

BAB II

TERJADINYA KRISIS EKONOMI INDONESIA

Setelah berpuluh-puluh tahun terbuai oleh pertumbuhan yang begitu mengagumkan, tahun 1998 ekonomi Indonesia mengalami kontraksi begitu hebat. Indonesia yang pada mulanya diramal oleh para pakar ekonomi tidak akan terjangkau firus krisis ekonomi dari wabah krisis ekonomi Thailand karena tingkat pertumbuhan perekonomian Indonesia yang terus meningkat kala itu, ternyata justru terjangkau krisis ekonomi, bahkan tergolong salah satu negara yang paling parah terkena krisis di Asia.

A. Deskripsi Krisis Moneter Indonesia tahun 1998

Dalam ekonomi, krisis adalah istilah lama dalam teori siklus bisnis, merujuk pada perubahan tajam menuju resesi. Krisis finansial bisa berupa krisis perbankan maupun krisis moneter.¹⁹

Krisis yang melanda bangsa Indonesia, menjadi awal terpuruknya sebuah negara dengan kekayaan alam yang melimpah ini. Selama periode sembilan bulan pertama 1998, merupakan periode paling hiruk pikuk dalam perekonomian. Krisis yang sudah berjalan enam bulan selama tahun 1997, berkembang semakin buruk dalam tempo cepat.

Krisis ekonomi Indonesia tercatat sebagai yang terparah di Asia Tenggara.

Sementara efek halo salim, krisis yang semula hanya berawal dari krisis nilai tukar

baht di Thailand 2 Juli 1997, dalam tahun 1998 dengan cepat berkembang menjadi krisis ekonomi.

Terpuruknya kepercayaan ke titik nol membuat rupiah yang ditutup pada level Rp 4.850/dollar AS pada tahun 1997, meluncur dengan cepat ke level sekitar Rp 17.000/dollar AS pada 22 Januari 1998, atau terdepresiasi lebih dari 80 persen sejak mata uang tersebut diambangkan 14 Agustus 1997. Krisis yang membuka borok-borok kerapuhan fundamental ekonomi ini dengan cepat merambah ke semua sektor. Anjloknya rupiah secara dramatis, menyebabkan pasar uang dan pasar modal juga rontok, bank-bank nasional dalam kesulitan besar dan peringkat internasional bank-bank besar bahkan juga surat utang pemerintah terus merosot ke level di bawah *junk* atau menjadi sampah.

Di pasar uang, dinaikkannya suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) menjadi 70,8 persen dan Surat Berharga Pasar Uang (SBPU) menjadi 60 persen pada Juli 1998 (dari masing-masing 10,87 persen dan 14,75 persen pada awal krisis), menyebabkan kesulitan bank semakin memuncak. Perbankan mengalami *negative spread* dan tak mampu menjalankan fungsinya sebagai pemasok dana ke sektor riil.

Dari total utang luar negeri per Maret 1998 yang mencapai 138 milyar dollar AS, sekitar 72,5 milyar dollar AS adalah utang swasta yang dua pertiganya jangka pendek, di mana sekitar 20 milyar dollar AS akan jatuh tempo dalam tahun

B. Indikasi Terjadinya Krisis Ekonomi Indonesia

Saat perekonomian Thailand terpuruk para ekonom pada umumnya tidak memprediksi bahwa Indonesia akan mengalami krisis sebagai dampak dari jatuhnya perekonomian Thailand. Akan tetapi pada kenyataannya Indonesia malah menjadi salah satu negara yang paling parah terkena dampak krisis Thailand dan mengalami krisis ekonomi yang juga masuk dalam kategori terparah. Indikasi terjadinya krisis moneter Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Defisit Transaksi Berjalan²⁰

Sebelum membahas mengenai defisit transaksi berjalan, penulis akan terlebih dahulu memberi penjelasan dengan apa yang dimaksud dengan defisit transaksi berjalan itu sendiri.

Dalam perdagangan internasional suatu negara, Neraca pembayaran internasional (*international balance of payment*) merupakan laporan keuangan negara yang bersangkutan atas semua transaksi ekonomi dengan negara-negara lain yang disusun secara sistematis; neraca ini menghitung dan mencatat semua arus barang, jasa, dan modal antara suatu negara dengan negara lain.

Neraca pembayaran luar negeri suatu negara pada umumnya dibagi ke dalam empat bagian, yaitu:²¹

- a. Transaksi berjalan (*current account*). Termasuk ke dalamnya barang dagangan (neraca perdagangan), pos-pos tak berwujud (jasa, dan

²⁰ Didik J, Rachbini, *Analisis Kritis Ekonomi Politik Indonesia* (Depok: Pustaka Pelajar, 2000), hal. 9-11

²¹ *Defisit Transaksi Berjalan*, (diunduh pada 6 Juni 2010); dari defisit transaksi berjalan.htm

pendapatan dari investasi netto), dan ekspor atau impor serta bantuan pemerintah.

- b. Neraca modal (*capital account*). Termasuk ke dalamnya pembelanjaan swasta dan pemerintah dan penjualan aset seperti saham, obligasi, dan real estate).
- c. Penyimpangan statistik.
- d. Penyelesaian resmi (*official settlements*).

Total item yang termasuk bagian 1 biasanya disebut saldo transaksi berjalan. Hal ini memuat selisih antara total ekspor dengan total impor barang dan jasa. Bila total ekspor melebihi total impor barang dan jasa maka akan terjadi surplus transaksi berjalan, sebaliknya akan terjadi defisit transaksi berjalan.

Defisit transaksi berjalan Indonesia sudah berlangsung lama dan kecenderungannya semakin besar dari tahun ke tahun. Hal ini merupakan muara dari inefisiensi seluruh sendi perekonomian nasional dan soal strategi kebijakan yang destorsif. Faktor-faktor yang menghambat efisiensi inilah yang kemudian menjadikan defisit transaksi berjalan mengalami tekanan terus-menerus. Defisit transaksi pembayaran Indonesia telah mencapai tingkat yang membahayakan (\$ 4,5 milyar untuk semester pertama tahun fiskal 1996/1997).²²

²² Ibid

Sebagai akibatnya, tekanan terhadap rupiah menjadi semakin kuat manakala beban pembayaran terhadap impor dan kewajiban terhadap perusahaan jasa-jasa asing semakin besar. Selama ini defisit transaksi berjalan ditambal dengan arus modal masuk yang cukup besar, baik dalam bentuk investasi langsung maupun investasi portofolio. Dengan adanya penopang atau tambalan tersebut, pemerintah seolah-olah tidak mengkhawatirkan keadaan kritis dari sistem ekonomi Indonesia.

Tetapi, setelah krisis kepercayaan terjadi, maka arus modal masuk menjadi terhambat, bahkan lari sama sekali. Defisit yang besar tidak bisa lagi ditopang oleh arus modal masuk dari luar negeri tadi karena karena krisis kepercayaan dari para investor, disamping tentunya tidak hendak menanggung kerugian lebih jauh akibat ketidak-pastian ekonomi.

Defisit Transaksi berjalan mempunyai sebab-sebab pada dua hierarki. Yang *pertama* adalah defisit pada neraca perdagangan nonmigas. Memang, neraca perdagangan secara keseluruhan (migas dan nonmigas) mengalami surplus, tetapi kecenderungannya semakin turun dari tahun ke tahun. Itu berarti bahwa semakin kecil pula kemampuan ekonomi Indonesia untuk membayar kewajiban-kewajiban yang lain. Sementara itu, jika minyak dan gas alam dikeluarkan dari neraca perdagangan (karena komoditi ini lebih merupakan cerminan kekuatan industrialisasi), maka neraca tersebut sebenarnya defisit.

Yang *kedua*, defisit transaksi berjalan terjadi karena kewajiban terhadap jasa-jasa perdagangan internasional Indonesia yang sangat besar.

Jasa-jasa tersebut di antaranya adalah, jasa-jasa keuangan perbankan, asuransi, dan angkutan. Sektor perkapalan Indonesia sudah mati sehingga setiap dolar yang didapat dari ekspor juga harus dikurangi oleh biaya jasa-jasa tersebut dalam jumlah yang cukup besar. Sehingga Indonesia mengalami apa yang dinamakan keadaan ekonomi yang lebih besar pasak daripada tiang. Karena impor barang dan jasa-jasanya jauh lebih besar daripada kemampuan ekspor barang dan jasa-jasanya.

2. Utang Luar Negeri yang Semakin Besar (Swasta dan Pemerintah)

Tradisi melakukan utang luar negeri yang dimulai oleh pemerintah setelah tahun 1965 mengalami kehancuran sama sekali. Tetapi pada tahun 1970-an, ekonomi Indonesia mulai ditopang oleh ekspor minyak dan gas alam sehingga secara bertahap cadangan devisa Indonesia mengalami peningkatan. Potensi ini sebenarnya sangat besar untuk dipakai sebagai sumber daya dan modal pembangunan di masa-masa selanjutnya

Tetapi kebijakan utang luar negeri mulai menjadi candu oleh pemerintah. Utang luar negeri tidak secara jelas dikontrol oleh DPR karena kebijakan ini dianggap sebagai suatu keberhasilan. Masalah utang luar negeri menjadi sangat sensitif jika dipersoalkan.

Tradisi utang luar negeri kemudian ditiru oleh swasta yang mendapat kesempatan karena tingkat suku bunga di dalam negeri sangat melonjak mulai awal 1990-an. Tingkat suku bunga yang tinggi ini merupakan akibat langsung dari desain kebijakan keuangan yang dipandu oleh IMF dan

Bank Dunia, yang dilakukan pada tahun 1998. Karena itu, pada tahun 1991 dan 1992 utang luar negeri swasta mulai menanjak tajam dari 7 milyar US dolar menjadi 17 milyar US dolar (meningkat lebih dari 100 persen hanya dalam waktu satu tahun).²³

Stok hutang luar negeri swasta yang sangat besar dan umumnya berjangka pendek, telah menciptakan kondisi bagi “ketidakstabilan”. Hal ini diperburuk oleh rasa percaya diri yang berlebihan, bahkan cenderung mengabaikan, dari para menteri di bidang ekonomi maupun masyarakat perbankan sendiri menghadapi besarnya serta persyaratan hutang swasta tersebut.

Pemerintah selama ini selalu ekstra hati-hati dalam mengelola hutang pemerintah (atau hutang publik lainnya), dan senantiasa menjaganya dalam batas-batas yang dapat tertangani (*manageable*). Akan tetapi untuk hutang yang dibuat oleh sektor swasta Indonesia, pemerintah sama sekali tidak memiliki mekanisme pengawasan. Setelah krisis berlangsung, barulah disadari bahwa hutang swasta tersebut benar-benar menjadi masalah yang serius. Antara tahun 1992 sampai dengan bulan Juli 1997, 85% dari penambahan hutang luar negeri Indonesia berasal dari pinjaman swasta (*World Bank, 1998*). Hal ini mirip dengan yang terjadi di negara-negara lain di Asia yang dilanda krisis. Dalam banyak hal, boleh dikatakan bahwa negara telah menjadi korban dari keberhasilannya sendiri. Mengapa demikian? Karena kreditur asing tentu bersemangat meminjamkan

modalnya kepada perusahaan-perusahaan (swasta) di negara yang memiliki inflasi rendah, memiliki surplus anggaran, mempunyai tenaga kerja terdidik dalam jumlah besar, memiliki sarana dan prasarana yang memadai, dan menjalankan sistem perdagangan terbuka.

Daya tarik dari “*dynamic economies*” ini telah menyebabkan *net capital inflows* atau arus modal masuk (yang meliputi hutang jangka panjang, penanaman modal asing, dan *equity purchases*) ke wilayah Asia Pasifik meningkat dari US\$25 milyar pada tahun 1990 menjadi lebih dari US\$110 milyar pada tahun 1996 (*Greenspan, 1997*). Sayangnya, banyaknya modal yang masuk tersebut tidak cukup dimanfaatkan untuk sektor-sektor yang produktif, seperti pertanian atau industri, tetapi justru masuk ke pembiayaan konsumsi, pasar modal, dan khusus bagi Indonesia dan Thailand, ke sektor perumahan (*real estate*). Di sektor-sektor ini memang terjadi ledakan (*boom*) karena sebagian dipengaruhi oleh arus modal masuk tadi, tetapi sebaliknya kinerja ekspor yang selama ini menjadi andalan ekonomi nasional justru mengalami perlambatan, akibat apresiasi nilai tukar yang terjadi, antara lain, karena derasnya arus modal yang masuk itu.

Selain itu, hutang swasta tersebut banyak yang tidak dilandasi oleh kelayakan ekonomi, tetapi lebih mengandalkan koneksi politik, dan seakan didukung oleh persepsi bahwa negara akan ikut menanggung biaya apabila kelak terjadi kegagalan. Pada saat krisis terjadi, rata-rata batas waktu

jumlah hutang yang harus dilunasi dalam tempo kurang dari satu tahun adalah sebesar US\$20,7 milyar (*World Bank, 1998*).²⁴ Jumlah hutang luar negeri Indonesia pada tahun 2006 mencapai 134 M dolar.

3. Adanya Banyak Kelemahan dalam sistem Perbankan Indonesia²⁵

Dengan kelemahan sistemik perbankan, yang pada mulanya masalah hutang swasta eksternal beralih menjadi masalah perbankan dalam negeri. Ketika liberalisasi sistem perbankan diberlakukan pada pertengahan tahun 1980-an, mekanisme pengendalian dan pengawasan dari pemerintah tidak efektif dan tidak mampu mengikuti cepatnya pertumbuhan sektor perbankan. Yang lebih parah, hampir tidak ada penegakan hukum terhadap bank-bank yang melanggar ketentuan, khususnya dalam kasus peminjaman ke kelompok bisnisnya sendiri, konsentrasi pinjaman pada pihak tertentu, dan pelanggaran kriteria layak kredit.

Pada waktu yang bersamaan banyak sekali bank yang sesungguhnya tidak bermodal cukup (*undercapitalized*) atau kekurangan modal, tetapi tetap dibiarkan beroperasi. Semua ini berarti, ketika nilai rupiah mulai terdepresiasi, sistem perbankan tidak mampu menempatkan

²⁴ *Faktor Penyebab Krisis*, (diunduh pada 19 April 2010); dari

dirinya sebagai “peredam kerusakan”, tetapi justru menjadi korban langsung akibat neracanya yang tidak sehat.

4. Instabilitas Sosial Politik²⁶

Dengan makin tidak jelasnya arah perubahan politik, maka isu tentang pemerintahan otomatis berkembang menjadi persoalan ekonomi pula. Hill (1999) menulis bahwa banyaknya pihak yang memiliki *vested interest* dengan intrik-intrik politiknya yang menyebar ke mana-mana telah menghambat atau menghalangi gerak pemerintah, untuk mengambil tindakan tegas di tengah krisis. Jauh sebelum krisis terjadi, investor asing dan pelaku bisnis yang bergerak di Indonesia selalu mengeluhkan kurangnya transparansi, dan lemahnya perlindungan maupun kepastian hukum. Persoalan ini sering dikaitkan dengan tingginya “biaya siluman” yang harus dikeluarkan bila orang melakukan kegiatan bisnis di sini. Anehnya, selama Indonesia menikmati *economic boom* persepsi negatif tersebut tidak terlalu menghambat ekonomi Indonesia. Akan tetapi begitu krisis menghantam, maka segala kelemahan itu muncul menjadi penghalang bagi pemerintah untuk mampu mengendalikan krisis. Masalah ini pulalah yang mengurangi kemampuan kelembagaan pemerintah untuk bertindak cepat, adil, dan efektif. Akhirnya semua itu berkembang menjadi “krisis kepercayaan” yang ternyata menjadi penyebab paling utama dari

²⁶ *Krisis Ekonomi dan Masa Depan Ekonomi Indonesia*, (diunduh pada 10 Juni 2010); dari

segala masalah ekonomi yang dihadapi pada waktu itu. Akibat krisis kepercayaan itu, modal yang dibawa lari ke luar tidak kunjung kembali, apalagi modal baru.

Instabilitas sosial politik semakin menjadi manakala terjadi kegagalan dalam mengembalikan stabilitas sosial-politik telah mempersulit kinerja ekonomi dalam mencapai momentum pemulihan secara mantap dan