

# Indonesia di Masa Transisi

Zhang Hao

*Sungguh merupakan hal yang mengejutkan bahwa Indonesia yang beberapa waktu lalu termasuk di dalam negara-negara yang mengalami Asian Miracle, ternyata harus terpuruk akibat krisis yang melanda di kawasan sejak 1997 lalu. Krisis itu bahkan merontokkan rezim Soeharto yang telah memerintah dengan tangan besi selama 32 tahun. Akan tetapi, mundurnya Soeharto dari tampuk kekuasaan belum merupakan klimaks dari persoalan yang dihadapi Indonesia, karena pemerintahan Habibie yang menggantikannya ternyata tidak kunjung mendapatkan legitimasi baik dari masyarakat dalam negeri maupun internasional. Beberapa persoalan yang berkembang, baik di bidang ekonomi maupun politik, menandai masuknya Indonesia ke dalam masa transisi. Kapan Indonesia bisa keluar dari masa transisi ini akan sangat tergantung kepada keseriusan pemerintahan Habibie dalam merespons tuntutan masyarakat. Namun demikian, prospeknya sulit diduga. Kita masih harus bersabar menunggu hingga usai Sidang Istimewa MPR bulan November 1998 dan Pemilu tahun 1999.*

## Pendahuluan

**B**EBERAPA peristiwa politik yang terjadi mendadak di Indonesia sejak bulan Mei lalu telah memberikan kesan bahwa perkembangan situasi di Indonesia semakin tidak menentu. Keadaan ekonomi negara itu yang sangat terpuruk oleh krisis yang melanda kawasan Asia Timur tampaknya belum menunjukkan titik terang. Indonesia telah memasuki masa transisi.

Sungguh merupakan hal yang mengejutkan bahwa pada akhirnya Soeharto, tokoh yang terkenal dengan kekuasaan tangan besi, bersedia mundur dari jabatannya sebagai presiden yang telah didudukinya selama 32 tahun karena desakan rakyat. Ini berarti berakhir sudah zaman Orde Baru (Orba) yang pada awalnya membawa Indonesia "tinggal landas" dengan prestasi yang cukup menakjubkan, tetapi lalu menjatuhkannya dalam sekejap mata. Se-

mua ketidakberesan yang ditinggalkan Soeharto kini diletakkan pada pundak mantan Wakil Presiden B.J. Habibie, yang dinilai tidak kenal betul dengan liku-liku politik dan menanjak terus berkat hubungannya yang erat dengan keluarga Soeharto. Meskipun pemerintahan Presiden Habibie secara lisan mendapat dukungan dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yang terbukti telah memainkan peran penting dalam pengalihan kekuasaan itu, namun kepercayaan penuh dari masyarakat dalam negeri maupun internasional rupanya belum bisa pulih. Suara demonstrasi menuntut reformasi di bidang politik, ekonomi dan hukum masih nyaring di telinga, nilai tukar mata uang rupiah terhadap dolar AS terus terombang-ambing, dana dalam negeri tak henti-hentinya dilarikan ke luar negeri, kegiatan ekonomi mengalami stagnasi total, dan kehidupan rakyat semakin susah.

Tantangan-tantangan berat di bidang politik bagi pemerintah dan sederetan ma-

salah aktual di bidang ekonomi yang mewarnai era pasca-Soeharto ini, boleh dipandang sebagai ciri-ciri masa transisi yang sedang dialami Indonesia. Wajar saja kalau pemerintahan Indonesia yang sementara dipimpin Presiden B.J. Habibie dianggap sebagai pemerintahan peralihan atau transisi. Masa transisi dalam arti ekonomi maupun politik ini merupakan masa penting yang akan menentukan ke mana sebenarnya dan dengan wajah apa Indonesia akan dibawa menyongsong abad ke-21.

Tulisan ini dimaksudkan untuk menguraikan permasalahan yang sedang dihadapi pemerintah Indonesia, khususnya yang menyangkut masalah politik dan ekonomi, serta mencoba menjawab pertanyaan "apa sebenarnya yang sedang terjadi di Indonesia" dalam arti yang luas.

### Politik di Masa Transisi

Sudah merupakan pengetahuan umum bahwa pada hakikatnya krisis yang terjadi di Indonesia, baik di bidang politik maupun ekonomi, adalah krisis kepercayaan. Pada mulanya, rezim Soeharto tidak dipercaya lagi saat taraf kehidupan rakyat terus menurun, dan KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) yang merugikan rakyat sangat marak. Selanjutnya, pemerintah Habibie juga tidak dipercaya karena dinilai tidak serius dalam memecahkan krisis (*Merdeka*, 3 Juli 1998). Untuk menunjukkan kesungguhan dalam melaksanakan reformasi dan memasyarakatkan demokratisasi, serta memulihkan kepercayaan dalam dan luar negeri, pemerintah Habibie telah banyak melakukan manuver politik yang cukup me-

nyenangkan hati para aktivis pro demokrasi dan negara-negara Barat. Manuver-manuver tersebut antara lain mengeluarkan perintah untuk menghapuskan KKN, pemisahan dirinya dari keluarga Soeharto dengan menjatuhkan/mengeluarkan anak-anak Soeharto dari jabatan penting,<sup>1</sup> perancangan kembali undang-undang mengenai pemilihan umum serta struktur MPR, DPR dan DPRD serta beberapa undang-undang lainnya, pencabutan Surat Keputusan Menteri Penerangan No. 1/1981 yang menyangkut pembatasan oleh pemerintah terhadap liputan pers, pembebasan napol dan tapol, penarikan/pengurangan pasukan ABRI di Timor Timur dan Aceh, serta perbaikan kebijakan terhadap etnis Tionghoa yang selama ini selalu menjadi sasaran massa dalam setiap kerusuhan.

Tindakan-tindakan tersebut memang merupakan satu aspek kebijakan politik pemerintah untuk menciptakan ruang politik yang andal pada era reformasi dan demokratisasi ini. Namun, semua itu belum bisa mencerminkan keadaan sebenarnya jika tidak mengikuti perkembangan kekuatan-kekuatan politik di Indonesia yang menjadi komponen penting kehidupan politik di Indonesia. Pada zaman Orba, perkembangan kehidupan partai di Indonesia sangat ditekan oleh pemerintah. Adalah hal yang pasti terjadi bahwa begitu dilepaskan dari tekanan itu, kekuatan-kekuatan sosial politik akan mengembangkan diri dengan berbagai bentuk dalam suasana politik domestik yang relatif bebas.

<sup>1</sup>Antara lain pemindahan jabatan Letjen Prabowo Subianto dari Pangkostrad ke Komandan Sesko (Dansesko) ABRI, dan mengeluarkan enam anak Soeharto dari MPR.

### *Perkembangan Berbagai Kekuatan Sosial-Politik*

Masa Orde Baru adalah masa yang paling gemilang bagi Golkar. Terlepas dari senang dan tidak senang, keberadaan Golkar di tengah pentas politik Indonesia pada waktu itu sangat dominan setidaknya dari besarnya massa simpatisan yang dimilikinya. Beragam kalangan berhasil diraihnya, meliputi hampir semua golongan yang ada dalam masyarakat. Kenyataan ini memberikan sumbangan yang tidak kecil bagi keberhasilan Golkar sebagai pemenang dalam setiap pemilu yang telah diadakan pada masa Orde Baru (Padiangan, 1996).

Sebagai suatu *functional group* yang terbentuk dengan dukungan utama dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) pada tahun 1964, untuk mengimbangi kekuatan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang sangat kuat pada saat itu, dan selama lebih dari tiga dasawarsa di bawah DPP yang dikendalikan oleh Presiden Soeharto, Golkar telah menjalankan fungsinya sebagai sebuah partai politik yang berkuasa. Sementara itu, Golkar juga menjadi instrumen untuk memenangkan pemilu dan merupakan infrastruktur politik bagi ABRI dalam melakukan dwifungsinya dalam bidang politik (Seda, 1996). Di satu sisi, Golkar meraih suara untuk memberi legitimasi kepada pemerintah, di sisi lain memperoleh hak-hak istimewa dari pemerintah dan menjadi satu kekuatan mayoritas mutlak yang bersifat perpanjangan tangan dari pusat-pusat kekuasaan di luar dirinya (Kompas, 17 Oktober 1993), sehingga bisa menentukan secara absolut setiap langkah regulasi politik tanpa kemungkinan terancam boikot oleh kekuatan mana pun (Karim, 1998).

Kemandirian Golkar sering dipertanyakan mengingat hubungannya dengan ABRI. Sepanjang perkembangan Golkar, unsur-unsur militer dan birokrasi telah banyak terserap, sehingga kemandiriannya sebagai suatu organisasi sosial politik sangat terbatas. Sebelum tahun 1993, Golkar selalu dikuasai militer secara langsung atau tidak langsung melalui jabatan Ketua Umum.<sup>2</sup> Ungkapan dari Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) Jenderal Hartono, bahwa ABRI berada di belakang Golkar, secara historis ABRI tidak pernah terpisah darinya, dan bahwa setiap anggota ABRI adalah kader Golkar (Kompas, 18 Maret 1996), merupakan refleksi dari dominasi dan/atau besarnya pengaruh ABRI di Golkar.

Mundurnya Soeharto dari jabatan presiden dan Harmoko dari posisi Ketua Umum Golkar serta diselenggarakannya Musyawarah Nasional Luar Biasa (Munaslub) pada bulan Juli lalu ternyata telah memberikan peluang besar bagi revitalisasi Golkar dalam menghapus citra konservatif, penyesuaian diri dengan tuntutan jaman yang baru, pewujudan otonomi dan keterbukaan, sehingga berjalan lebih seperti satu partai politik. Dalam Munaslub tersebut, untuk pertama kalinya Ketua Umum Golkar dipilih melalui cara *voting* yang sempat menimbulkan persaingan sengit.<sup>3</sup> Hasilnya pihak Akbar Tandjung menang, Dewan Pembina Golkar yang selama ini banyak campur tangan dalam

<sup>2</sup>Pada periode-periode sebelum 1993, kepemimpinan Golkar selalu diketuai oleh seorang jenderal purnawirawan.

<sup>3</sup>Perebutan ini terjadi antara Akbar Tandjung yang didukung oleh Presiden Habibie dengan Edi Sudrajat yang didukung oleh sebagian jenderal purnawirawan, termasuk mantan Wapres Try Sutrisno dan kader-kader muda yang anti Habibie.

urusan intern organisasi dihapuskan, kemandirian organisasi ditegaskan kembali (*The Asian Wall Street Journal*, 13 July 1998), sehingga Golkar dapat berkembang menjadi lebih otonom, lebih demokratis dalam pengembangan dirinya, dan menjadi semacam *rulling party* yang memegang kekuasaan di tangannya sendiri serta berhak mengatur mekanisme kenegaraan dan pemerintahan, seperti halnya UMNO di Malaysia dan PAP di Singapura (*Kompas*, 17 Oktober 1993). Hal itulah yang memang dicita-citakannya sejak dulu.

Semangat baru itu rupanya sedang tumbuh di dalam tubuh Golkar dalam menghadapi pemilihan umum yang akan diadakan tahun depan. Memang, Golkar memiliki dukungan material yang jauh lebih unggul daripada partai-partai lain, tetapi jumlah suara yang diraih nampaknya akan turun drastis dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya, mengingat kehadiran kekuatan-kekuatan sosial politik lain yang tak boleh diremehkan pengaruhnya karena mempunyai manajemen dan kepemimpinan yang karismatis, seperti misalnya Partai Demokrasi Indonesia (PDI) di bawah pimpinan Megawati, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang dilahirkan oleh Nahdlatul Ulama (NU),<sup>4</sup> Partai Bulan Bintang (PBB)<sup>5</sup> yang didirikan oleh sejumlah organisasi masyarakat Islam dan Barisan Nasional yang dipelopori oleh tokoh-tokoh tua (*Media Indonesia*, 5 Agustus 1998). Dengan demikian, Gol-

kar mesti bisa membuat *platform* dan program politik yang baru sama sekali, yang meninggalkan kesan kolot. Ketua Umum Golkar harus lebih mampu mengakomodasi keinginan rakyat ke arah demokratisasi (*Editor*, 7 Oktober 1993), mengkoordinasi perbedaan pendapat di dalam tubuhnya sendiri, sehingga dapat bersiap-siap menghadapi tantangan dari partai-partai tersebut.

Kenyataannya adalah, Golkar sebenarnya tidak berhasil melakukan reformasi melalui Munaslub itu, karena proses pemilihan Ketua Umum tetap dicampuri oleh faktor dukungan menentukan dari militer. Akbar Tandjung sendiri yang merangkap sebagai Mensesneg, tidak mungkin tidak dipengaruhi oleh pemerintah dan birokrasi. Ini berarti, Golkar masih belum bisa memisahkan diri dari ABRI dan birokrasi.<sup>6</sup> Apalagi dalam pemilu mendatang, Golkar yang sudah terbiasa bersandar pada mitranya akan tetap memerlukan dukungan mereka agar dapat menang dalam kompetisi yang tajam. Hanya dengan dukungan itulah, Golkar mungkin bisa mempertahankan suara paling banyak 30 persen (*Bisnis Indonesia*, 13 Juli 1998).

Seperti dikemukakan di atas, tantangan yang dihadapi oleh Golkar datang dari maraknya kegiatan-kegiatan partai/organisasi sosial politik non-pemerintah. Kecuali kedua parpol lama (PDI dan PPP) yang sedang berusaha mencari kebangkitannya kembali, khususnya PDI Perjuangan di bawah Megawati Soekarnoputri, gejala yang paling menonjol adalah terus bermunculannya partai-partai baru bagaikan jamur di musim hujan,

<sup>4</sup>Diketuai oleh Matori Abdul Djali.

<sup>5</sup>Diketuai oleh Prof. Dr. Yusril Ichza Mahendra; para pemrakarsanya adalah tokoh-tokoh eks Masyumi, dan didirikan oleh 22 ormas dan dakwah Islam yang terhimpun dalam Badan Koordinasi Umat Islam (BKUI).

<sup>6</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Susanto Pudjorntonno, *Chief Editor*, *The Jakarta Post*.

sehingga sistem partai Indonesia cenderung ke arah multi-partai. Ketiga partai yang sah pada jaman Orde Baru dianggap tidak cukup lagi mewakili suara hati dan keinginan rakyat. Hingga Juli 1998, tercatat sekitar 60 partai politik (termasuk Golkar, PPP dan PDI) telah mengklaim eksistensinya, di mana 42 di antaranya sudah mendaftarkan diri di Departemen Dalam Negeri.

Meskipun munculnya banyak partai baru dengan latar belakang berbeda-beda<sup>7</sup> tersebut akan mengurangi kekuatan partai-partai politik lama baik PDI, PPP maupun Golkar, tetapi ketiga partai yang disebutkan terakhir itu tetap akan sangat diuntungkan oleh peraturan baru tentang kepartaian di Indonesia. Jika RUU tentang partai politik yang diusulkan oleh pemerintah kelak disahkan oleh DPR, hanya ketiga partai itu dan beberapa partai lain yang berbasis kuat dalam jumlah terbatas saja yang dapat lolos ujian kualifikasi sebagai partai politik. Persyaratan yang harus dipenuhi akan mempersulit partai-partai untuk diakui sebagai parpol yang berhak ikut dalam pemilu. Salah satu syarat yang memberatkan itu, misalnya, tentang keharusan memiliki 14 cabang partai pada tingkat propinsi dan ranting partai sebanyak 50 persen dari jumlah kabupaten/kotamadya yang ada. Dengan kata lain, hari depan partai-partai itu adalah *survival of the fittest*.

Cara yang paling mungkin digunakan oleh partai baru yang relatif lemah dan ku-

rang pengalaman untuk mengimbangi atau menggantikan posisi partai lama dalam pemilu nanti, khususnya Golkar yang dianggap tidak memadai lagi pada era reformasi, adalah melakukan aliansi atau koalisi, baik menurut agama, asas maupun kesamaan-kesamaan lainnya. Ini kiranya bakal terjadi menjelang pemilu, karena sekarang tanda-tandanya sudah muncul, misalnya PKB cenderung bergandengan tangan dengan PDI Perjuangan yang dipimpin oleh Megawati (*Kompas*, 24 Juli 1998). Tetapi masih terlalu dini untuk meramal partai-partai itu akan muncul dengan wajah apa sebenarnya nanti, karena partai-partai itu belum dewasa, atau belum waktunya menyampaikan tujuan dan keinginan mereka yang sesungguhnya<sup>8</sup> demi kepentingan politik.

Dengan demikian, Pemilu 1999 nanti pasti akan ramai dengan kejadian-kejadian di luar dugaan kalau partai-partai baru yang cukup kuat pengaruhnya itu mulai bergabung atau berpisah satu sama lain. Jadi suatu aturan permainan sangat diperlukan untuk menjamin sehatnya suasana pemilu nanti, yaitu suasana demokratis tetapi tidak ekstremis, ramai tetapi tidak kacau, penuh antusias tetapi tidak emosional. Perumusan undang-undang baru mengenai pemilihan umum serta peraturan-peraturan yang bersangkutan akan menjadi tugas yang berat bagi pemerintah pada saat ini.

### Masalah Dwifungsi ABRI

Sudah sekian lama dwifungsi ABRI mendapat perhatian dari masyarakat luas. Selama ini, sebagai satu-satunya organisasi

<sup>8</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Susanto Pudjmartono, *Chief Editor, The Jakarta Post*.

<sup>7</sup> Misalnya ada yang berlandaskan politik ideologi yang jelas, ada yang berbasis dukungan massa yang kuat, ada yang didorong oleh karena sikap reaktif atas perlakuan pemerintah yang dirasa diskriminatif, ada juga yang berdasarkan kombinasi ketiga unsur tersebut.

militer di kawasan ini yang mempunyai basis legal dan ideologis atas perannya di dalam urusan sipil, ABRI menganggap dirinya berbeda dengan pasukan-pasukan bersenjata yang lain di dunia, karena mereka bukan suatu instrumen negara, melainkan kekuatan yang ikut serta dalam menciptakan negara (Vatikiotis, 1993). Campur tangan ABRI telah banyak terulur ke dalam kehidupan politik negara melalui sistem "kekaryaan".

Masalah itu lebih menyolok lagi setelah Indonesia memasuki era reformasi yang ditandai oleh terbentuknya Kabinet Reformasi Pembangunan pada akhir Mei lalu. Citra ABRI sempat merosot tajam di mata rakyat mengingat beberapa hal yang kurang menyenangkan akhir-akhir ini, antara lain sikap ABRI yang terlalu apatis dan tidak bertanggung jawab ketika terjadi kerusuhan dan penjarahan, tidak efektif dalam penyelidikan peristiwa 12 Mei yang mengakibatkan empat mahasiswa tertembak hingga tewas, terungkapnya keterlibatan ABRI dalam penculikan aktivis demokrasi dan tindakan yang melanggar hak asasi manusia lainnya. Jika tugas ABRI untuk menjamin keamanan dan stabilitas negara pun belum bisa dijalankan dengan baik, apakah kehadiran mereka masih diperlukan di dalam badan politik negara?

Kalau ditinjau dari sejarah, dwifungsi ABRI yang pertama-tama dikenal sebagai konsep "jalan tengah"<sup>9</sup> itu lahir pada masa darurat di mana tentara diberikan tugas sejarah untuk membantu membangun negara, dan diresmikan secara tertulis pada

tahun 1982.<sup>10</sup> Kemudian ABRI berpegang teguh pada basisnya ini sampai 32 tahun lebih tanpa pernah direvisi dengan sungguh-sungguh, sehingga militer masuk ke lembaga-lembaga sosial politik dan/atau kekuatan sosial politik dalam jumlah besar. Pada permulaan 1990-an, justru Jenderal (Purn.) A.H. Nasution sendiri pernah mengeluarkan peringatan bahwa penerapan dwifungsi sudah melampaui batas (Noer, 1993).

Dalam perkembangan akhir-akhir ini, ABRI menunjukkan sikap untuk membangun suatu kerangka baru dalam pembagian peran politiknya di Indonesia, dengan terus melakukan *readjustment* dan *reposition* (*The Straits Times*, 22 June 1998), mengingat demokratisasi yang menuntut kemandirian sipil. Pangab Jenderal Wiranto pernah mengatakan beberapa waktu lalu, bahwa ABRI itu berasal dari rakyat dan tugasnya adalah mengabdikan diri kepada rakyat. Jika rakyat tidak ingin ABRI berpolitik lagi, ABRI bisa mundur. Untuk mengurangi perannya di bidang politik, ABRI kiranya akan mengikuti jejak yang lazim ditempuh oleh kekuatan militer di seluruh Asia Timur, seperti Korea Selatan, Taiwan, Filipina dan Thailand, di mana militer mundur dari panggung politik (*The Straits Times*, 22 June 1998).

Tetapi tidak ada orang yang yakin benar bahwa ABRI bakal menghilang begitu saja dari percaturan politik Indonesia dalam jangka waktu dekat ini. Paling tidak, Golkar dan Presiden Habibie masih memerlukan dukungannya yang begitu kuat di daerah, untuk memenangkan Pemilu menda-

<sup>9</sup>Konsep ini dikemukakan oleh Jenderal A.H. Nasution dalam pidatonya pada 11 November 1958.

<sup>10</sup>Dengan diterimanya RUU tentang "Ketentuan Pokok Pertahanan dan Keamanan RI".

tang. Dipertahankannya kursi ABRI di DPR dan MPR adalah buktinya, meskipun menurut rancangan undang-undang mengenai struktur DPR/DPRD yang kemungkinan besar disahkan jumlah kursi ABRI di DPR dikurangi lagi dari 75 orang menjadi 50 orang (*Bisnis Indonesia*, 8 Juli 1998).

## Ekonomi di Masa Transisi

### Resesi Ekonomi

Dalam tiga dasawarsa yang lalu, ekonomi Indonesia tercatat tumbuh dengan rata-rata 6,9 persen per tahun. Pemerintah berhasil melakukan pergeseran kebijakan strategis terhadap produk-produk ekspornya dari mengutamakan produk-produk migas ke produk-produk non-migas pada pertengahan 1980-an, sedangkan basis usahanya mulai dialihkan secara bertahap dari usaha-usaha agraris ke usaha industri (manufaktur). Perekonomian dalam negeri mendapat perlindungan yang cukup baik di bawah naungan lingkungan makro di kawasan yang penuh dinamika.

Ditinjau secara komparatif, pemerintah Orde Baru telah mengubah keadaan perekonomian Indonesia yang bangkrut sebagai peninggalan Orde Lama, dan menjadikan Indonesia salah satu lokomotif perkembangan di kawasan dengan tercapainya prestasi-prestasi berikut ini:

- Berhasil menekan laju inflasi dari 600 persen pada tahun 1966 menjadi 6,7 persen pada 1996 (*Asia Week*, 30 December 1996 - 5 January 1997).
- Menaikkan laju pertumbuhan Produk Nasional Bruto (PNB) dari 7 persen pada 1965-1980 menjadi 7,6 persen pada 1990-

1995; jumlah PDB bertambah dari 5,98 juta dolar AS pada 1965 menjadi 7,46 juta dolar AS pada 1996, sedangkan pendapatan per kapita yang tercatat sebesar 100 dolar AS pada pertengahan 1960-an naik menjadi 1.088 dolar AS pada 1997,<sup>11</sup> yang memasukkan Indonesia ke dalam kategori *lower middle economy*.

- Menurunkan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan yang tercatat 67,9 juta jiwa (58 persen) pada awal berdirinya rezim Orde Baru menjadi 22,5 juta jiwa (11,3 persen) pada 1996.

Banyak usaha telah dicurahkan oleh masyarakat maupun lembaga-lembaga keuangan internasional untuk mengembangkan kegiatan ekonomi dan bisnis di berbagai bidang di Indonesia, tetapi banyak masalah muncul dan membawa akibat negatif pada waktu itu, antara lain karena kurang transparannya kebijakan pemerintah, tersebar luasnya KKN, dan lain-lain. Masalah-masalah seperti itu nampak terus diabaikan hanya karena sistem nasional telah begitu lama dipertahankan oleh satu pemimpin negara saja, meskipun dapat dimaklumi bahwa tidak mungkin suatu sistem ekonomi berjalan tanpa masalah.

Akan tetapi, tidak ada yang menduga bahwa pengambangan mata uang Thailand, baht, tanggal 2 Juli 1997, akan menimbulkan komplikasi sosial dan politik seberat yang dialami Indonesia, khususnya krisis ekonomi yang berkepanjangan. Sejak akhir tahun lalu, krisis mata uang yang melanda beberapa negara di kawasan mulai melamparkan pukulannya secara lebih parah lagi

<sup>11</sup>Lihat Pidato Kenegaraan Presiden Soeharto, 1997.

pada ekonomi Indonesia. Bahkan situasi bertambah serius karena dipengaruhi unsur-unsur non-ekonomi seperti kerusakan dan huru-hara yang terjadi di seluruh negeri yang klimaksnya terjadi pada 12-15 Mei 1998 yang mengakibatkan ribuan orang tewas dan memaksa pergantian kekuasaan pada tanggal 21 Mei 1998. Keadaan diperparah lagi oleh lesunya ekonomi di seluruh kawasan Asia Timur yang ditandai oleh devaluasi mata uang yen Jepang terhadap dolar AS, dan bencana alam yang merajalela di beberapa negara tetangga. Beban perekonomian nasional kian berat. Prestasi yang pernah dicapai pemerintah Orba nampaknya musnah dalam waktu sekejap saja.

Menurut data BPS, sejak bulan Juli lalu, nilai mata uang rupiah telah anjlok hingga lebih dari 80 persen. Inflasi tujuh bulan pertama di tahun ini mencapai 59,1 persen. Inflasi tahunan (Agustus 1997 - Juli 1998) sebesar 68,72 persen (*Bisnis Indonesia*, 4 Agustus 1998), dan diperkirakan akan melewati 100 persen pada akhir tahun. Pendapatan Nasional Bruto (PNB) per kapita diperkirakan menjadi 436 dolar AS pada tahun ini (*Kompas*, 8 Juli 1998). Rakyat yang hidup di bawah garis kemiskinan mencapai 79,4 juta jiwa, dan diperkirakan akan meningkat sampai 95,8 juta jiwa pada akhir tahun ini, atau mencapai 48 persen dari 220 juta penduduk Indonesia (*The Jakarta Post*, 3 Juli 1998). Pertumbuhan ekonomi tahun ini diperkirakan minus 13,06 persen.

Pada tahun 1985, Indonesia berhasil mewujudkan swasembada pangan, dan mengalami masa panen yang relatif baik pada tahun-tahun berikutnya. Tetapi tahun 1997 lalu, produksi beras menghadapi kesulitan akibat kekeringan yang melanda daerah

penghasil padi, sehingga telah mengurangi atau memperlambat produksi beras. Akibatnya, harus dilakukan impor beras. Namun sebagai konsekuensi dari krisis moneter, kelancaran impor beras terhambat karena menurunnya kredibilitas bank-bank Indonesia sehingga L/C dari bank-bank Indonesia tidak diterima oleh pengeksport asing. Ditambah lagi dengan kurang lancarnya saluran distribusi sehingga membuat cadangan beras Bulog turun drastis, dan harga beras pun naik menjadi Rp 3.000,-/kg. Harga minyak goreng juga naik dari Rp 4.000,-/kg pada akhir Juni menjadi Rp 7.000,-/kg pada awal Juli 1998.

Kian meningkatnya jumlah masyarakat rawan pangan dapat menjadi unsur instabilitas internal meskipun kebanyakan mereka tidak mau melibatkan diri ke dalam urusan politik. Beberapa langkah telah diambil pemerintah untuk memecahkan masalah pangan, antara lain berusaha melancarkan saluran distribusi, melaksanakan program "pasar khusus" yang menyajikan beras sebanyak 10 kg per orang setiap bulan dengan harga Rp 1.000,- per kg kepada keluarga miskin di beberapa daerah. Sejalan dengan itu, untuk menjamin pengadaan minyak goreng di dalam negeri, pajak ekspor CPO dinaikkan dari 40 persen menjadi 60 persen. Meskipun demikian, beban di pundak rakyat menengah ke bawah tetaplah terlalu berat.

### *Penyebab Utama Krisis Moneter*

Krisis yang menjatuhkan ekonomi Indonesia tidak terjadi begitu saja, melainkan melalui proses perubahan kuantitatif sampai perubahan substansif. Di samping terpengaruh oleh dampak buruk dari krisis regional



di Asia, beberapa unsur ekonomi dalam negeri menjadi penyebab utama keruntuhan ekonomi makro itu.

Pertama, penumpukan utang luar negeri, khususnya utang swasta telah memberikan beban yang sangat berat bagi pemerintah. Sebelum krisis ekonomi, lembaga-lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia, IMF dan investor-investor asing memberikan penilaian positif terhadap Indonesia, dan bersedia memberikan pinjaman kepada Indonesia. Jumlah utang luar negeri pada tahun 1996 adalah 74,6 milyar dolar AS, sementara cadangan devisa RI 19,1 milyar dolar AS. Saat rupiah tertimpa depresiasi, utang luar negeri mulai melonjak jika dihitung dengan valuta asing, yaitu menjadi 135 milyar dolar AS, sedangkan cadangan devisa hanya tercatat 14 milyar dolar AS. Pembayaran utang luar negeri tersebut memicu berlarut-larutnya krisis. Diperkirakan, pada tahun 1998 saja devisa yang diperlukan untuk membayar utang-utang itu mencapai 36-37 milyar dolar AS, terdiri atas utang perusahaan swasta sebesar 27 milyar dolar AS, utang perbankan sekitar 7-8 milyar dolar AS, dan utang pemerintah sekitar 2 milyar dolar AS. Khusus devisa untuk membayar utang pemerintah bersifat netto, yakni kewajiban pembayaran kurang lebih 7 milyar dikurangi pemasukan utang baru kira-kira 5 milyar dolar AS (*Kompas*, 24 Juli 1998).

Dapat kita bayangkan betapa besar tekanan pembayaran utang itu terhadap nilai pasar dari dolar AS. Pada awalnya, pemerintah sempat mengambil sikap yang tidak peduli terhadap utang swasta dengan menganggapnya sebagai urusan sektor swasta sendiri. Baru setelah jumlah perusahaan yang

tidak lagi sanggup membayar utang luar negeri kian bertambah, sehingga kepercayaan terhadap reputasi dunia usaha Indonesia kian menipis di luar negeri, pemerintah menyadari betapa seriusnya masalah ini. Negosiasi pun mulai ditempuh.<sup>12</sup> Pada akhir Mei 1998, tim negosiasi utang luar negeri swasta berhasil mencapai kesepakatan dengan pihak kreditur perbankan dengan syarat tertentu untuk menjadwalkan ulang utang luar negeri swasta, yang konon mencapai 78 milyar dolar AS. Negosiasi berhasil mencapai apa yang disebut "Kesepakatan Frankfurt". Berdasarkan kesepakatan tersebut, debitur Indonesia diberi keringanan berupa pembebasan pokok pinjaman (*principal payment*) selama tiga tahun, serta perpanjangan pembayaran cicilan hingga lima tahun (*Bisnis Indonesia*, 23 Juli 1998). Sementara itu, Indra (*Indonesian Debt Restructuring Agency*) yang berada di bawah pengawasan Bank Indonesia akan mulai bekerja mengatasi tekanan pembelian dolar AS khusus oleh dunia usaha,<sup>13</sup> dengan cara membagi rata pembayaran utang luar negeri selama delapan tahun (*Kompas*, 1 Juni 1998 dan 24 Juli 1998). Dengan demikian, masa-

<sup>12</sup>Negosiasi tentang pembayaran utang luar negeri antara pemerintah Indonesia dan para kreditur diadakan empat kali pada tahun ini, masing-masing pada bulan Februari di Singapura, tanggal 15-17 April di New York, tanggal 8-10 Mei di Tokyo dan tanggal 26 Mei di Frankfurt.

<sup>13</sup>Dengan kata lain, Indra akan memberikan perlindungan terhadap risiko nilai tukar yang terjadi karena debitur diperbolehkan membayar utangnya dalam mata uang rupiah. Mekanisme kerjanya adalah bahwa para debitur Indonesia membayar utangnya kepada pihak kreditur bank asing dengan mata uang rupiah melalui Indra. Selanjutnya Indra membayarkannya kepada kreditur asing dalam mata uang dolar AS.

lah utang luar negeri diharapkan dapat dikurangkan untuk sementara.

*Kedua*, ketidaksehatan bank dan kebijakan moneter pemerintah yang kurang jelas. Jauh sebelum krisis, bank-bank di Indonesia sudah menunjukkan tanda-tanda kebobrokan. Ekspansi kredit ternyata telah menyebabkan bank-bank menjadi tidak sehat. Begitu diserang devaluasi, kredit menjadi macet dan akibatnya perbankan menjadi hampir lumpuh. Perbankan merupakan badan fundamental suatu negara untuk mendukung kegiatan ekonomi. Baik atau tidaknya pelaksanaan fungsinya berarti vital terhadap seluruh ekonomi nasional yang berjalan. Oleh karena itu, kesepakatan mengenai pembenahan sektor perbankan lebih diutamakan dalam perundingan pertama dengan IMF yang disusul dengan likuidasi 16 bank yang tak sehat, pembekuan 7 bank swasta dan *take over* 7 bank lainnya, dan memasukkan 40 bank ke dalam pengawasan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang didirikan pada Januari 1998 (*Media Indonesia*, 2 Juli 1998).

Meskipun demikian, kebijakan moneter pemerintah masih membingungkan perbankan Indonesia dan pengusaha-pengusaha menengah ke bawah. Dengan bantuan IMF, pemerintah (Bank Indonesia) menjabarkan kebijakan moneter ketat melalui instrumen yang sangat terbatas, yaitu meningkatkan suku bunga SBI (Sertifikat Bank Indonesia), demi menurunkan inflasi dan memantapkan nilai tukar rupiah. Suku bunga SBI untuk jangka waktu sebulan dinaikkan dari 11 persen menjadi 30 persen per tahun dan dana BUMN dari seluruh perbankan nasional ditarik oleh BI. Selanjutnya, peningkatan suku bunga SBI dilakukan seperti *bom-*

*bardment*. Maret 1998 saja, suku bunga SBI untuk jangka waktu sebulan sudah mencapai 45 persen, dan bulan berikutnya melangit hingga 58 persen per tahun.

Keadaan seperti itu hanya akan mematikan sektor riil, khususnya mereka yang sudah lama tidak memproduksi lagi karena kredit menjadi sangat mahal, dan sejumlah perusahaan terpaksa gulung tikar karena tidak ada dana (*Media Indonesia*, 2 Juli 1998). Di lain pihak, suku bunga deposito yang meningkat di atas suku bunga SBI menjadikan semakin mahal dana-dana masyarakat yang diperoleh perbankan. Ini mendorong melesatnya bunga pinjaman dan menyulitkan perbankan untuk memutar dananya selain membeli SBI. Dengan demikian, hampir seluruh bank beroperasi dengan *negative spread* (*Indonesian Capital Market Journal*, 1998). Kondisi yang parah ini jika dibiarkan terus akan membuat banyak bank memerlukan dana likuiditas BI, dan akan makin banyak lagi bank masuk daftar hitam pengawasan BPPN (*Media Indonesia*, 1 Juli 1998). Untuk merehabilitasi sektor perbankan, BI harus menyediakan uang yang cukup. Ini akan berarti menambah jumlah mata uang yang beredar sehingga inflasi akan naik lagi.

### *Bantuan Luar Negeri*

Demi mengatasi krisis yang entah kapan selesainya, salah satu langkah penting yang dapat diambil oleh pemerintah adalah mencari dukungan/bantuan luar negeri seluas mungkin. Selama lebih dari 50 tahun sejak berdirinya Indonesia, baik pemerintah Orde Lama maupun Orde Baru menganggap bantuan luar negeri sebagai wahana

penting untuk menyediakan dana dan ip-tek yang diperlukan dalam proses pembangunan bangsa. Khususnya pada masa Orde Baru, bantuan luar negeri merupakan sumber pendapatan utama ketiga, setelah pendapatan produk-produk migas dan non-migas (Wie, 1998). Jumlah dana bantuan internasional resmi selama 1967-1992 mencapai 12 sampai 13 persen dari pendapatan pemerintah pada periode tersebut. Implikasi politik dari keadaan ini adalah, mudah sekali bagi negara/organisasi internasional donor untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan negara penerima bantuan dengan cara menunda atau membatalkan pencairan dana jika negara penerima tidak memenuhi syarat yang ditetapkannya, apalagi pada waktu negara penerima sedang dalam masa yang sangat kekurangan dana.

Saat pengembangan rupiah membawa konsekuensi yang tak terkendali, pemerintah Soeharto sekali lagi meminta bantuan dari masyarakat internasional, terutama melalui IMF. Setelah tiga kali melakukan perundingan dengan IMF yang mencapai serangkaian kesepakatan yang sangat memberatkan Soeharto dan ternyata tidak sepenuhnya sesuai dengan keadaan dalam negeri, Indonesia telah mendapat pencairan bantuan dari IMF sebanyak 3 milyar dolar AS sebagai bagian dari paket bantuan sebesar 43 milyar dolar AS. Tentu saja, pencairan itu tidak datang begitu saja, melainkan sempat mengalami beberapa kali penundaan ketika sikap Soeharto dianggap tidak sungguh-sungguh melaksanakan kesepakatan.

Dibandingkan dengan Soeharto, sikap Presiden Habibie lebih luwes dan kompromis dalam mengundang pencairan selanjutnya dari bantuan masyarakat internasional.

Presiden Habibie tidak hanya menunjukkan kesediaan untuk melaksanakan semua kesepakatan yang selalu didesak IMF, tetapi juga melakukan beberapa aksi nyata yang di luar dugaan demi memperlihatkan kebulatan tekadnya dalam melakukan reformasi pada umumnya, dan memulihkan kepercayaan masyarakat pada khususnya. Ternyata langkah ini disambut baik oleh pihak luar negeri, dan dana bantuan pun berdatangan, meskipun diselingi oleh penundaan karena penyelenggaraan Munaslub Golkar.

Hingga akhir Juli 1998, Indonesia telah mendapat bantuan dari IMF bagian ke-3, sebanyak 1 milyar dolar AS (sudah masuk ke BI) yang dilengkapi dengan bantuan tambahan sebesar 6,2 milyar dolar AS untuk menutup defisit anggaran 1998/1999 yang disebabkan oleh besarnya pengeluaran untuk memperkuat jaring pengaman sosial (*social safety net*) (Kompas, 23 Juli 1998). Selain itu, pertemuan CGI (*Consultative Group on Indonesia*) yang baru selesai di Paris telah menjanjikan pinjaman sebesar 7,894 milyar dolar AS kepada Indonesia yang berarti jauh lebih banyak daripada tahun lalu (5,299 milyar dolar AS). Bantuan ini direncanakan akan dicairkan pada tahun ini juga, tidak seperti biasanya di mana pencairan dilakukan pada tahun berikutnya (Media Indonesia, 31 Juli 1998).

Tentu saja tindakan menggantungkan diri pada bantuan/pinjaman luar negeri akan mendatangkan risiko, misalnya membuat pembayaran utang menjadi lebih sulit lagi pada tahun-tahun mendatang, di mana negara akan terperosok ke dalam perangkap "gali lubang tutup lubang", dan menyebabkan hilangnya kemandirian kedaulatan dan terlukanya perasaan nasionalisme. Akan te-

tapi bantuan luar negeri terbukti membawa harapan kepada ekonomi Indonesia yang sekarang memang kekurangan daya untuk bangkit kembali. Meskipun harapan itu tipis, tetapi tetap lebih baik daripada tak ada sama sekali.

### Ekonomi Dulu Atau Politik Dulu

Berbeda dengan yang terjadi di Uni Soviet dan Eropa Timur, di mana negara menjadi terpecah-belah akibat resesi ekonomi yang berkepanjangan dan *shock therapy* yang dijalankan kurang manjur sehingga terjadi reformasi sistem politik dari sistem sosialisme ke kapitalisme dan ternyata lebih memperburuk situasi, krisis ekonomi dan perubahan politik di Indonesia terjadi pada waktu yang hampir sama, dan keduanya saling terkait erat sehingga susah untuk memisahkannya satu sama lain.

Di satu pihak, stabilitas politik Indonesia sangat dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi. Meskipun masa kini adalah masa reformasi di mana rakyat mempunyai kebebasan mencari hak dan kepentingannya yang sah, tetapi semua tidak bisa terwujud kalau urusan makan pun menjadi masalah. Kalau pemerintah tidak berupaya mencegah kenyataan terus anjloknya perekonomian, rakyat miskin yang jumlahnya kian bertambah bakal menjadi unsur yang tidak mantap bagi situasi politik. Kemungkinan terjadi lagi kerusuhan tidak dapat dikesampingkan. Meskipun sampai sekarang pemerintah telah berulang kali menegaskan bahwa rencana reformasi ekonomi yang rinci telah terbentuk, pelaksanaan sistematis dan kongkret toh belum juga keluar. Ditambah dengan semakin memburuknya kondi-

si ekonomi di seluruh kawasan Asia, prospek ekonomi Indonesia menjadi susah diramal, dan yang jelas, proses pemulihan sulit dimulai dalam 3-5 tahun.

Di pihak lain, pemulihan ekonomi Indonesia sangat tergantung pada kepercayaan terhadap pemerintah dan situasi politik Indonesia, di samping masalah intern berupa struktur dan sistem ekonomi. Kegiatan ekonomi justru dihalangi oleh faktor-faktor non-ekonomi (*Kompas*, 22 Juli 1998). Seandainya situasi politik terus goyah, kerusuhan sering terjadi, maka ekonomi terpaksa menjadi "pencuci piring" (*Kompas*, 3 Juli 1998) untuk gerakan-gerakan politik. Beberapa langkah yang diambil pemerintah untuk memantapkan citra reformasi dan meraih kepercayaan sekurang-kurangnya telah mendapat tanggapan positif, bantuan dana pun mengalir ke Indonesia, dan terbukti meredakan beberapa masalah ekonomi untuk sementara, misalnya utang luar negeri dan defisit APBN. Tetapi peristiwa-peristiwa penting yang akan terjadi seperti antara lain diselenggarakannya Sidang Istimewa MPR dan Pemilu tahun 1999, yang akan mempengaruhi struktur kekuasaan dan menunjukkan arah perjalanan pasca masa transisi, mungkin akan mendatangkan perubahan atau pembaruan politik yang lebih serius dan mendalam. Maju atau mundurnya perekonomian Indonesia bakal ditentukan oleh perkembangan di bidang itu.

Dalam dilema seperti itulah, kebijakan-kebijakan pemerintah mengenai perbaikan ekonomi yang rinci dan bertahap diharapkan keluar secepat mungkin, demi membebaskan landasan reformasi politik yang lebih lanjut. Reformasi politik diharapkan diadakan dengan tertib dan teratur untuk

menciptakan suasana pemulihan ekonomi yang sehat. Semua ini akan sangat tergantung pada kemampuan dan keseriusan pemerintah dalam mengelola dan mengimplementasikannya.

## Kesimpulan

Tiga dekade terakhir ini, Indonesia telah giat mengadakan pembangunan, dan mencurahkan segenap tenaga sehingga mendukung lahirnya *Asian Miracle*. Akan tetapi, dampak buruk yang diakibatkan oleh sistem ekonomi dan politik yang kurang memadai akhirnya muncul juga dengan dipicu oleh krisis mata uang di Thailand, dan menyebabkan serangkaian reaksi negatif yang bersarang sampai ke dasar ekonomi Indonesia. Kebijakan yang kurang stabil dan meyakinkan dari pemerintah serta keraguan masyarakat baik internasional maupun domestik terhadap pemerintah pada masa transisi ini mendorong situasi ke arah yang lebih tak terkendali. Maka, pemulihan ekonomi akan memerlukan jangka waktu yang sangat panjang, karena sampai sekarang ujung krisis belum juga dapat kita lihat. Yang patut kita sikapi secara optimis adalah, bahwa reformasi ekonomi di Indonesia tetap berada di dalam kerangka sistem pasar bebas yang dianut sejak dulu, sehingga yang perlu dibenahi hanyalah menjadikannya lebih transparan, terbuka, bersih dari KKN, lebih mementingkan keadaan dalam negeri dan sebagainya. Maka, proses reformasi ekonomi Indonesia akan jauh lebih mudah jika dibandingkan harus mengubah sistem ekonomi secara menyeluruh.

Proses demokratisasi pun telah mengalami perkembangan yang cukup pesat di masa transisi ini, dan reformasi politik juga menunjukkan dinamikanya. Tetapi harus dicatat bahwa proses tersebut masih berada pada tahap awal, segala sesuatu belum terbentuk sampai tuntas. Baik kekuatan-kekuatan sosial politik maupun pemerintah masih mencari posisi yang paling cocok dalam percaturan baru ini. Dibatasi pula oleh unsur-unsur perekonomian, dalam jangka pendek, situasi politik di Indonesia akan tetap ditandai oleh ketidakstabilan dan kegiatan politik yang bervariasi. Prospeknya susah diduga, hal-hal di luar perkiraan bisa terjadi kapan saja.

## KEPUSTAKAAN

Karim, M. Rusli. 1998. "Peluang dan Hambatan Demokratisasi". *Analisis CSIS*, Thn. XXVII, No. 1.

Noer, Deliar. 1993. "Beda Pedang dan Pena". *Forum Keadilan*, 8 Juli.

Padiangan, Andreas. 1996. *Menggugat Kemandirian Golkar*. Yogyakarta: BIGRAF Publishing.

Seda, Frans. 1996. "ABRI Kader Golkar". *Kompas*, 25 Maret.

"The Dilemma of Monetary Policy in a Time of Crisis". 1998. *Indonesian Capital Market Journal*. No. 04/IX/April.

Thee Kian Wie. 1998. "Indonesia's Economic Performance Under the New Order". *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXVI, No. 2.

Vatikiotis, Michael RJ. 1993. *Politics Under Soeharto*. London: School of Economics Press.