

Strategi Pembelanjaan Pembangunan Ekonomi dalam Era Ketidakseimbangan Global

1. Pengantar

Pembangunan kembali perekonomian Indonesia dari krisis tahun 1997-1998 justru menuntut kita untuk semakin ikut dalam proses globalisasi, yakni, semakin mengaitkan perekonomian Indonesia dengan dunia luar. Melalui pengaitan pasar barang dan jasa, pasar finansil dan pasar tenaga kerja dengan pasar yang sama di luar negeri, efisiensi perekonomian nasional dan ekspor akan dapat kita tingkatkan, keperluan pembelanjaan pembangunan nasional akan dapat kita mobilisasi dan penciptaan lapangan kerja akan dapat kita perluas. Keperluan untuk mengintegrasikan ekonomi nasional dengan ekonomi global semakin meningkat karena adanya ketidakseimbangan fiskal atau *fiscal imbalances* yang kita alami sejak krisis ekonomi dan perbankan tahun 1997-1998. Ketidakseimbangan fiskal itu membatasi kemampuan negara untuk membelanjai pembangunan nasional. Sementara itu, kemampuan industri perbankan nasional juga masih sangat terbatas untuk pemberian kredit bagi pembelanjaan dunia usaha di dalam negeri karena belum tuntasnya restrukturalisasinya.

Agar ekonomi Indonesia mampu memanfaatkan globalisasi, diperlukan adanya perbaikan institusional serta perubahan kebijaksanaan mikro maupun makro ekonomi. Kebijaksanaan mikro terdiri dari tiga aspek, yakni penguatan organisasi dunia usaha nasional, peningkatan efektifitas dan efisiensi pasar dan penyehatan persaingan usaha. Dalam hal ini menonjol upaya penegakan hukum, peningkatan transparansi serta akuntabilitas kebijakan publik maupun pengikisan KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) yang merebak pada masa Pemerintahan Orde Baru. Sistem perijinan usaha yang semakin rumit dan pungutan yang semakin meningkat setelah otonomi daerah dan serikat pekerja yang semakin militan dalam era reformasi perlu dikoreksi agar dapat merangsang penanaman modal dan penciptaan lapangan kerja baru. Sementara itu, keterbatasan infrastruktur perekonomian, seperti listrik dan angkutan, perlu dicarikan pemecahannya. Pengelolaan ekonomi makro meliputi pengendalian tingkat laju inflasi serta kurs devisa guna memelihara kepastian berusaha, meningkatkan

investasi dan ekspor agar dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi serta penerimaan negara.

Kebijakan ekonomi mikro dan makro itu sekaligus merubah strategi pembelanjaan pembangunan nasional. Perubahan pertama adalah untuk semakin merangsang pemasukan modal swasta asing karena terbatasnya kemampuan pemerintah maupun dunia usaha nasional dalam kegiatan pembangunan. Perubahan yang kedua adalah bahwa, mencontoh RRC dan Malaysia, merubah struktur modal asing yang masuk tersebut. Berbeda dengan RRC dan Malaysia yang lebih menjukai penanaman modal langsung swasta asing, sebelum krisis Indonesia lebih suka meminjam modal jangka pendek dari luar negeri untuk membiayai investasi jangka panjang. Sebagaimana akan dibahas kemudian, ketergantungan akan modal jangka pendek telah menimbulkan dua bentuk ketidak serasian (*mismatches*) yang pada gilirannya merupakan salah satu penyebab krisis ekonomi tahun 1997-1998.

Untuk selanjutnya makalah ini dibagi dalam lima bagian. Bagian kedua menjelaskan secara ringkas kaitan antara krisis ekonomi tahun 1997 dengan globalisasi. Bagian ketiga dan keempat, masing-masing, membahas masalah ketidakseimbangan fiskal dan kondisi industri perbankan kita yang masih sulit, yang membatasi peranan negara dan pembiayaan pembangunan nasional. Bagian kelima membahas masalah ketidakseimbangan antara tabungan nasional dan investasi dunia (*global imbalances*) dan dampaknya pada perlambatan pertumbuhan ekonomi dunia, pelemahan nilai tukar US dollar serta kenaikan tingkat suku bunga internasional. Bagian keenam membahas pilihan kebijakan yang tersedia bagi Indonesia dalam menentukan strategi pembelanjaan pembangunan ekonomi masa depan.

2. Krisis ekonomi tahun 1997-1998 dan globalisasi

Krisis ekonomi Indonesia tahun 1997-1998 merupakan contoh dari dampak negatif globalisasi finansial yang sangat dahsyat bagi perekonomian. Selain lebih parah dan lebih mahal daripada di negara-negara lain, krisis ekonomi dan perbankan yang terjadi di Indonesia belum juga dapat dipulihkan setelah delapan tahun berlalu. Diukur dari berbagai segi, krisis ekonomi dan perbankan yang terjadi di Indonesia pada tahun 1997-1998 itu merupakan salah satu yang terparah dalam sejarah hidup manusia. Pemerintah telah mengeluarkan surat utang senilai Rp650,7 triliun atau setara dengan separuh dari nilai produk domestik bruto kita pada tahun 1988-1999 untuk menambah modal bank nasional dan mengambil alih kerugiannya akibat dari

krisis. Akibat dari krisis itu, tingkat laju ekonomi pertumbuhan Indonesia telah menurun dengan tajam, lebih dari minus 13%, tingkat laju inflasi dan tingkat suku bunga meningkat hingga di atas 70% sedangkan nilai tukar Rupiah telah merosot secara drastis, sekitar 80% pada tahun 1998 (Tabel 1).

Sama dengan di negara-negara lain, krisis ekonomi tahun 1997-1998 terjadi karena besarnya pemasukan modal jangka pendek pada periode 1990-1996 sebelum terjadinya krisis. Pemasukan besar-besaran modal swasta jangka pendek itu terjadi akibat dari adanya kebijakan pemerintah untuk melakukan deregulasi perekonomian dan perbankan, liberalisasi perdagangan luar negeri dan privatisasi. Gabungan antara rangkaian kebijakan itu dengan adanya kemajuan pesat dalam teknologi informasi, pengolahan data maupun telekomunikasi telah memungkinkan terjadinya integrasi perekonomian nasional dengan perekonomian dunia. Liberalisasi perdagangan itu semakin menggantikan kebijakan nontarif dan larangan impor dengan kebijakan tarif. Sementara itu, tingkat perlindungan tarif tersebut menjadi semakin dikurangi. Privatisasi semakin mengurangi kepemilikan negara dalam badan usaha maupun kegiatannya dalam melaksanakan sendiri kegiatan ekonomi. Pemilikan maupun pelaksanaan kegiatan ekonomi itu semakin dialihkan oleh negara kepada sektor swasta, termasuk menjual saham BUMN kepada swasta.

Deregulasi, liberalisasi dan privatisasi telah memungkinkan terjadinya peningkatan perdagangan barang dan jasa, lalu lintas modal maupun migrasi penduduk antar negara sehingga semakin meintegrasikan pasar barang, pasar uang maupun pasar tenaga kerja dunia. Migrasi penduduk untuk bekerja di luar negeri telah mengurangi tekanan pengangguran di dalam negeri. Secara teoritis, di atas kertas, perdagangan internasional yang semakin meningkat akan mendorong terjadinya peningkatan spesialisasi atau pembagian tenaga kerja dan penurunan ongkos produksi. Pada gilirannya, globalisasi itu akan meningkatkan kegiatan ekonomi dunia maupun standar hidup dan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Kaitan antara tingkat laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan peningkatan kesejahteraan ekonomi rakyat serta penurunan kemiskinan absolut tercermin dari pengalaman RRC dan India dewasa ini maupun pengalaman Indonesia sendiri sebelum terjadinya krisis tahun 1997.

TABEL 1
INDIKATOR EKONOMI MAKRO, 1997-2004

Indicators	Annual Average		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	1980-89	1990-97								
Real GDP, 1993 constant prices										
Total GDP (annual growth)	6.6	7.6	4.7	-13.1	0.8	4.9	3.5	3.7	4.1	5.13
Expenditure components (annual growth)										
Consumption	6.3	9.3	7.0	-7.1	4.3	2.0	3.9	4.7	4.6	4.6
Fixed Gross Capital Formation	8.2	10.3	8.6	-33.0	-18.2	16.7	6.5	0.2	1.4	15.7
Export Goods and Services	2.7	8.4	7.8	11.2	-31.8	26.5	2.9	-0.6	4.0	8.5
Import Goods and Services	4.6	16.3	14.7	-5.3	-40.7	25.9	8.2	-5.0	2.0	24.9
Production components (annual growth)										
Agriculture	4.1	2.9	1.0	-1.3	2.2	1.9	1.7	2.0	2.5	4.1
Industry	12.6	10.5	5.3	-11.4	3.9	6.0	3.1	3.4	3.5	6.2
Services	4.7	3.5	3.6	-3.8	1.9	2.3	3.1	2.1	3.4	4.9
Expenditure components (as % of GDP)										
Consumption	66.6	67.3	71.3	76.2	78.8	76.7	77.0	77.7	78.1	67.9
Fixed Gross Capital Formation	24.5	29.1	32.3	24.9	20.2	22.5	23.1	22.3	21.8	21.7
Export Goods and Services	26.8	27.5	28.0	35.8	24.2	29.2	29.0	27.9	27.8	40.0
Import Goods and Services	17.4	26.4	32.3	35.2	20.7	24.9	26.0	23.8	23.3	32.6
Production components (as % of GDP)										
Agriculture	24.0	17.4	14.9	16.9	17.1	16.6	16.3	16.1	15.8	15.2
Industry	16.1	22.8	24.8	25.3	26.1	26.4	26.3	26.2	26.1	28.3
Services	12.3	9.9	8.8	9.7	9.8	9.6	9.5	9.4	9.3	9.1
Inflation Rate (y.o.y %)	8.2	8.5	11.6	77.63	2.01	9.35	12.6	10.03	5.06	6.40
Average Exchange Rate (domestic curr/US\$)	1,197	2,205	4,650	8,025	7,100	9,595	10,400	8,940	8,465	9,290
REER Index ²⁾	109.02	103.06	61.78	59.73	66.46	56.58	73.52	86.05	88.46	91.19
External Data										
Non Oil Gas Export (fob, % annual growth)	18.8	15.1	17.2	-3.6	-4.6	22.8	-11.0	3.4	3.7	13.46
Non Oil Gas Import (cif, % annual growth)	3.2	13.3	4.0	-30.2	-9.8	27.9	-15.5	-0.8	8.6	24.37
Current Account/GDP	-2.5	-2.6	-2.3	4	4.1	5.3	4.7	4.5	3.6	n.a
Capital Account/GDP			-0.2	-8.2	-4.2	-5.2	-5.2	-1.0	-1.6	n.a
Net Private Capital Flows (billions US\$)	0.625	5.077	-0.618	-12.722	-9.773	-9.513	-7.518	-1.603	-3.672	n.a
External debt (billion US\$)	45.1	87.7	136.09	150.89	148.09	141.69	133.07	131.34	135.40	137.02
International Reserves (million US\$)			21,418	23,762	24,352	29,394	28,016	32,037	36,296	36,320
Monetary Aggregates (annual growth)										
Base Money	14.6	21.6	34.26	60.89	35.50	23.40	1.74	8.18	20.42	19.81
M1	15.8	18.7	22.20	29.20	23.20	30.10	9.59	7.99	16.60	13.41
M2	25.5	25.5	23.20	62.30	11.90	15.60	12.99	4.72	8.12	8.14
Interest Rates (%)										
1-month central bank rate	15.3	14.3	20	38.44	12.51	14.53	17.62	12.99	8.31	7.43
Interbankovernight rate	12.2	14.3	40.67	39.71	12.06	11.41	15.66	8.89	4.65	3.76
1-month deposit rate	16.3	17.3	25.39	41.42	12.24	11.96	16.07	12.81	6.62	6.43
working capital credit rate		19.5	25.4	34.75	20.68	17.65	19.19	18.25	15.07	13.41
Investment credit rate		16.2	18.94	26.23	17.8	16.86	17.90	17.82	15.68	14.05

¹⁾ preliminary and projected figures

Kenyataan yang terjadi di Indonesia menggambarkan bahwa dampak globalisasi berbeda dengan prediksi teori maupun kejadian di negara lain. Globalisasi menurut teori maupun pengalaman negara lain akan meningkatkan kemakmuran masyarakat sedangkan di Indonesia justru mendatangkan kemelaratan. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan yang mendasar antara deregulasi yang dilakukan di Indonesia selama masa rejim Orde Baru dengan apa yang dimaksud oleh teori itu. Berbeda dengan teori, deregulasi yang dilakukan di Indonesia selama rezim Orde Baru bukan ditujukan untuk peningkatan efisiensi perekonomian nasional, tapi justru digunakan oleh penguasa sebagai instrumen KKN maupun pencurian asset negara. Walaupun sudah dilakukan deregulasi, peranan langsung pemerintah dalam menentukan kebijakan maupun alokasi sumber-sumber ekonomi masih tetap besar. Campur tangan Pemerintah dalam alokasi kredit bank-bank negara, misalnya, masih tetap dominan walaupun sudah dilakukan deregulasi dan saham bank yang bersangkutan (seperti Bank BNI1946) sudah dijual di bursa efek-efek jauh sebelum terjadinya krisis ekonomi tahun 1997. Berbeda dengan saran teori, bank-bank negara, serta BUMN, di

Indonesia belum sepenuhnya diperlakukan sebagai badan usaha komersil, seperti halnya dengan BUMN di Singapura.

Penggunaan bank-bank negara sebagai instrumen KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) dan pencurian aset negara oleh penguasa Orde Baru tercermin dari daftar penerima kredit dari bank-bank tersebut yang kemudian macet dan dialihkan kepada BPPN. Berbeda dengan ajaran indoktrinasi P-4 yang mendengungkan pemerataan, daftar nama-nama penerima kredit itu menunjukkan bahwa ternyata bahwa hanya sekelompok kecil orang saja yang menerima porsi terbesar kredit bersubsidi dari bank-bank negara. Kelompok orang-orang penerima kredit yang kemudian macet itu sangat erat kaitannya dengan penguasa politik Orde Baru. Sementara itu, liberalisasi maupun privatisasi di Indonesia, selama masa Orde Baru, hanya mengalihkan hak monopoli dari sektor negara kepada sekelompok individu tertentu yang juga dekat kaitannya dengan penguasa politik. Contohnya adalah monopoli proyek-proyek infrastruktur, cengkeh, angkutan LNG Pertamina, maupun perakitan mobil Korea Selatan. Penerima hak monopoli perusahaan proyek-proyek infrastruktur tersebut sekaligus menikmati pinjaman luar negeri yang risikonya diambil alih oleh negara melalui pinjaman luar negeri yang diatur pajunya oleh KTLN masa lalu. Bank-bank swasta nasional sebelum terjadinya krisis telah digunakan oleh pemiliknya untuk memobilisasi dana masyarakat bagi pembelanjaan kelompok perusahaannya saja dengan melanggar batas maksimum pemberian kredit (BMPK). Berbagai kasus perbankan menggambarkan bahwa, pada umumnya, pemilik bank swasta pada masa krisis telah menggunakan bank miliknya untuk merongrong fasilitas kredit ekspor dari BI maupun BLBI untuk memperkaya diri sendiri dengan melarikan dana ke luar negeri.

Gabungan dua jenis krisis (*twin crises*), yakni krisis ekonomi dan krisis perbankan, terjadi karena bank dan perusahaan dalam negeri meminjam kredit jangka pendek dalam bentuk valuta asing yang digunakan untuk membelanjai proyek jangka panjang yang memberikan pendapatan dalam satuan mata uang nasional. Dengan demikian terjadilah dua bentuk ketidaksesuaian atau ketidakserasian (*mismatches*) yang sangat rawan terhadap risiko perubahan kurs devisa, tingkat laju inflasi maupun tingkat suku bunga. Bentuk ketidakserasian pertama adalah ketidakserasian antara jangka waktu kredit jangka pendek dengan masa pengembaliannya dari proyek jangka panjang. Ketidakserasian yang kedua adalah perbedaan satuan mata uang kredit

dengan satuan mata uang penerimaan pendapatan proyek yang dibiayainya. Sebelum krisis 1997, pemasukan modal jangka pendek dari luar negeri tertarik pada tingkat suku bunga dan balas jasa investasi yang lebih tinggi di dalam negeri. Sementara itu risiko perubahan kurs dijamin secara implisit oleh sistem kurs devisa tetap yang digunakan oleh bank sentral. Penarikan kredit kembali oleh kreditur luar negeri menimbulkan tekanan pada pelemahan kurs mata uang nasional karena bank maupun dunia usaha memperebutkan pot devisa yang sama untuk melunasi hutang luar negeri dalam bentuk valuta asing.

3. Defisit anggaran negara yang semakin besar

Defisit anggaran negara yang semakin besar sejak krisis 1997-1998 tidak akan dapat berlangsung terus menerus (*sustainable*) dan akan semakin memberatkan perekonomian nasional. Defisit anggaran semakin membengkak, antara lain, karena: (1) besarnya kupon obligasi pemerintah sejak krisis 1997 telah senantiasa lebih tinggi daripada nilai nominal pertumbuhan ekonomi dan (2) lebih tingginya pengeluaran negara daripada penerimaannya¹. Upaya untuk meniadakan defisit anggaran negara tersebut tidak cukup hanya dengan sekedar meningkatkan kembali tingkat pertumbuhan ekonomi saja. Selain meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pemecahan defisit anggaran negara juga memerlukan tindakan kebijakan yang mendasar pada sisi penerimaan maupun pada sisi pengeluaran anggaran.

Kebijakan mendasar untuk meningkatkan penerimaan, antara lain, adalah berupa reformasi sistem perpajakan untuk dapat meningkatkan *tax ratio* yang masih rendah dewasa ini, sebesar 13-14% dari PDB. Reformasi sistem perpajakan perlu di fokuskan pada perbaikan administrasinya yang masih lemah. Penerimaan negara bukan pajak dapat ditingkatkan melalui berbagai kebijakan. Pertama menjual hak milik atau kekayaan negara secara lelang atau pada tingkat harga pasar. Melalui perannya sebagai regulator pemerintah dapat menjual ijin usaha yang diaturinya

¹ Defisit anggaran negara, yang merupakan perbedaan antara pengeluaran dan penerimaannya, dapat dibelanjai dengan menambah hutang negara dan/atau menjual aktiva atau aset negara termasuk penggunaan dananya yang ada di perbankan. Untuk mencegah terjadinya inflasi Undang-Undang Bank Indonesia yang berlaku dewasa ini melarang bank tersebut mencetak uang untuk membelanjai defisit anggaran negara. Oleh karenanya, dinamika perubahan hutang pemerintah (b^*) dapat ditulis sebagai: $b^* = (g - t) + (r - x)b - a$, di mana g merupakan rasio pengeluaran negara (di luar kewajiban pembayaran hutang) terhadap PDB; t merupakan rasio penerimaan negara terhadap PDB; x adalah rasio pertumbuhan ekonomi (PDB) dan a merupakan rasio penerimaan negara dari penjualan asetnya (termasuk penggunaan dananya di perbankan) terhadap PDB (Nasution, 2004).

seperti: operator telephone, listrik, serta infrastruktur lainnya, perbankan dan asuransi. Kedua, menjual kekayaannya seperti privatisasi BUMN maupun penjualan tanah negara pada penawar tertinggi. Ketiga, meningkatkan penerimaan dari konsesi perusahaan hutan, perikanan, pertambangan dan penggalian. Keempat, rasionalisasi tarif bagi jasa-jasa pemerintahan maupun pungutan negara atas *merit goods*, barang dan jasa yang jelas identifikasi individu yang menikmatinya. Sementara itu, BUMN perlu di komersialkan agar dapat menyumbang balas jasa keuntungan kepada kas negara.

(a) Mahalnya biaya rekapitalisasi perbankan

Lubang terbesar di sisi pengeluaran negara sejak krisis tahun 1997 adalah industri perbankan dan badan usaha nasional. Dalam kelompok industri perbankan nasional, termasuk NV Indover, bank komersil milik Bank Indonesia yang berkedudukan di Negeri Belanda. Pengeluaran negara yang meningkat secara drastis setelah krisis tahun 1997-1998 adalah terutama untuk menambah modal bank-bank nasional yang telah mengalami erosi karena krisis. Melalui program *blanket guarantee*, praktis, pemerintah telah menasionalisasi hutang bank-bank nasional yang bermasalah maupun hutang nasabahnya, baik berupa hutang dalam negeri maupun hutang luar negeri. Sebagaimana telah disebut di atas, untuk keperluan rekapitalisasi bank nasional dan pengambil alihan hutangnya pemerintah telah menerbitkan Surat Utang Negara (SUN) dalam jumlah besar pada tahun 1998-1999. Hanya Indover yang mendapat tambahan modal berupa berupa uang tunai dalam bentuk valuta asing karena Bank Indonesia menggunakan sebagian dari cadangan luar negerinya sebagai *block* atau *escrow account* atau *pledged deposits* pada bank itu untuk menjamin kredit-nya yang bermasalah yang diberikan kepada nasabah di Indonesia dengan nuansa KKN. Oleh karena itu, prioritas utama kebijakan pada sisi pengeluaran negara untuk mengatasi defisit APBN adalah untuk penyehatkan industri perbankan dan badan usaha nasional atau menutup serta menjualnya agar tidak terus menerus menjadi beban bagi anggaran negara.

Peningkatan beban hutang negara juga meningkat karena perubahan variable ekonomi makro: kurs devisa, tingkat laju inflasi dan tingkat suku bunga maupun penurunan tingkat laju pertumbuhan ekonomi. Pemeliharaan stabilitas ekonomi makro karena hutang dalam negeri maupun hutang luar negeri pemerintah adalah sangat sensitip kepada ketiga variable ekonomi makro tersebut. Upaya pemeliharaan stabilitas perekonomian semakin perlu dilakukan karena mulai sejak pemerintahan

Presiden Habibie, sudah terjadi perubahan mendasar dalam pembelanjaan defisit anggaran negara.

Rejim Orde Baru hanya membelanjai defisit dari pinjaman luar negeri, terutama dari sumber resmi bersyarat ringan dan berjangka panjang. Defisit anggaran yang dibelanjai dengan cara seperti itu yang disebut sebagai "anggaran berimbang" selama rejim Orde Baru itu. Sebagaimana disebut di atas, mulai tahun 1998, Pemerintahan Presiden Habibie menjual obligasi (SUN) di pasar dalam negeri, baik untuk keperluan rekapitalisasi perbankan maupun pembelanjaan kredit program serta modal PT Permodalan Nasional Madani. Mulai saat itulah terjadilah *crowding out* di pasar keuangan dalam negeri yang semakin meningkatkan tingkat suku bunga. *Crowding out* itu terjadi karena adanya persaingan antara sektor negara dengan sektor swasta untuk memperoleh tabungan nasional yang semakin berkurang karena krisis. Pemerintahan Presiden Megawati Sukarnoputri, mulai tahun 2004, menjual obligasi (SUN) di pasar keuangan internasional.

(b) Beban Pembayaran Hutang

Beban ekonomi pelunasan hutang luar negeri adalah lebih berat daripada pelunasan hutang dalam negeri. Pemerintah perlu memupuk surplus anggaran primernya untuk dapat melunasi hutang dalam negeri. Untuk dapat melunasi hutang luar negeri, yang dinyatakan dalam satuan mata uang asing, Pemerintah juga perlu menggalakkan ekspor selain dari memupuk surplus anggaran primer tersebut. Pelunasan hutang luar negeri merupakan transfer sebagian daripada pendapatan nasional kepada kreditur asing sehingga mengurangi kemakmuran ekonomi masyarakat. Sebaliknya, pelunasan hutang pemerintah kepada warga negaranya sendiri hanya merupakan transfer dari sektor negara kepada rakyat sendiri tanpa mengurangi pendapatan nasional. Melalui kebijakan fiskal, rasio hutang pemerintah, terhadap PDB, telah dapat diturunkan dari tingkat 100% pada tahun 1998 menjadi 63% pada tahun 2004². Indikator kemampuan pembayaran luar negeri, berdasarkan DRS (*debt service ratio*) atau rasio kewajiban pembayaran hutang luar negeri terhadap nilai ekspor, telah menurun dari 57,9% (1998) menjadi 32,3% (2003). Namun demikian angka DSR ini masih jauh di atas ambang batas Bank Dunia sebesar 20%.

² Angka ini sudah mendekati *convergence criteria*, sebesar maksimum 60%, dalam *Stability Pact* peserta *European Monetary Union* (EMU) di Eropa Barat berdasarkan Perjanjian Maastricht tahun 1991.

Cara yang dilakukan oleh pemerintah sejak tahun 1997 untuk menurunkan rasio stok hutangnya terhadap PDB adalah dengan mengorbankan pengeluaran nonhutang. Mata anggaran yang paling banyak korban adalah pengeluaran untuk pendidikan, kesehatan maupun pemeliharaan serta pembangunan prasarana ekonomi. Padahal, ketiga jenis pengeluaran ini yang mengandung unsur pemerataan dan sekaligus menyumbang bagi pertumbuhan ekonomi. Mata anggaran untuk pemeliharaan keamanan nasional seperti konflik di Aceh, Kalimantan, Poso, Ambon dan Papua maupun untuk penanggulangan rangkaian pemboman oleh teroris di berbagai daerah tidak dapat ditunda. Sebelum dinaikkan pada bulan Oktober 2006 y.l., tekanan politik sangat besar untuk tidak mengurangi subsidi harga BBM. Sebagai rasio terhadap PDB, jumlah pembayaran bunga hutang dan pengeluaran subsidi pada tahun 2004, masing-masing, mencapai 3,1% dan 4,3%. Sebagai persentase terhadap total pengeluaran anggaran Negara, besarnya kedua mata anggaran itu adalah masing-masing sebesar 14,2% dan 19,7%. Sebagai perbandingan, dalam RAPBN 2005, alokasi untuk pengeluaran pendidikan hanya mencapai 9,7% terhadap seluruh pengeluaran negara, untuk sektor kesehatan sebesar 2,6% dan perlindungan sosial sebesar 0,7%. Sebagai rasio terhadap PDB, pengeluaran anggaran negara untuk sektor kesehatan di Indonesia (sebesar 0,6%) jauh di bawah standar internasional, minimum sebesar 5%.

Persetujuan damai dengan GAM pada bulan Agustus y.l. dan kenaikan harga BBM pada bulan Oktober y.l. telah mengurangi secara drastis pengeluaran negara untuk subsidi serta operasi militer. Diharapkan bahwa tambahan dana nonsubsidi dan nonmiliter itu dapat dialihkan untuk keperluan perbaikan pemeliharaan kesehatan masyarakat, pendidikan dasar dan perbaikan infrastruktur perekonomian yang sangat besar bermanfaatnya bagi peningkatan potensi ekonomi maupun bagi pemerataan pendapatan masyarakat.

Sejak krisis tahun 1997, Indonesia sudah tiga kali mendapatkan keringanan penundaan jadwal pembayaran hutang luar negerinya melalui Paris Club, yakni pada tahun 2000, 2002 dan 2003. Paris Club merupakan forum untuk meminta keringanan pembayaran hutang luar negeri Pemerintah dari sumber resmi. Di lain pihak, pemerintah dapat mengurangi kewajiban pembayaran hutang dalam negerinya melalui inflasi seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Orde Lama dahulu. Pada hakikatnya inflasi merupakan pajak regresip yang semakin menurunkan daya beli kekayaan yang ditanam dalam bentuk uang ataupun instrument finansil. Keringanan pembayaran

hutang hanya diberikan kepada negara yang bersedia mengikuti program IMF. Walaupun tidak lagi memperpanjang Program IMF yang berakhir tanggal 31 Desember 2003, Indonesia masih memperoleh penjadwalan pembayaran hutang luar negeri pada tahun 2005 karena musibah bencana alam tsunami akhir Desember 2004 di Aceh dan Nias.

Cara lain untuk mengurangi beban hutang resmi pada pihak luar negeri adalah melalui pendekatan politik dengan negara kreditur pemberi pinjaman. Pendekatan politik ini hanya ampuh jika negara yang berhutang mempunyai arti penting dalam geopolitik negara kreditur, baik ditinjau secara ideologi, politik, militer, kultural, ekonomi, maupun sosial-budaya. Mesir dan Polandia memperoleh keringanan pembayaran hutang dari negara-negara kreditur Barat pada tahun 1991 dan Pakistan memperolehnya karena kerjasama dengan Amerika Serikat melawan teroris internasional termasuk di Afganistan. Mesir adalah negara penting di Timur Tengah dan menjadi perantara antara Israel dengan negara-negara Arab. Polandia yang tadinya negara komunis anggota Blok Timur berubah menjadi anggota MEE dan NATO serta mengirimkan tentaranya membantu Amerika Serikat di Iraq. Termasuk dalam kategori cara pengurangan beban hutang luar negeri seperti ini adalah *debt swap*. Dalam cara ini negara kreditur asing memberikan ijin pengalihan penggunaan kewajiban pembayaran hutang padanya untuk keperluan lain di dalam negeri kita sendiri. Keperluan lain itu biasanya adalah pengeluaran yang merupakan *public goods* internasional, seperti penanggulangan masalah lingkungan, termasuk penghijauan kembali hutan kita yang sudah rusak karena kita tebang sendiri, masalah kesehatan yang dapat berjangkit ke luar negeri, seperti flu burung, kemiskinan maupun pendidikan dasar. Indonesia juga sudah beberapa kali mengurangi pembayaran hutang luar negeri melalui fasilitas *debt swap* dari berbagai negara dengan jumlah yang sangat terbatas.

4. Kondisi keuangan industri perbankan nasional yang masih sulit

Dilihat dari segi asset dan jaringan kantor cabangnya, industri perbankan merupakan inti dari industri keuangan nasional Indonesia. Kemampuan industri perbankan nasional untuk memberikan kredit bagi keperluan dunia usaha masih sangat terbatas pada saat ini. Walaupun indikator keuangannya sudah jauh lebih baik daripada pada masa krisis tahun 1997, perlu diingat bahwa injeksi modal yang diberikan oleh pemerintah pada tahun 1998-1999 adalah berupa SUN yang kurang

likuid karena pasarnya yang sangat terbatas. Dewasa ini, sekitar 30.6% dari portepel seluruh bank dan 34,6% dari portepel bank-bank negara berupa surat-surat berharga, terutama berupa SUN. Sebagian lainnya dari asset bank-bank itu diinvestasikan dalam bentuk SBI yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia ataupun dalam bentuk Fasbi (Fasilitas Bank Indonesia). Karena menurut aturan, bobot risiko surat hutang negara dan lembaga negara (SUN, SBI dan Fasbi) adalah sama dengan nol, maka porsi portepel perbankan yang sangat besar dalam bentuk ketiga kekayaan itu sekaligus meningkatkan rasio CAR mereka. LDR (*Loan-to-deposit ratio*) atau rasio kredit bank terhadap depositonya hanya mencapai sekitar 51% (Maret 2005). Artinya, sebagian besar dari kegiatan industri perbankan nasional hanya merupakan jual beli obligasi negara maupun SBI dan bukan memberikan kredit bagi keperluan dunia usaha. Dalam bahasa teknis, bank-bank seperti itu disebut sebagai *narrow banks*. Jika ditelusuri lebih lanjut, kredit bank adalah terutama diberikan untuk membelanjai konsumsi rumah tangga, utamanya pembelian sepeda motor atau kendaraan bermotor maupun rumah-toko (ruko). Kredit seperti ini sangat sensitif terhadap kenaikan tingkat suku bunga sehingga kenaikan tingkat suku bunga dapat meningkatkan kredit macet bank.

Sebesar 37% dari portepel bank-bank negara dan 39% dari portepel 15 bank terkemuka adalah termasuk dalam kelompok aktiva yang mengandung timbangan risiko sebesar 100%. Kelompok aktiva berisiko tinggi seperti ini adalah terutama aktiva yang dijual kembali oleh BPPN kepada bank-bank tersebut. Berbagai aktiva itu ternyata belum direstrukturalisasi dengan baik sehingga belum dapat beroperasi kembali secara efisien. Sebagian dari restrukturalisasi yang dilakukan oleh BPPN hanya berupa rekayasa finansial dengan mengurangi pokok hutang atau beban bunganya (*hair cut*). Akibatnya aktiva seperti itu masih dikenakan provisi dan cadangan yang tinggi. Cadangan seperti itu tidak menghasilkan balas jasa apa-apa dan hanya menambah ongkos bagi bank karena tidak dapat diinvestasikan ataupun dipinjamkan. Besarnya portepel industri perbankan dalam bentuk SUN dan kelompok aset yang dikenakan provisi tinggi mengurangi kemampuan mereka memberikan kredit bagi dunia usaha. Kecenderungan kenaikan tingkat suku bunga akan menurunkan nilai aktiva bank dalam bentuk SUN seperti yang telah terjadi akhir-akhir ini. Pada gilirannya, penurunan harga SUN itu telah mengakibatkan perpindahan besar-besaran dana masyarakat dari reksadana (*redemption* reksadana) ke deposito atau ke valuta asing. Perubahan portepel masyarakat seperti ini telah menurunkan nilai aset perbankan telah semakin mengurangi nilai aset perbankan yang pada

gilirannya mengurangi kemampuan mereka untuk memberikan kredit. Sementara itu, perubahan portepel pada kekayaan luar negeri merupakan pelarian modal.

Sebagaimana disebut dimuka, krisis ekonomi dan perbankan tahun 1997-1998 adalah dipicu oleh pinjaman jangka pendek yang meningkat tajam, antara lain oleh industri perbankan, untuk membelanjai ekspansi kreditnya di dalam negeri. Pinjaman jangka pendek dari luar negeri yang meningkat secara cepat sebelum krisis 1997 adalah juga berkaitan dengan deregulasi perbankan yang dilakukan pada tahun 1988. Kemudahan mendirikan bank telah meningkatkan jumlah bank swasta nasional menjadi hampir tiga kali lipat, dari 63 pada tahun 1988 menjadi 164 pada tahun 1996. Dalam periode yang sama, jumlah kantor cabang bank asing dan campuran meningkat dari 11 menjadi 41. Penghapusan sistem pagu memudahkan bank melakukan pinjaman dari luar negeri yang dipergunakan untuk melakukan ekspansi kredit di dalam negeri.

Karena mengalami kesulitan keuangan setelah diterpa krisis, 15 bank dilikuidasi pada akhir tahun 1997 dan 52 bank dibekukan usahanya dan diambil alih oleh BPPN pada tahun 1998. Jumlah bank negara yang sebelum krisis ada enam (BRI, BBD, BDN, Eksim, BNI 1946 dan BTN) sekarang tinggal empat (Mandiri, BRI, BNI1946 dan BTN). Dari 132 bank yang masih beroperasi di Indonesia, sebagian terbesar dari pangsa pasar deposito dan kredit industri perbankan adalah dikuasai oleh kelompok lima bank negara, dua bank swasta lainnya (BCA dan Danamon) serta sepuluh kantor bank asing yang beroperasi di Indonesia. Sejak awal tahun 1998, dana nasabah pada bank-bank nasional dijamin penuh oleh pemerintah melalui UP3 (Unit Pelaksana Penjamin Simpanan) yang merupakan bagian dari BPPN. Setelah didirikannya LPS (Lembaga Penjamin Simpanan) tanggal 22 September, lembaga itu mengambil alih fungsi UP3 dan besarnya jumlah deposito nasabah bank yang dijamin akan semakin dikurangi secara bertahap.

Injeksi modal dari pemerintah telah meningkatkan CAR (*capital adequacy ratio*) bank-bank nasional menjadi positif dari yang tadinya negatif pada saat krisis. Pada bulan Maret 2005, rata-rata rasio CAR seluruh bank sudah cukup sehat sebesar 22% dan dengan gross NPL (*nonperforming loans*) sebesar 5,6% (Tabel 2). Sebelum berakhirnya masa operasi BPPN, seluruh bank yang dikuasainya sudah dijual kepada pemodal swasta dan mampu beroperasi normal setelah memenuhi kriteria keuangan minimum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Namun demikian, tingkat pengembalian (*recovery rate*) asset yang diambil alih oleh BPPN (termasuk bank)

sangat rendah, kurang dari 25%. Restrukturalisasi asset tersebut pun ternyata tidak tuntas, sebagaimana tercermin dari masih tingginya kredit bermasalah PT Bank Mandiri. Sementara itu, para konglomerat hitam maupun para pelaku pada saat krisis mendapatkan Surat Penghentian Penyidikan dan Penuntutan (SP3) ataupun ijin menjalani "cuti sakit" berkepanjangan di luar negeri dari aparat penegak hukum kita sendiri. Keadaan menjadi semakin bertambah berat karena skandal dalam industri perbankan masih terus-menerus terjadi seperti L/C fiktif, dengan nilai Rp1,3 triliun, pada bank BNI 1946 pada tahun 2003.

Penyehatan industri perbankan nasional hendaknya dapat ditujukan untuk meningkatkan stabilitas sistem keuangan nasional karena, sebagaimana telah disebut dimuka, industri ini merupakan inti dari industri keuangan nasional kita. Upaya penyehatan industri perbankan tersebut sangat penting untuk mencapai dua sasaran sekaligus, yakni (i) mengurangi tekanan kepada APBN apakah melalui rekapitalisasi baru industri perbankan atau melalui LPS dan (ii) memungkinkan industri perbankan memberikan kredit bagi pembelanjaan dunia usaha nasional. Dalam rangka penyehatan industri perbankan nasional itu, konsep Arsitektur Perbankan Indonesia yang sudah disusun oleh Bank Indonesia perlu diwujudkan dengan indikator maupun dengan jadwal yang lebih singkat dari rencana semula pada tahun 2013, karena ancaman bahaya krisis bank-bank swasta skala kecil sudah semakin dekat. Dengan demikian, bank-bank pemerintah dan swasta nasional akan semakin dapat diperkuat dan jumlahnya dikurangi melalui penggabungan usaha atau penutupan.

Pengawasan industri perbankan dan penerapan aturan prudensial merupakan bagian pokok dari upaya penyehatan industri perbankan nasional terutama menghadapi ketidak pastian perekonomian dunia yang akan diuraikan dalam bagian berikut. Modal bank perlu diperkuat sedangkan provisi serta cadangan perlu ditingkatkan guna menghadapi kemungkinan gejolak internasional yang akan melanda ekonomi nasional. Dalam kaitan ini, Pemerintah sebagai pemilik bank perlu mengambil tindakan tegas, jangan lagi memberikan toleransi maupun justru meneruskan praktik-praktik KKN Orde Baru, seperti yang tercermin pada kasus PT Bank Mandiri dan PTB Bank BNI 1946 belakangan ini. Bank-bank pemerintah itu perlu dikomersialisasikan agar dapat menyumbang berupa pembagian keuntungan kepada kas negara. Bankir yang memiliki reputasi buruk dan telah menimbulkan kerugian negara yang sangat besar di masa lalu hendaknya jangan lagi diberikan

kesempatan untuk menjadi pemegang saham pengendali maupun pengurus bank apalagi menjadi anggota Badan Supervisi Bank Indonesia.

TABEL 2. INDIKATOR KEUANGAN INDUSTRI PERBANKAN, 2003-2005

Indikator Utama	Dec-2003	Mar-2004	Dec-2004	Mar-2005
Total Aset (T Rp)	1,196.2	1,150.0	1,272.3	1,280.6
Dana Pihak Ketiga (T Rp)	888.6	875.1	963.1	959.3
Kredit (T Rp)*	477.2	485.9	595.1	617.8
Aktiva Produktif (T Rp)**	1,072.4	1,080.3	1,146.8	1128.4
Pendapatan Bunga [Net Interest Income] (T Rp)	3.2	5.7	6.3	6.0
Rasio Dana thd Kredit [Loan to Deposit Ratio (LDR)] (%)	43.2	43.7	50.0	51.3
LDR Incremental (%)***	126.7	156.7	158.2	156.8
Return on Assets (%)	2.5	2.7	3.5	3.4
Kredit Bermasalah [NonPerforming Loans] Gross (%)	8.2	7.8	5.75	5.6
NPLs net (%)	3.0	2.7	1.72	1.9
Rasio Kecukupan Modal [Capital Adequacy Ratio] (%)	19.4	23.5	19.4	21.7
Kredit / Aktiva Produktif (%)	44.5	45.0	51.9	54.7
Rasio biaya operasional thd Pendapatan operasional di setahun terakhir (BOPO) (%)	88.8	91.6	76.7	81.2

Sumber : Bank Indonesia, Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan. 2005. *Prospek dan Perkembangan Perbankan*. Mei.

Catatan : *) termasuk kredit yang disalurkan oleh bank yang dananya berasal dari pihak lain;

**) Komposisi aktiva produktif seluruh bank tahun 2000-2005 (dalam %) adalah sbb.:

	Des. 1999	Des. 2003	Des.
2005			
Kredit	36.36	43.20	
56.10			
SBI	12.20	9.80	
4.40			
Surat-Surat Berharga	46.30	35.4	
26.20			
Aktiva antar bank	4.90	10.9	
12.80			
Penyertaan	0.30	0.6	
0.50			

***) pertumbuhan kredit setahun dibagi dengan pertumbuhan DPK setahun.

5. Ketidakseimbangan antara Ttabungan dan investasi global

Ketidakseimbangan antara tingkat tabungan nasional (S) dengan investasi (I) global diperkirakan akan melemahkan nilai tukar US dollar, meningkatkan tingkat suku bunga dan menurunkan tingkat laju pertumbuhan ekonomi dunia. Resesi ekonomi diperkirakan akan diawali di Amerika Serikat yang terus menerus mengalami defisit (I-S). Defisit pengeluaran investasi dengan tabungan nasional suatu negara adalah tercermin pada defisit neraca berjalan pada neraca pembayaran luar negerinya³. Menurut perkiraan, besarnya defisit neraca berjalan Amerika Serikat akan

³ Perbedaan antara tingkat investasi (I) dengan tabungan sektor swasta (S) dapat ditulis sebagai: $(I-S) = (M-X) + (T-G)$, di mana M merupakan nilai impor barang dan jasa ditambah dengan neto balas jasa investasi di luar negeri maupun neto transfer dari luar negeri; X merupakan nilai ekspor; T adalah penerimaan negara dan G merupakan pengeluaran negara. $(M - X) = CA$ menggambarkan defisit neraca berjalan (CA) pada neraca pembayaran luar negeri sedangkan $(T - G)$ menggambarkan surplus atau tabungan sektor negara.

terus meningkat pada tingkat yang *unsustainable*, sebesar 7 persen dari PDB-nya pada tahun 2005.

Penurunan kegiatan ekonomi di Amerika Serikat diperkirakan akan mulai terjadi pada industri perumahan (*housing bubble*) yang sensitif terhadap tingkat suku bunga. Krisis akan berlanjut kepada anggaran negara jika pemasukan modal asing tidak lagi mencukupi bagi keperluan untuk menutup defisitnya. Harapan dunia adalah agar resesi ekonomi negara besar itu terjadi secara perlahan (*soft landing*) dan bukan secara drastis (*hard landing*) karena kesulitan ekonomi negara tersebut akan besar dampaknya pada bagian dunia lainnya. Sementara itu, proses deflasi yang terjadi di berbagai negara (seperti Jepang dan RRC) selama beberapa tahun terakhir telah mulai berakhir. Dipicu oleh kenaikan harga minyak bumi dan harga beberapa komoditi lainnya, tingkat harga-harga dunia sudah mulai meningkat. Kenaikan tingkat laju inflasi itu diperkirakan akan terus berlangsung sehubungan dengan ekspansi kegiatan ekonomi dalam negeri berbagai negara. Pada gilirannya, peningkatan tingkat laju inflasi akan meningkatkan ekspektasi masyarakat akan tingkat laju inflasi, tingkat suku bunga dan erosi nilai tukar mata uang di masa datang.

Barry Eichengreen (2005) membedakan empat pandangan yang merupakan penyebab ketidakseimbangan antara tabungan dan investasi ataupun secara berjalan global. Pandangan pertama melihat rendahnya tingkat tabungan nasional, utamanya defisit anggaran negara di Amerika Serikat. Tabungan sektor rumah tangga yang masih positif di negara itu (2004: 1,2% terhadap PDB-nya) tidak dapat menutup defisit fiskal (2004: -4.3% thd PDB-nya). Defisit anggaran menjadi bertambah besar di negara tersebut karena, di satu pihak, lambatnya kenaikan penerimaan negara sehubungan dengan keringanan pajak yang dilakukan sejak masa pemerintahan Presiden Reagan yang berlanjut hingga Presiden Bush sekarang ini. Sementara itu, pengeluaran negara semakin meningkat terutama setelah perang di Afganistan dan Iraq maupun bencana alam berupa Angin Puyuh Katrina pada bulan September y.l. Defisit anggaran di Amerika Serikat dibelanjai dengan penjualan obligasi negaranya yang juga dibeli oleh pihak asing sehingga menyebabkan adanya pemasukan modal asing. Beban pembelanjaan defisit anggaran melalui penjualan obligasi negara semakin murah bagi pemerintah karena bank sentral negara itu terus menerus menurunkan tingkat suku bunga setelah berhasil meredam tingkat laju inflasi pada tahun 1990.

Pandangan kedua yang menjelaskan defisit neraca berjalan, meninjaunya dari segi ekonomi baru dan menjelaskan bahwa pemasukan modal asing ke Amerika Serikat terjadi karena tinggi balas jasa investasi di negara itu. Peningkatan balas jasa tersebut tidak ada kaitannya dengan kebijakan moneter, tapi semata-mata karena adanya peningkatan produktifitas di negara tersebut terutama di sektor teknologi informasi. Pandangan ketiga melihat peningkatan pemasukan modal asing ke Amerika Serikat karena adanya surplus tabungan internasional di bagian dunia lainnya. Tabungan nasional yang tinggi di Jepang adalah berkaitan dengan rendahnya rasio tanggungan penduduk produktif di negara itu. Tabungan nasional yang tinggi di negara-negara industri maju di luar Amerika Serikat adalah berkenaan dengan tingginya tingkat laju pertumbuhan ekonomi dan keuntungan dunia usaha di negara-negara tersebut. Kenaikan harga minyak dan gas bumi telah meningkatkan tabungan nasional produsennya, seperti negara-negara Arab dan Rusia. Sistem keuangan yang masih terbelakang di RRC mendorong rakyatnya untuk meningkatkan tabungan agar dapat membeli rumah, memelihara kesehatan maupun membiaya pengeluaran masa pension di hari tua.

Pandangan keempat meninjaunya dari adanya saling ketergantungan negara-negara Asia Timur, utamanya RRC, pada ekonomi Amerika Serikat. Tabel 3 memberikan gambaran bahwa sebagian besar dari surplus tabungan internasional adalah berada di kawasan Asia Timur. Jepang memiliki surplus tabungan, setelah dikurangi pengeluaran investasi, yang tertinggi dikalangan negara-negara industri maju. Rata-rata surplus tabungan di Eropa Barat hanya mencapai 1% dari PDB-nya. Di kalangan negara-negara berkembang, surplus tabungan global tersebut sebagian besar adalah dimiliki oleh negara-negara Asia Timur, termasuk RRC. Krisis ekonomi di Asia Timur tahun 1997-1998 hanya mengurangi pengeluaran investasi di negara-negara itu sedangkan tingkat tabungan nasionalnya masih tetap tinggi.

Menurut kepemilikannya sebagian terbesar dari surplus tabungan di negara-negara Asia Timur itu berada ditangan pemerintah, utamanya bank sentral. Di Asia, hanya Jepang dan Korea yang memiliki perusahaan swasta yang bergerak secara multinasional di berbagai negara. Melalui investasinya di mancanegara, perusahaan swasta itu menanamkan sebagian dari cadangan luar negeri negaranya. Hingga awal tahun ini, Malaysia menerapkan kontrol atas lalu lintas modal jangka pendek saja dan tidak ada batasan atas penanaman modal swasta asing. Hingga sekarang, RRC mengontrol lalu lintas modal baik jangka pendek maupun jangka panjang. Kontrol

lalu lintas modal seperti ini membatasi peranan sektor swasta untuk menempatkan cadangan luar negeri negaranya di luar negeri. Singapura membagi dua cadangan luar negeri yang dikuasai oleh pemerintahnya atas dua komponen, yakni: (a) komponen likuid yang dipergunakan untuk pengendalian nilai tukar mata uangnya dan (b) komponen investasi untuk memperoleh balas jasa dari penanaman modal di luar negeri. Investasi Singapura, melalui Temasek, dalam PT Bank Danamon, BII serta Indosat, misalnya, merupakan bagian dari komponen cadangan luar negeri yang diinvestasikan itu. Sekitar dua pertiga dari cadangan luar negeri dunia pada tahun 2004 adalah diinvestasikan dalam bentuk asset yang dinyatakan dalam US dollar, sebesar 25% dalam bentuk Euro, 4% dalam Yen, 3% dalam Pound Sterling dan sisanya dalam Swiss franc (IMF, 2005). Aset dalam US dollar dan Euro menjadi populer sebagai penempatan cadangan luar negeri karena pasar uang dan modal Amerika Serikat dan Eropa merupakan yang terbesar dan paling likuid di dunia. Penempatan cadangan yang lebih besar dalam US dollar terjadi karena, berbeda dengan negara-negara lain, Amerika Serikat relatif lebih stabil dan tidak pernah dilanda peperangan setelah Revolusi Kemerdekaannya dan Perang Saudaranya di masa lalu. Khususnya bagi negara-negara Asia Timur, peran Amerika Serikat bukan saja penting sebagai tempat penempatan cadangan luar negeri, tapi juga penting sebagai sumber asal penanaman modal, teknologi dan pasar ekspor.

Tabel 3
Kecenderungan Tabungan dan Investasi Global
(sebagai persentase terhadap PDB)

	Rata- rata 1990- 1999	Rata- rata 2000- 2002	2003	2004	Memo: 1991- 2004
Tabungan dunia	22.9	23.4	23.9	24.9	1.7

Negara-negara maju	21.3	20.6	19.1	19.4	-2.8
Amerika Serikat	16.3	16.2	13.5	13.7	-2.5
Eropa Barat	21.5	21.3	20.3	20.9	-1.1
Jepang	31.6	27.8	27.1	27.6	-6.8
Negara-negara berkembang	25.3	27.2	29.8	31.5	6.9
Asia	31.0	32.6	36.5	38.2	9.5
RRC	40.3	39.9	45.5	48.0	9.6
Amerika Latin	18.3	17.8	20.0	21.0	1.9
Eropa Tengah dan Timur	20.6	18.8	18.6	19.1	-7.0
Investasi Dunia	24.0	23.2	23.5	24.6	0.1
Negara-negara Maju	21.8	21.0	20.0	20.7	-2.5
Amerika Serikat	18.7	19.4	18.4	19.7	1.1
Eropa Barat	21.1	20.9	19.5	20.2	-2.9
Jepang	29.3	25.3	23.9	23.9	-199.0
Negara-negara berkembang	27.2	26.1	27.9	29.2	2.8
Asia	32.2	30.8	33.6	35.5	5.1
RRC	38.5	37.9	42.4	43.9	9.7
Amerika Latin	20.9	19.8	19.0	19.8	0.3
Eropa Tengah dan Timur	23.3	23.1	23.2	23.8	-2.9

Sumber : Bank for International Settlements, *BIS Annual Report (2005)*

Negara adikuasa itu juga berfungsi sebagai stabilisator keamanan di antara negara-negara Asia Timur yang masih rawan terhadap konflik internal, seperti Jepang versus RRC dan Korea. Pertimbangan *co-dependency* seperti ini merupakan alasan tambahan bagi negara-negara Asia Timur untuk menanamkan cadangannya dalam bentuk surat-surat berharga yang dinyatakan dalam US dollar. Setelah kalahnya referendum tentang konstitusi Eropa di Perancis dan Negeri Belanda pada awal tahun ini, penempatan cadangan dalam Euro sedikit berkurang karena keraguan apakah neraga-negara Eropa dapat menjadi satu kesatuan politik seperti yang diharapkan.

6. Apa yang dapat kita lakukan

Sebagaimana telah disebut di muka, modal asing yang lebih kita perlukan adalah penanaman modal langsung ataupun obligasi jangka panjang terutama dalam mata uang nasional kita sendiri. Pemasukan modal asing seperti itu dapat menghindarkan *mismatches* yang merupakan sumber kegoncangan ekonomi seperti yang kita alami pada tahun 1997-1998. Penanaman modal dapat meningkatkan penciptaan lapangan kerja dan produksi nasional. Penggunaan manajer serta tenaga kerja asing yang biasanya merupakan ikutan penanaman modal asing sekaligus merangsang terjadinya alih teknologi. Pada gilirannya, kemajuan teknologi serta tenaga kerja yang lebih terampil akan dapat meningkatkan efisiensi serta produktivitas perekonomian nasional. Bila ada produknya yang diekspor akan menambah penghasilan devisa serta memperluas jaringan pemasaran produk nasional di pasar dunia.

Ada dua kelompok besar kebijakan yang dapat kita lakukan agar dapat menarik surplus tabungan negara-negara Asia Timur dalam bentuk investasi modal asing maupun obligasi jangka panjang. Pertama memanfaatkan kerjasama regional yang telah ada. Kebijakan yang kedua adalah melakukan koreksi atas berbagai bentuk kelemahan dalam negeri kita sendiri sehingga mudah diterpa oleh krisis pada tahun 1997-1998.

(a) Tatanan Regional

Berbeda dengan negara-negara di Eropa Barat, negara-negara di Asia Timur masih tetap terperangkap pada pengalaman pahit selama peperangan, konflik politik, serta sentimen perbedaan masa lalu. Untuk memelihara stabilitas dan perdamaian regional di kawasannya sendiri, negara-negara Asia Timur masih memerlukan intervensi Amerika Serikat, termasuk pendirian pangkalan militer negara adikuasa itu di kawasan ini untuk menangkal serangan dari sesama negara Asia sendiri. Di balik perbedaan tersebut, modernisasi RRC pada akhir dasawarsa 1970-an dan disusul oleh Vietnam dan Kamboja telah meningkatkan hubungan investasi maupun perdagangan swasta di kawasan Asia Timur. Hubungan investasi dan perdagangan antar negara di kawasan ini, semakin dipererat oleh rangkaian perjanjian perdagangan bebas secara bilateral atau FTA (*Free Trade Arrangements*) yang menjamur antar sesama negara tetangga. Namun demikian, perjanjian untuk membentuk pasar bersama secara multilateral baru ada dilingkungan sepuluh negara ASEAN di Asia Tenggara. Sebagaimana telah diuraikan di atas, melalui interaksi investasi dan perdagangan terjadilah spesialisasi dan pembagian pekerjaan antar negara yang menurunkan biaya

produksi dan menguntungkan semua pihak. Barang elektronik yang dihasilkan oleh suatu negara di kawasan ini, pada umumnya merupakan rakitan dari berbagai komponen yang dihasilkan di berbagai negara lainnya di kawasan yang sama. Produksi komoditi seperti itu menciptakan lapangan kerja dan nilai tambah bagi semua negara yang ikut berpartisipasi memproduksi komponennya.

Kerjasama regional di Asia Timur dibidang keuangan yang ada dewasa ini baru sebatas CMI (*Chiang Mai Initiative*). CMI diintroduksi pada bulan Mei 2000 di kota Chiang Mai, Thailand, atas inisiatif Menteri Keuangan dan Perdana Menteri Miyazawa dari Jepang, untuk memberikan bantuan keuangan jangka pendek kepada negara-negara Asia yang dilanda krisis pada tahun 1997-1998. CMI merupakan fasilitas swap bilateral di antara negara-negara ASEAN+3, yakni sepuluh negara anggota ASEAN ditambah tiga negara lainnya (Jepang, Korea Selatan dan RRC). CMI itu meniru fasilitas swap yang telah ada di antara sesama lima negara pendiri ASEAN (Thailand, Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam dan Philipina).

Dilihat dari jumlah fasilitas bantuan yang dapat digunakan, cara perolehannya maupun penggunaannya, CMI masih sangat terbatas sehingga baru merupakan pelengkap bagi fasilitas IMF. Sebagai contoh, pada tahun 2004, Indonesia mendapat fasilitas bantuan CMI sebesar \$5 milyar (dari Jepang, Korea Selatan dan RRC), kurang dari sepertujuh dari komitmen luar negeri yang kita terima sebesar \$36,2 milyar pada saat krisis 1997-1998. CMI merupakan perjanjian bilateral sehingga penggunaannya memerlukan ijin dari negara kreditor. Hanya sebesar 10% dari CMI yang dapat digunakan langsung secara bebas oleh penerimanya, sedangkan penggunaan 90% lainnya masih tetap terikat kepada persyaratan *IMF conditionality*.

Kerja sama regional di bidang keuangan di kawasan ini juga ingin menumbuhkan pasar obligasi jangka panjang, baik dalam mata uang asing maupun mata uang nasional. Penjualan obligasi dalam mata uang nasional diharapkan dapat meniadakan dua bentuk ketidak serasian (*mismatches*) yang merupakan penyebab dari krisis ekonomi tahun 1997-1998. Kelompok 11 bank sentral yang tergabung dalam EMEAP yang ada di Asia Timur (ditambah New Zealand dan Australia) telah mengumpulkan dana sebesar \$1025 milyar, yang berasal dari cadangan luar negeri mereka, guna membentuk ABF (*Asian Bond Funds*) yang khusus digunakan untuk membeli obligasi yang dikeluarkan di negara-negara berkembang. ABF dikelola oleh kantor perwakilan BIS (*Bank for International Settlements*) di Hong Kong. Berhasilnya ABF mendorong EMEAP untuk menciptakan ABF2 yang akan

digunakan membeli obligasi yang dinyatakan dalam mata uang nasional negara yang mengeluarkan obligasi. ADB (*Asian Development Bank*) juga sangat aktif untuk mengembangkan pasar obligasi di kawasan ini. Sementara itu, dalam rangka *New Miyazawa Plan*, Jepang bersedia memberikan jaminan atas obligasi yang memenuhi persyaratan yang dikeluarkan oleh negara-negara berkembang di Asia.

(b) Kebijakan dalam negeri

Ada tiga bentuk koreksi kebijakan yang diperlukan di dalam negeri untuk dapat menarik penanaman modal langsung swasta asing ke Indonesia. Pertama, mengintroduksi kebijakan ekonomi yang sesuai dengan kondisi ekonomi Indonesia dewasa ini, yakni: masih menghadapi defisit fiskal hingga dalam masa jangka menengah atau panjang mendatang dan kondisi keuangan industri perbankan juga yang masih terbatas. Dalam kondisi seperti itu, sangat terbatas kemampuan ekspansi fiskal oleh Pemerintah maupun ekspansi kredit oleh industri perbankan (termasuk ekspansi moneter oleh Bank Indonesia). Untuk menghemat cadangan devisa yang terbatas dan tidak lagi mengambil alih risiko perubahan nilai tukar, sistem kurs mengambang perlu dilanjutkan dan intervensi oleh Bank Indonesia di bursa valuta asing perlu dikurangi. Karena keterbatasan kemampuan negara, perlu diberikan kesempatan yang lebih luas bagi sektor swasta dalam melaksanakan kegiatan perekonomian, termasuk dalam pembangunan infrastruktur yang memerlukan modal besar, teknologi canggih dan masa pengembalian yang lama. Proyek-proyek infrastruktur seperti itu adalah berupa jalan toll, listrik, telephone, pengolahan limbah dan air minum. Namun demikian, penumbuhan pengusaha itu hendaknya dilakukan berdasarkan prestasi, secara transparan serta akuntabel dan jangan lagi dilanjutkan praktik Orde Baru yang menumbuhkan usahawan swasta melalui kegiatan pemangsa rente dan KKN. Belajarlah dari pengalaman Karahabodas, maupun proyek-proyek infrastruktur lainnya yang disediakan khusus kepada putra-putri pejabat Orde Baru tapi akhirnya menjadi beban anggaran negara setelah ekonomi kita diterpa krisis.

Hal kedua yang dapat dilakukan untuk menarik penanaman modal langsung swasta asing adalah dengan memberikan balas jasa investasi yang setidaknya seimbang atau lebih tinggi daripada balas jasa investasi di negara lain. Pada gilirannya, balas jasa investasi yang tinggi hanya dapat dihasilkan oleh perekonomian yang efisien sehingga memungkinkan terwujudnya produktifitas yang tinggi memanfaatkan potensi ekonomi yang ada. Potensi ekonomi Indonesia yang ada itu

adalah terdiri dari pasar dalam negeri yang besar, sumber daya alamnya yang memadai, sumber daya manusianya yang relatif mudah diajari serta lokasi geografisnya yang strategis.

Hal ketiga yang dapat dilakukan untuk menarik modal asing adalah dengan meningkatkan efektifitas dan efisiensi mekanisme pasar. Pada gilirannya pasar dapat menjadi efektif dan efisien bilamana pemerintah mampu menyediakan jasa-jasa publik (*public goods*), mengoreksi kegagalan pasar dan menyediakan jaring pengaman bagi pihak yang kurang beruntung dalam sistem ekonomi pasar. Jasa-jasa publik seperti keamanan dan ketertiban maupun penegakan hukum hanya dapat diproduksi oleh pemerintah dan tidak mungkin dapat disediakan oleh pasar, dunia usaha, maupun oleh rakyat sendiri. Pengurusan surat ijin usaha yang semakin rumit dan pungutan yang semakin banyak setelah otonomi daerah perlu dikoreksi. Sementara itu, gabungan antara tingkat upah minimum yang semakin tinggi dengan serikat pekerja yang semakin militan telah ikut memperburuk iklim usaha yang, pada gilirannya, menghambat penciptaan lapangan kerja baru. Dampak ekonomi kurang terpeliharanya keamanan sudah kita rasakan berkali kali dari rangkaian perang saudara yang kita alami sejak Pemberontakan PKI di Madiun pada tahun 1948 hingga dengan pemberontakan GAM, kesuruhan konflik di Poso, Ambon dan Papua dewasa ini. Dewasa ini perusahaan penerbangan, hotel dan industri nasional kita yang terkait dengan pariwisata sangat terpukul berkenaan dengan merosotnya kedatangan turis asing ke Indonesia akibat dari rangkaian bom di Tanah Air.

Tingkat laju inflasi yang rendah dan nilai tukar mata uang yang stabil merupakan bagian dari jasa-jasa publik. Selain tidak memungkinkan orang melakukan perencanaan ke depan. Pada hakikatnya, inflasi serupa dengan pajak karena langsung mengurangi daya beli masyarakat yang memegang uang. Inflasi itu merupakan pajak yang regressip karena terutama merugikan bagi golongan masyarakat berpendapatan tetap ataupun golongan masyarakat miskin yang memegang porsi besar kekayaannya dalam bentuk uang. Seperti yang pernah kita alami pada masa Pemerintahan Orde Lama, tingkat laju inflasi yang tinggi itu (1965: 650%) terjadi karena pemerintah sudah lama terus menerus membelanjai defisit anggarannya dengan cara mencetak uang. Keperluan pengeluaran negara terus meningkat sehubungan dengan rangkaian pemberontakan bersenjata di berbagai daerah, operasi Trikora dan Dwikora maupun bagi pendirian proyek-proyek mercusuar. Untuk memudahkan pembelanjaan defisit anggaran negara dengan pencetakan uang, bank-bank milik negara disatukan dengan

bank sentral dan sistem itu diberi nama Bank Negara. Gubernur Bank Negara, Yusuf Muda Dalam, sekaligus dijadikan menjadi Menteri Bank Sentral⁴.

Walaupun bukan merupakan bentuk yang murni, infrastruktur atau prasarana ekonomi serta penelitian dasar digolongkan dalam kelompok jasa-jasa publik karena sangat sulit untuk menentukan tarif penggunaan (*user charge*)-nya secara persis. Dewasa ini, di Indonesia peran swasta perlu diundang untuk menangani infrastruktur karena keterbatasan kemampuan keuangan pemerintah. Pada hakikatnya, Pemerintah menyediakan jasa-jasa publik pada saat melakukan internalisasi eksternalitas itu. Pencemaran udara oleh bus kota dan bajaj di Jakarta, limbah pabrik tahu di Kali Ciliwung maupun asap kebakaran hutan yang berasal dari kebun kelapa sawit Sumatera merupakan contoh dari eksternalitas karena tidak tercermin pada tarif angkutan kota, harga tahu maupun harga kelapa sawit yang dihasilkan oleh kebun tersebut. Pemerintah menyediakan jasa-jasa publik untuk membersihkan asap dari udara yang tercemar, limbah dari Kali Ciliwung dan asap yang mengganggu kesehatan orang yang menghirupnya.

Selain menyediakan jasa-jasa publik, pemerintah juga membiayai pengadaan *merit goods* yakni barang dan jasa yang selain memiliki karakteristik seperti barang serta jasa publik, walaupun dimiliki oleh individu tapi juga ikut dinikmati oleh orang lain. Contoh *merit goods* adalah pendidikan dan kesehatan. Diperlukan suatu tingkat pendidikan tertentu untuk dapat mencapai suatu tingkat pertumbuhan ekonomi yang tertentu pula. Infeksi flu burung ataupun penyakit menular yang diderita oleh seseorang sangat mengganggu bagi orang lainnya. Karena alasan efisiensi maka pengadaan pendidikan dan pemeliharaan kesehatan diserahkan kepada pemerintah. Selain dari alasan efisiensi, pengadaan pendidikan dan kesehatan juga memiliki aspek pemerataan karena melalui pendidikan dan jiwa serta raga yang sehat dimungkinkan terjadinya mobilitas sosial, setidaknya keluar dari garis kemiskinan. Oleh karena itulah mengapa pemerintah wajib menyediakan pengadaan pemeliharaan

⁴ Menteri Bank Sentral dan Gubernur Bank Negara Yusuf Muda Dalam (YMD), bersama dengan 16 Menteri lainnya yang beraliran kiri dalam Kabinet Dwikora yang disempurnakan (Kabinet 100 Menteri) diamankan oleh mahasiswa yang tergabung dalam KAMI/Laskar ARH (Arif Rahman Hakim) pada tanggal 16 Maret 1966 dan kemudian menyerahkannya kepada aparat keamanan. Pengakuan yang bersangkutan (YMD) dalam sidang pengadilan Mahmilub (Mahkamah Militer Luar Biasa) pada bulan September 1966 mengungkapkan bahwa wanita-wanita cantik yang berprofesi sebagai Sekretaris, artis penyanyi maupun penari Istana, merangkap sebagai wanita simpanan atau pemuas nafsu seks pejabat negara, sangat berperan untuk memperoleh kredit serta lisensi impor dari bank sentral maupun dari bank-bank milik negara lainnya.

masyarakat maupun fasilitas pendidikan, termasuk penyuluhan teknis seperti Bimas, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 34 Ayat (3) Perubahan UUD 1945.

Bentuk barang dan jasa publik lainnya adalah pengaturan pemerintah untuk menyetatkan persaingan pasar. Untuk kegiatan perekonomian di mana persaingan pasar tidak berfungsi secara efektif, pemerintah mengeluarkan aturan spesifik. Contohnya adalah pengaturan langsung atas tarif kegiatan usaha yang memiliki pasar monopoli seperti proyek-proyek infrastruktur yang telah disebut di atas.

Pemerintah mengatur kegiatan ekonomi yang tidak dapat diatur sendiri oleh dunia usaha apakah karena alasan kepentingan umum ataukah karena kontrak perjanjian dalam industri itu menyangkut masa yang cukup panjang. Termasuk dalam kelompok ini adalah pengaturan pemerintah atas keamanan proses pabrikasi makanan dan obat-obatan maupun regulasi yang sangat ketat yang mengatur industri keuangan. Pengaturan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah itu hendaknya ditujukan untuk peningkatan efektifitas dan efisiensi pasar dan dilakukan secara transparan, akuntabel, konsisten maupun prediktabel dan jangan bersifat gonjang-ganjing dan ditujukan bagi KKN.

Selain digunakan sebagai instrumen untuk mengejar pertumbuhan ataupun instrumen stabilisasi perekonomian, kebijakan fiskal pemerintah juga digunakan sebagai instrumen distribusi untuk mengejar sasaran pemerataan pendapatan masyarakat. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 beserta perubahannya (Pasal 28C dan Pasal 34), sasaran pemerataan ini sangat penting terutama untuk membantu golongan masyarakat yang kurang beruntung (orang cacat, orang tua, fakir miskin, anak-anak usia muda dan pengangguran) dalam mekanisme pasar. Untuk dapat menjangkau golongan masyarakat seperti itulah mengapa perlu diciptakan suatu jaring pengaman sosial termasuk program transmigrasi dari daerah padat penduduk ke daerah yang masih perlu tenaga kerja.

Kepustakaan:

Cooper, Richard N. 2005. *“Living with Global Imbalances: A Contrarian View”*. Policy Brief in International Economics. Nr. PB05-3. Washington, D.C.: Institute for International Economics. November.

- Eichengreen, Barry. 2005. *“The Blind Men and the Elephant”*. Makalah untuk the Tokyo Club Foundation’s Macroeconomic Research Conference on the Future of International Capital Flow. Kyoto, 21-22 Nopember.
- IMF.2005. “Global Imbalances: A Saving and Investment Perspectives”. *World Development Outlook*. September.
- Kindleberger, C.P. dan Robert Z. Aliber.2005. *Manias, Panics and Crashes*. 5th ed. New York: Palgrave McMillan.
- Nasution, Anwar. 2004. *Kesinambungan Anggaran Negara*. Orasi Ilmiah. Dies Natalis Universitas SAM Ratulangi ke 43, Manado, 23 September.
- Nasution, Anwar. 2005a. “Monetary Cooperation in East Asia”. Dalam *Journal of Asian Economics* 16 (2005): 422-442.
- Nasution, Anwar. 2005b. *“What East Asian countries should do to address global savings-investment imbalances”*. Makalah untuk Third East Asia Congress. Kuala Lumpur, Malaysia, 9-11 Desember.
- Stiglitz, Joseph. 2005. “The Morality of Economic Growth”. Dalam *Foreign Affairs*. 84(6). November/December.
- Weinstein, Michael M.(ed.). 2005. *Globalization. what’s new?* New York: Columbia University Press.
- Wolf, Martin. 2004. *Why Globalization Works*. New Haven: Yale Nota Bene. Yale University Press.