanan.

Lini pertahanan pertama mengandalkan pada *struktur ekonomi* yang tahan krisis. Intinya adalah menghindari terbentuknya struktur ekonomi yang rawan atau memperparah dampak guncangan. Berikut ini beberapa contoh ciri struktural yang harus dihindari:

- Ketergantungan pada ekspor sejumlah kecil komoditi dan ketergantungan terlalu besar pada impor komoditi yang sifatnya strategis (misalnya, pangan, energi). Negara seperti itu akan rawan terhadap gejolak *terms of trade*.
- Sektor keuangan yang berkembang terlalu cepat dan lepas hubungan dengan sektor riil. Contoh ekstrim adalah kasus Islandia. Di sana, sektor perbankannya berkembang sangat cepat, terlalu cepat, sehingga sektor riilnya jauh tertinggal. Pada waktu krisis tahun 2008 melanda, aset sektor perbankannya (yang didominasi oleh bank-bank internasional) 10 kali PDB-nya. Mengapa itu terjadi? Sebelum krisis, pada saat likuiditas global longgar, pelaku ekonomi dalam negeri berbondong-bondong mengambil pinjaman berbunga sangat murah. *Bubbles* atau gelembung utang dengan skala puluhan kali sektor riilnya terjadi. Kemudian, pada saat Krisis Keuangan Global meledak pada 2008, likuiditas mengetat dan gelembung pecah. Sektor riil dan perbankan dalam negeri Islandia runtuh, standar hidup masyarakat terjun bebas.
- Struktur pasar yang “tipis” sehingga gerakan satu atau dua pelaku pasar dapat menggoyahkan pasar secara tidak proporsional. Gejala kerawanan volatilitas ini bisa terjadi di semua “pasar”, tetapi paling mencolok di pasar keuangan, seperti pasar devisa, pasar surat utang, pasar uang antar bank, dan pasar saham. Upaya “pendalaman pasar” harus menjadi bagian dari pembangunan struktur ekonomi yang tahan gejolak.

Ekonomi yang dibangun untuk mengurangi ketimpangan-ketimpangan struktural yang saya sebut tadi hampir pasti mempunyai daya tahan yang lebih baik terhadap guncangan krisis. Upaya untuk itu harus menjadi bagian dari strategi pembangunan jangka panjang dan kebijakannya harus dilaksanakan secara konsisten dan tidak boleh sering berubah arah.

Garis pertahanan kedua ada pada tataran *kebijakan*. Kuncinya di sini adalah menanamkan *kultur kehati-hatian (prudence)* di lembaga-lembaga utama pengelola ekonomi makro dan moneter. Memegang prinsip kehati-hatian harus sudah menjadi bagian dari “insting” para pembuat kebijakan.

Mengapa? Karena prinsip kehati-hatian yang diterapkan secara konsisten: (a) menghindarkan terjadinya *kelengahan kebijakan* di masa normal yang bisa memperberat atau bahkan memicu krisis; dan (b) menciptakan *kredibilitas* dan kepercayaan di mata pelaku pasar pada kebijakan-kebijakan yang diambil otoritas. Dalam krisis, kredibilitas adalah “*intangible asset*” yang sangat atau paling berharga. Sasaran operasionalnya adalah menjaga jangan sampai timbul “gelembung” atau *bubbles* di sektor-sektor utama. Caranya adalah dengan terus-menerus memonitor, dan menerapkan kebijakan korektif dini di mana perlu, terhadap 2 gejala utama: (a) perkembangan *harga aset-aset* yang biasanya mengindikasikan terjadinya gelembung (properti, saham); dan (b) jumlah *utang* yang terjadi di perekonomian, terutama yang dilakukan oleh dua pelaku ekonomi utama, yaitu pemerintah (karena akumulasi defisit anggaran) dan dunia usaha (karena ekspansi yang terlalu ambisius sehingga melupakan prinsip kehati-hatian bisnis). Prinsip kehati-hatian kedua hal ini dijaga agar setiap saat dalam batas yang aman bagi kestabilan makro.

Berikut ini beberapa contoh besaran yang harus dimonitor dan dilakukan koreksi dini apabila diperlukan:

- Defisit (primer dan total) APBN.
- Sumber pembiayaan defisit (terutama yang rentan perubahan arus modal luar).
- Rasio utang (dalam negeri dan luar negeri) pemerintah terhadap PDB.
- Profil jatuh waktu utang pemerintah.
- Pos-pos utama penerimaan dan pengeluaran pemerintah yang dipengaruhi perubahan *terms of trade*.
- Utang (dalam dan luar negeri) BUMN dan swasta.
- Harga properti, saham, surat utang pemerintah (dan kalau ada obligasi BUMN dan swasta) di pasar sekunder, emas, dan sebagainya.
- Laju pertumbuhan kredit perbankan dan arahnya.

Apabila indikator-indikator utama tersebut dapat selalu dijaga dalam batas aman, maka terciptalah semacam *jangkar kestabilan* yang menciptakan ketenangan di masa normal dan kesiapan yang lebih baik untuk mengatasi keadaan di masa krisis.

Garis pertahanan pertama dan kedua merupakan langkah-langkah *antisipatif* terhadap krisis. Garis pertahanan ketiga dilaksanakan pada saat krisis benar-benar terjadi. Pada saat seperti itu, yang diperlukan adalah sebuah aturan atau *protokol* yang jelas bagi pihak-pihak yang harus menangani krisis untuk bertindak, secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama. Lini pertahanan inilah yang banyak diwacanakan orang saat ini. Protokol ini sangat penting karena memberikan landasan bagi para pejabat untuk mengambil langkah yang diperlukan, dalam *real time*, untuk mengatasi masalah-masalah yang muncul di lapangan selama krisis terjadi. Keputusan-keputusan cepat itu menentukan apakah krisis bisa dilewati dengan baik atau tidak. Tetapi, kita perlu ingat bahwa

protokol ini hanyalah satu lini pertahanan dari keseluruhan sistem pertahanan untuk menghadapi krisis.

Pada saat bab ini ditulis, landasan utama dari lini pertahanan ketiga ini, yaitu Undang-Undang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK), sedang dalam pembahasan di DPR. Sementara itu, berbagai pedoman operasionalnya juga sedang disiapkan oleh instansi-instansi terkait. Sambil menunggu proses legislasi ini, berikut ini beberapa komentar umum yang penting untuk diperhatikan dalam perumusan undang-undang tersebut.

Pertama, seperti yang disebutkan tadi, setiap krisis selalu punya keunikan sendiri yang tidak bisa diterka sebelumnya. Oleh karena itu, protokol perlu memberi ruang fleksibilitas yang cukup bagi para pengambil keputusan untuk meramu resep yang pas bagi setiap situasi yang berkembang di lapangan. Semakin sedikit rambu-rambu yang memasung gerak pengambil keputusan dalam protokol itu, semakin baik.

Kedua, dalam krisis keuangan, semuanya bergerak sangat cepat, kadang hanya dalam hitungan jam, dan memerlukan respons yang sama cepatnya. Kita menghadapi sasaran tembak yang terus bergerak cepat. Prosedur-prosedur pengambilan keputusan yang ditentukan dalam protokol (terutama yang menyangkut koordinasi antar lembaga) harus memungkinkan, dan tidak justru menghambat, langkah cepat tersebut. Prosedur yang bertele-tele meningkatkan risiko krisis lepas kendali.

Ketiga, meskipun setiap krisis mempunyai keunikan, pengalaman krisis di masa lalu banyak memberikan pelajaran yang sangat bermanfaat bagi penanganan krisis yang akan datang. Oleh karena itu, kita harus banyak belajar dari pengalaman masa lalu, baik pengalaman kita sendiri maupun pengalaman negara lain. *Lessons learned* ini harus tersedia dan siap dimanfaatkan oleh mereka yang sedang menangani krisis, apalagi apabila mereka belum pernah mengalami sendiri bagaimana menangani krisis. Mereka yang ditugasi menangani krisis harus mempunyai kerendahan hati untuk

mau mencoba memahami dan memanfaatkan pelajaran dari pengalaman masa lampau itu. Dengan demikian, setiap kali krisis terjadi, penanganannya tidak harus seakan-akan mulai dari nol. Yang diperlukan di sini adalah tradisi untuk membangun dan memanfaatkan akumulasi pengetahuan dan pengalaman penanganan krisis (*institutional knowledge*). Sayang, tradisi ini belum berakar di negeri kita. Dan rakyat menanggung konsekuensinya.

Mari kita ulang inti dari apa yang telah kita bahas.

- Di era globalisasi, kita harus selalu siap menghadapi gejolak yang bisa datang tanpa jadwal.
- Dalam sejarah kita, tiga macam gangguan menonjol: perubahan harga ekspor-impor (*terms of trade*), pembalikan arus modal, dan gangguan/bencana alam.
- Dari ketiga macam gangguan itu, pembalikan arus modal berdampak paling eksplosif, diikuti oleh perubahan harga ekspor-impor. Sedangkan gangguan alam biasanya tidak memicu, tetapi memperparah kondisi krisis.
- Sistem pertahanan terhadap krisis terdiri dari 3 lini pertahanan. *Lini pertama* terwujud dalam struktur ekonomi yang “seimbang”, *lini kedua* tecermin pada “kultur” kebijakan, yang intinya adalah disiplin mempraktikkan *prinsip kehati-hatian*. Kedua lini ini harus dibangun jauh hari sebelum krisis tiba.
- *Lini ketiga* sangat penting karena merupakan lini terakhir untuk mengatasi krisis. Lini ini terdiri dari sebuah *protokol* yang harus dapat menjadi landasan bagi para pengambil kebijakan untuk bergerak cepat dan tepat pada saat krisis terjadi.

Demikianlah garis besar dari sistem pertahanan yang diperlukan untuk menghadapi krisis. Untuk melengkapi pelajaran sejarah, berikut ini disajikan versi singkat dari makalah yang membahas

pengalaman kita dalam menangani krisis 1997/98 dan 2008/9, masih dalam bahasa penyajian aslinya.

Managing Financial Crisis: Some Lessons from the Indonesian Experience³⁹

A crisis—especially financial crisis—is, almost by definition, a fast moving affair requiring fast responses. Policy targets are rapidly shifting, sometimes only within hours if not quicker. But, alas, the poor policymaker normally has to rely on an arsenal of weaponry mostly supplied by a slow moving bureaucracy. In the past, policy makers are often, though not always, behind the curve. But since the 1997/8 crisis there have been significant progress here. The capacity of agencies to gather market information and to do market intelligence has greatly improved. Communications with other authorities in the region and beyond have become more frequent and more effective. There have been special initiatives to raise the policy support capacity of some small subsystems within each relevant agency to make them more combat ready, so to speak. Much have been done since, but much more still needs to be done if we want to give the next crisis a better fight.

Despite all those improvements, a policy maker continues to face what I call the problem of incomplete information. When the time for decision comes, he almost always has to take a leap of faith. He will have to rely on his wit and trust his good sense to weigh the acceptable balance of risks of his actions. The silverlining of a crisis is that it provides a litmus test for separating the good from the bad decision makers. The lesson to be drawn here is that in crisis make sure you have the right person in the right place. The stake is too great for a mistake. It should be started in more normal times.

39 Disampaikan pada Seminar Internasional yang diselenggarakan oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) di Jakarta pada 22 September 2015.

Every crisis always entails costs. I know of no historical instances, here or elsewhere, where crises ended up without some costs incurred by the society, the economy, the private or state finance. Surviving a crisis is never a free lunch.

The realistic goal is therefore how to minimize those costs. In a situation beset with many unknowns and uncertainties, that is not a simple exercise. However, there is one simple principle that, if it is followed, should help a policy maker to come to a good decision. The principle says that in a situation surrounded by myriad of uncertainties and unknowns, as in a crisis, actions should be directly aimed at eliminating those uncertainties and unknowns and the best actions are those which minimize the remaining uncertainties and unknowns.

That may not sound much. But it actually is quite a good and practical guide. This is so because a crisis draws its inner energy from the presence of uncertainties and unknowns. When the uncertainties and the unknowns are reduced the ferocity of the crisis will also subside. Then there is also another good reason: Each uncertainty entails an uncertain cost and each unknown entails an unknown cost. Therefore when we succeed in reducing uncertainties and unknowns, we also reduce the potential costs of the crisis.

One example of its practical application is this: We should prefer actions with closed-ended consequences than those with open-ended ones. This formula remains valid even when the former (i.e. actions with closed-ended consequences) entail definite or known up-front costs or payments. Thus it is prudent to salvage a failing bank with a known cost than to let it fail and gamble with the risks of possible bank run with unknown costs. It reminds us of the saying which advises that it is better to deal with the devil you know than with the devil you don't know.

One cannot overemphasize how important it is to have a policy that embodies the traits of a good policy, namely clarity of purpose, coherency and timeliness. Unfortunately, such requirements are

not always met in reality, for all sorts of reason, and the society has to bear the inevitable consequences. I will cite for you two episodes in our history that illustrate well this point.

With the benefit of hindsight we can now say that during the first three months or so of the 1997/8 crisis we did not have good policies that is policies that satisfy the conditions of clarity of purpose, coherency and timeliness. And, mind you, three months is a very long time in time of crisis! One of the main reasons was that the ongoing crisis at that time (i.e. sudden stop of capital inflows) was entirely new for Indonesian policy makers. We invited the IMF to help us but it seems that they too were not quite ready with the appropriate prescription of well tested remedies. We regained our composure, as it were, in January 1998, only after the situation had got considerably worse. By then a full-scale bank run had already set in.

The good thing is that we appeared to have learnt from that episode. Thus, during the 2008 crisis—a crisis of a much larger scale—we fared much better, thanks to the better coordinated and more timely responses. By mid 2009 our economy had completely recovered from the crisis, setting the stage for a period of growth and stability for several years that followed.

Let me now turn to another very important factor in a crisis—psychology. In a crisis, any crisis, managing people's psychology is the most crucial and all too important task for policy makers. In the context of developing countries, such a task is absolutely critical. Why? Because in such countries all their modern institutions, including those charged to handle crises, are still “in the making”. They generally have only short track records of proven good performance. Public confidence and public trust in them are therefore not yet deep. They lack robustness. On this, Indonesia is no exception.

Partly for that reason, people in such countries are very easily swayed by rumors and unsubstantiated news. The situation is made

worse when the policy actions are not well communicated to the public, which is often the case. Flighty public is a fact of life and ought to be fully taken into account when policies are formulated. Our traumatic experience of 1997/8 illustrates well this point.

On November 1, 1997 the government announced the closure of several small banks whose assets accounted for less than 4 per cent of the total banking assets. In only a matter of hours, rumors began to circulate that more banks would be closed in the coming days. Despite government assurance otherwise, the rumors continued on for weeks, eventually causing a general run on banks.

That episode should convince us that in this country the authorities should never underestimate the risks of contagion in their policies and every precaution should be taken to prevent them from happening. The risks of contagion are open-ended and their eventual costs are unknown. The principle that I mentioned earlier thus also applies here—it is better to deal with the devil you know than with the one you don't know.

The best precautionary instrument for such eventuality is blanket guarantee. Depositors are assured that their money is safe, yet if situation demands banks can be closed without risking jitters among depositors. Without blanket guarantee, as our 1997/8 experience attests, the risk of bank run is real. If blanket guarantee is not applied, then the only other option open is not to close bank, until the whole situation calms down.

There are different views here on the use of blanket guarantee. But many are based on wrong facts or misleading beliefs. One view holds that it was the blanket guarantee with its associated moral hazards that had caused the collapse of the banking system in 1997/8. This is a misreading of history. Let us recall the events then.

When we closed banks in November 1997, there was no blanket guarantee. It was in fact the absence of it that caused widespread jitters which then set in motion a general run on banks. A blanket

guarantee was only announced in January 1998 and became operational in March when the BPPN was set up. By that time the run on banks subsided, thanks to the blanket guarantee. In the following months, during the “cleaning up” period, many banks were closed but no general bank run. The blanket guarantee in fact saved our banking system from being sucked into the black hole. Alas, the lesson was not fully learnt. During the 2008 crisis important economies in the region instituted blanket guarantees for fear of possible bank run. Indonesia did not, thus unnecessarily exposing it to the contagion risks. Drawing correct lessons from history should give us a vantage position in dealing with the next crisis.

I would like to remind you that the 1997/8 crisis was more than a financial crisis. It started as a liquidity crisis in the forex market which subsequently developed into a banking crisis. It did not stop there. Sharp drops in economic activities accompanied by large scale layoffs followed. Indonesia’s misfortune then was made almost complete by the presence of El Nino around that critical time, causing the first serious food crisis in this country in more than 25 years. Rice prices more than doubled in the course of 1998. Massive layoffs and skyrocketing food prices are a potent combination for social unrest. And that was precisely what happened next. Social order was collapsing in many localities. Social unrest led to a political crisis and then a regime change.

The story is a reminder that in developing countries with institutions still in the making, the danger of a financial crisis developing into a much broader crisis with incalculable social costs is real and everpresent. The principal links to the broader crisis are, in the Indonesian case, the number of layoffs and food prices. The future managers of crisis in this country should take to heart that these two indicators are extremely crucial and must always be monitored with watchful eyes.

Before closing my remarks let me emphasize once more one point, that is the utmost important of learning the correct lessons

of history. One of the most neglected endeavors in this country is to build stocks of institutional knowledge that will help institutions to perform their functions progressively better as they march forth. Sadly, the idea of accumulating institutional memories and institutional knowledge is alien for many if not most institutions in this country. This is very much to be regretted.

Just as an individual becomes smarter as he or she accumulates knowledge, institutions become more effective as they accumulate relevant institutional knowledge in the course of their activities. And that is what social progress really means—constantly improving institutions. Our resilience against crises depends on how our institutions improve themselves, how they better prepare themselves when the next storm comes.

KEPUSTAKAAN

- Acemoglu, Daron dan James A. Robinson, *Why Nations Fail*, New York: Crown Publishers, 2012.
- Anggito Abimanyu, “Exit Strategy dan Kemandirian Kebijakan Fiskal Indonesia” dalam Heru Subiantoro dan Singgih Riphath (editor), *Kebijakan Fiskal*, Penerbit Kompas, 2004.
- Arndt, Heinz W., “Banking in Hyperinflation and Stabilization” dalam B. Glassburner (editor), *The Economy of Indonesia: Selected Readings*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1971.
- , *Pembangunan Ekonomi Indonesia: Pandangan Seorang Tetangga*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994.
- Asher, Mukul G. dan Anne Booth, “Fiscal Policy” dalam Anne Booth (editor), *The Oil Boom and After*, Bab 2, Singapura dan New York: Oxford University Press, 1992.
- Asian Development Bank, *Asian Development Review*, berbagai tahun.
- Aspinall, Edward dkk., *The Yudhoyono Presidency: Indonesia’s Decade of Stability and Stagnation*, Singapura: ISEAS, 2015.
- Australian National University, “Survey of Recent Development”, *Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*, berbagai tanggal.

- Boediono, “Perspektif Makro Pemulihan Ekonomi Indonesia”, makalah untuk Kongres ISEI, Makassar, 2000a.
- , “Apa Prasyarat Dasar bagi Ekonomi Indonesia untuk Pulih Kembali”, presentasi untuk Seminar FEB UGM, 2000b.
- , “Indonesia: Strategy for Economic Stability and Sustainable Growth”, makalah dipresentasikan pada Ministry of Finance Japan, 2001.
- , “The International Monetary Fund Support Program in Indonesia: Comparing Implementation under Three Presidents”, *BIES*, vol. 38, no. 3, 2002.
- , “Kebijakan Fiskal: Sekarang dan Selanjutnya” dalam Heru Subiantoro dan Singgih Riphath (editor), *Kebijakan Fiskal*, Penerbit Kompas, 2004.
- , “Stabilization in a Period of Transition: Indonesia 2001-2004”, makalah dipresentasikan pada Australian Treasury Conference, 2005a.
- , “Managing the Indonesian Economy: Some Lessons from the Past” dalam *BIES*, vol. 41, no. 3, 2005b.
- , “Mempertemukan Pandang, Menyerasikan Langkah”, makalah dipresentasikan pada Kongres ISEI di Manado, 19 Juni 2006.
- , “Managing Financial Crisis: Some Lessons from the Indonesian Experience”, makalah dipresentasikan pada LPS International Seminar, Jakarta, 22 September 2015.
- , “Indonesia di Mata Lee Kuan Yew”, *Harian Kompas*, 2015.
- , “Menyiapkan Generasi Unggul”, *Harian Kompas*, 2015.
- , “Menjaga Stabilitas Ekonomi di Era Globalisasi”, makalah dipresentasikan pada Seminar Mahasiswa FEB UGM, 21 November 2015.

- , “Manusia dan Bangsa”, *Harian Kompas*, 2015.
- Booth, Anne, “Income Distribution and Poverty” dalam Anne Booth (editor), *The Oil Boom and After*, Bab 10, Singapura dan New York: Oxford University Press, 1992.
- , “Growth and Stagnation in an Era of Nation-building: Indonesian Economic Performance from 1950 to 1969” dalam J.Th. Lindblad (editor), *Historical Foundations of a National Economy in Indonesia, 1890s-1990s*, North-Holland, 1996.
- Dick, Howard W., “Formation of the Nation-state, 1930-1966” dalam H.W. Dick, *The Emergence of a National Economy*, Bab 6, Allen & Unwin, 2002.
- Hill, Hal, *The Indonesian Economy Since 1966*, Cambridge University Press, 1996.
- Houben, Vincent J.H., “The Pre-modern Economies of the Archipelago” dalam H.W. Dick, *The Emergence of a National Economy*, Bab 2, Allen & Unwin, 2002.
- International Monetary Fund, *The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea and Brazil*, 2003.
- Lewis, W. Arthur, “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, 1954.
- Lindblad, Thomas, “The Late Colonial State and Economic Expansion, 1900-1930s” dalam H.W. Dick, *The Emergence of a National Economy*, Bab 5, Allen & Unwin, 2002.
- McLeod, Ross H. dan Ross Garnaut (editor), *East Asia in Crisis: From Being a miracle to Needing One*, Bab 2, London dan New York: Routledge, 1998.
- Mears, Leon A., “Rice and Food Self-sufficiency in Indonesia” dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*, vol. 20, no. 2, Agustus 1984.

- Radius Prawiro, *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi: Pragmatisme dalam Aksi*, Gramedia, 1998.
- Sigit Pramono, *Mimpi Punya Bank Besar*, Red and White Publishing, 2014.
- Simkin, C.G.F., "Indonesia's Unrecorded Trade" dalam *BIES*, vol. 6, no. 1, 1970.
- Sundrum, "Indonesia's Rapid Growth, 1968-81" dalam *BIES*, vol. 22, no. 3, 1986.
- Tabor, Steven R., "Agriculture in Transition" dalam Anne Booth (editor), *The Oil Boom and After*, Bab 6, Singapura dan New York: Oxford University Press, 1992.
- Thee, Kian Wie, "Indonesia's Economic Policies During the Early Independence Period, 1950-1965", makalah revisi dipresentasikan pada The 8th Convention of East Asian Economic Association, Kuala Lumpur, 4-5 November 2002.
- , "The Soeharto Era and After: Stability, Development and Crisis, 1966-2000" dalam H.W. Dick, *The Emergence of a National Economy*, Bab 7, Allen & Unwin, 2002.
- , "Introduction" dalam Kian Wie Thee (editor), *Recollections: The Indonesian Economy, 1950s-1990s*, Singapura: ISEAS, 2003.
- , "Dinamika Ekonomi Indonesia Selama Masa Awal Kemerdekaan dan Ekonomi Terpimpin, 1950-1965: Sebuah Refleksi Historis", Pidato Kunci pada Lokakarya Hasil Penelitian Sejarah "Indonesia dalam Lintasan Kekuasaan: Belanda, Jepang dan Kemerdekaan Periode 1930-1960", Januari 2005.
- Tim Penulis LP3ES, *Bank Indonesia dalam Kilasan Sejarah Bangsa*, LP3ES, 1995.
- Van Zanden, Jan Luiten dan Daan Marks, *An Economic History of Indonesia, 1800-2010*, Routledge, 2012.

- Warr, Peter G., "Exchange Rate Policy, Petroleum Prices and the Balance of Payments" dalam Anne Booth (editor), *The Oil Boom and After*, Bab 5, Singapura dan New York: Oxford University Press, 1992.
- World Bank, *Indonesia: Sustaining High Growth with Equity*, Report No. 16433-IND, Country Department III, East Asia and Pacific Region, 1997.
- , *Indonesia in Crisis: A Macroeconomic Update*, 1998.
- , *Indonesia: Avoiding the Trap*, Development Policy Review 2014, World Bank, 2014.
- , *Republic of Indonesia: Inequality and Shared Prosperity*, Juni 2015.

INDEKS

A

Abs, Hermann, 118
Ali Wardhana, 109
anggaran belanja berimbang, 111,
113, 173
Aristoteles, 277

B

Badan Penyehatan Perbankan Na-
sional (BPPN), 194, 203,
211
Bank Andromeda, 195
Bank BCA, 209
Bank Century, 234, 266
kronologi penanganan —, 236-
239
Bank Danamon, 187
Bank Exim, 208
Bank Indonesia (BI), 74, 96, 187
bank run, 194
Bantuan Likuiditas Bank Indonesia
(BLBI), 187
batig slot, 49
BBM, subsidi, 243
Belanda, 45, 71, 85
beras
peran —, 123
swasembada —, 138-139

blanket guarantee, 193
BUMN, 88, 96
pembentukan —, 89

C

Consultative Group for Indonesia
(CGI), 118
cultuur procenten, 49
Cultuurstelsel, 48

D

Daendels, 46, 55
pembaruan yang dilakukan —,
46
De Javasche Bank, 55
defisit ganda, 160, 178, 245
masalah —, 90
mengatasi —, 158
deflasi, 63, 77
Amerika, 63
deleveraging global, 227
demokrasi, 277
demokrasi parlementer
masa —, 83
sistem —, 92
demokrasi terpimpin, masa, 94
depresi dunia, 52, 77
devaluasi, 160

diplomasi, 32

drawback system, 167

E

EIC (East India Company), 31

ekonomi

ciri struktural — yang harus dihindari, 288

keberhasilan kebijakan —, 272

kebijakan — dalam praktik, 184

penyebab kemunduran —, 69

pertumbuhan —, 148

program stabilisasi —, 109

sasaran —, 271

struktur —, 287

teori —, 34

ekonomi dan politik, 77, 79, 268

ekonomi Indonesia, 37, 172, 198

pertumbuhan —, 133, 247

tiga gangguan utama —, 285

ekonomi komando, sistem, 50

ekonomi lokal, 27

ekonomi perang, 67, 69, 76, 78

sistem —, 269

ekonomi terbuka, 69

ekonomi terpimpin, sistem, 95, 270

ekonomi tertutup, 69

El Nino, 123, 143, 198

Europa, pedagang, 28

G

G-30-S, peristiwa, 130

gelembung ekonomi, 176

Goh Keng Swee, 281

gulden, 55

H

Habibie, Presiden, 204

Hindia Belanda, 59, 75

hiperinflasi, 101, 103

I

Ibnu Sutowo, 146

iklim, 144

IMF, 188

mekanisme kerja sama dengan —, 189

program dengan —, 188

tujuan kerja sama dengan —, 190

imperialisme, 28, 32

Indonesia negara paling terdesentralisasi, 86

Indonesianisasi, 88, 269

industri

sektor —, 134

tekstil, 66

industrialisasi, strategi, 135

inflasi, 73

penyebab dasar —, 125

Inggris, 46

institusi

birokrasi, 278

hukum, 278

politik, 278

publik, 275

Inter-Governmental Group on Indonesia (IGGI), 118, 131

investasi, 223, 253

Irian Barat, 105

J

Jaring Pengaman Sosial (JPS), program, 200

Jawa, Pulau, 48-49

Jepang, 269

dampak positif pendudukan —,
70

masa pendudukan —, 67

menguasai Indonesia, 76

K

kebijakan ekonomi liberal, 60, 76

kehati-hatian, 289

kehidupan subsistensi, 35

kekuatan militer, 32

keluarga berencana, program, 153

Kesepakatan Ekonomi-Keuangan
(*Financial-Economic Agree-
ment*), 87

kolonial

dua sistem administrasi —, 54

sistem pemerintahan —, 45,
53, 60

tujuan politik pemerintah —,
269

korupsi, 91

krisis

dampak —, 215

sistem pertahanan untuk meng-
hadapi —, 292

Krisis Keuangan Asia, 159, 180,
214, 286

Krisis Keuangan Global, 239, 286

kroniisme, 271

kurs devisa ganda, sistem, 115

kurs ganda, sistem, 114

kurs gelap (kurs pasar bebas), 91

kurs mengambang penuh (*fully
floating*), 185

sistem —, 183

kurs resmi, 91

L

Lee Kuan Yew (LKY), 280-283

Lehman Brothers, 224

lender of the last resort, fungsi, 226

Letter of Intent (LOI), 189

perubahan isi dan pelaksanaan
—, 212-214

liberalisme, 51

M

macan Asia, 159, 173

mata uang, 29

Max Havelaar, 50

meritokrasi, 45, 277

minyak bumi, 131-132

boom —, 136, 142

kejayaan — berakhir, 158

minyak dan gas, 159

monetisasi, 29, 41

Multatuli, 50

N

nation building, 273

Negara Kesatuan Republik Indo-
nesia, 85

New York, 77

Nogales, 274

non-migas, 168

O

One Man's View of the World, 280

Orde Baru, 270, 272

P

pajak bumi dan bangunan (PBB),
162

pajak penghasilan (PPh), 162
 pajak pertambahan nilai (PPN), 162
 Paket Stabilisasi Ekonomi Oktober 1966, 110 (lihat juga *Paket Stabilisasi Oktober 1966*)
 Paket Stabilisasi Oktober 1966, 115, 117
 Paris Club, kesepakatan, 117
 pasar modal, 167
 pelarian modal (*capital flight*), 165, 215
 massal, 197
 pembangunan, tantangan, 255, 260
 pemburu rente, 92
 penyakit Belanda, gejala, 149
 Perang Dunia II, 67, 76, 269
 perbankan, 177
 deregulasi awal —, 161
 fungsi —, 161
 gejolak kurs terhadap —, 186
 krisis —, 62, 215
 langkah pembenahan —, 209
 perdagangan, 28-29, 34, 41
 manfaat —, 34
 perdagangan bebas, 76
 perekonomian maju, pengertian, 37
 Pertamina, krisis, 144
 pertanian, sektor, 138
 pertukaran, 28-29
 Piet Harjono, 146
 pinjaman lunak, 114, 160
 politik etis, 56
 politik, kesadaran, 56
 Prancis, 282
 PRRI-Permesta, pemberontakan, 85-86, 94

Q

quantitative easing (QE), 226

R

Raffles, 47
 reformasi
 era —, 272
 kepabeanan, 162
 perpajakan, 162, 174
 sektor keuangan, 166
 Repelita, 130
 Repelita I, 130
 Repelita II, 131
 Republik Indonesia Serikat (RIS), 85
 Revolusi Amerika, 279
 revolusi, masa, 71, 74, 78
 Revolusi Prancis, 45, 279
 romusa, 68

S

sanering, 100
seignorage, 30
 sistem ekonomi ekstraktif, 34
 sistem ekstraktif murni, 35
 sistem kurs mengambang terkontrol (*managed floating system*), 165, 183, 185
 sistem kurs tetap (*fixed rate system*), 165
 Sistem Tanam Paksa, 48, 50, 75
 (lihat juga *Cultuurstelsel*)
 berhenti, 51
 Soeharto, 109, 281
 spesialisasi produksi, 28, 41
 stagnasi produksi, penyebab, 105
stunting, 259, 264, 276
subprime loans, 224
 suku bunga, 112
 Sultan Hamengku Buwono IX, 108-109
 Sumitro Djojohadikusumo, 109

T

Thailand, keguncangan keuangan
di, 182
Tim Ekonomi, 108-109, 119

U

urbanisasi, 154, 156

V

Van der Capellen, 47
Verenigde Oost-Indische Compagnie
(VOC), 28, 31, 34, 75
bangkrut, 59, 75
daerah kekuasaan —, 32
diambil alih Belanda, 44
dua abad bersama —, 35
kebangkrutan —, 43

Verenigde Oost-Indische Compagnie
(VOC) (lanjutan)
kekuatan tawar —, 38
korupsi di tubuh —, 44
menjadi pemerintahan kuasi,
33
tujuan politik —, 268

W

Widjojo Nitisastro, 109, 119, 142

Y

yendaka, 166

Z

zaman malaise, 64

“Dalam dinamika proses pembangunan Indonesia sekarang, tugas pengelola negara adalah secara aktif menumbuhkan iklim kesempatan, membangkitkan daya mampu serta kecerdasan masyarakat untuk memahami dan membangun zona *equilibrium* antara tonggak ekonomi dan tonggak politik.”

—**Prof. Dr. Emil Salim**, Cendekiawan dan Ekonom

“Sebuah buku ekonomi yang ditulis oleh seorang guru besar yang tidak sekadar berkutat di teori, tetapi sarat dengan pengalaman nyata dalam penyelenggaraan berbagai aspek kehidupan bernegara. Layak dibaca oleh pejabat publik, politisi, mahasiswa, dan umum.”

—**Abdillah Toha**, Pemerhati Politik Ekonomi

“Ekonomi adalah salah satu pilar utama kokohnya suatu negara.

Buku *Ekonomi Indonesia: Dalam Lintasan Sejarah* memberikan gambaran apa yang membuat Indonesia bisa bertahan dan berkembang selama lebih dari satu abad. Perlu dibaca generasi muda yang kelak akan mewarisi bangsa ini.”

—**Bambang P.S. Brodjonegoro**, Menteri Keuangan (Periode 2014-2019)

“Buku luar biasa yang hadir tepat waktu: merajut sejarah panjang menjadi cermin untuk memahami dan menjawab tantangan masa kini dan masa depan, agar kesalahan tidak berulang. Prof. Boediono kembali menunjukkan keistimewaannya menguraikan masalah yang rumit dengan sederhana, menjadikan buku ini mudah dipahami oleh awam sekalipun. Perumus kebijakan, analis, politisi, dan mahasiswa wajib membacanya.”

—**Faisal Basri**, Dosen dan Ekonom

“Buku *Ekonomi Indonesia: Dalam Lintasan Sejarah* ini istimewa dari sisi cakupan historisnya yang panjang; yakni sejak zaman Belanda hingga kini. Runtut, detail, dengan metodologi deskriptif dan analitis yang mudah dan sederhana. Prof. Boediono adalah bagian penting dari tiga dekade perekonomian Indonesia, dari 1980 hingga 2014. Beliau ikut membuat lintasan sejarah siklus perekonomian Indonesia dan menuliskan tinta emas perjalanan perekonomian Indonesia secara orisinal dan faktual. Pantas menjadi rujukan utama mahasiswa, dosen, peneliti, pelaku dan pengamat perekonomian Indonesia, buku ini akan menjadi bagian investasi ilmu bagi generasi mendatang.”

—**Anggito Abimanyu, Ph.D.**, Dosen Universitas Gadjah Mada

“Lewat buku ini, Pak Boediono sepertinya tak ingin Indonesia melupakan sejarahnya, dan ingin bertutur tentang tantangan, dilema, serta apa yang bisa—dan tak bisa—dilakukan oleh ekonom pengambil kebijakan. Sebuah kontribusi intelektual dari begawan ekonomi Indonesia yang patut dibaca.”

—**Denni Puspa Purbasari, Ph.D.**, Deputy III Kantor Staf Presiden