

227

Pengalaman Baru Indonesia dalam Manajemen Ekonomi

J. Soedradjad DJIWANDONO

PENDAHULUAN

Isyu pertumbuhan semakin menempati kedudukan yang penting dalam diskusi mengenai kebijaksanaan ekonomi di banyak negara, terutama selama dan setelah periode resesi yang mulai pada peralihan tahun delapan puluhan. Ini sangat berbeda dengan periode sebelumnya ketika kebijaksanaan pembangunan dikritik justru karena terlalu terpusat pada pertumbuhan dan memperhatikan masalah pemerataan hanya sekedarnya saja.

Keterikatan pembuat kebijaksanaan ekonomi pada pertumbuhan atau secara lebih khusus pada pertumbuhan yang berkesinambungan pada gilirannya telah mempengaruhi pakar ekonomi dalam usaha mencari cara-cara agar ekonomi nasional dapat mencapai pertumbuhan itu. Pertumbuhan yang berkesinambungan sungguh merupakan tantangan yang harus dihadapi setiap ekonomi. Dalam perkembangan dunia yang ditandai dengan saling ketergantungan dan ketidakpastian, untuk mencapai pertumbuhan yang berkesinambungan tampaknya semakin diperlukan usaha terpadu dari setiap ekonomi nasional, termasuk di dalamnya kebijaksanaan penyesuaian untuk mengatasi lingkungan yang berubah.

Sebagai negara dengan ekonomi terbuka yang sangat tergantung pada penerimaan minyak, baik dalam ekspor maupun dalam penerimaan pemerintah, Indonesia telah mengalami masa-masa sulit, terutama sejak melemahnya pasar minyak dunia yang tercermin dalam penurunan harga tahun 1982 dan yang lebih drastis lagi, pada tahun 1986. Berbagai kebijaksanaan penyesuaian

Terjemahan "Recent Indonesian Experience in Economic Management," suatu makalah yang disajikan pada Konperensi Ke-9 dari The Malaysian Economic Association di Kuala Lumpur.

sudah diperkenalkan dalam lima tahun terakhir untuk menghadapi berbagai keadaan sebagai akibat dari guncangan eksternal, seperti penurunan harga minyak dan komoditi primer lainnya, pemulihan ekonomi yang lambat di negara-negara industri, perubahan nilai tukar sesama uang-uang penting, dan sistem moneter dan devisa dunia yang tidak stabil pada umumnya. Langkah-langkah berikutnya tampaknya akan segera menyusul.

Beberapa penelitian Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF) telah mencatat langkah-langkah ini. Juga banyak artikel yang telah ditulis untuk menerangkan dan menganalisa pengalaman Indonesia dalam rangkaian kebijakan penyesuaian pada guncangan eksternal dalam usaha untuk memelihara kegiatan pembangunan sesuai dengan sejumlah tujuan penting. Orang dapat memetik beberapa pelajaran dari pengalaman ini, meskipun hanya sekedar untuk menghindari kesalahan-kesalahan yang menimpa ekonomi Indonesia dalam beberapa tahun terakhir.

Adalah tidak mungkin membahas secara rinci semua kebijaksanaan yang telah diterapkan. Pembahasan ini akan terbatas pada sejumlah hal-hal yang menjadi inti usaha penyesuaian kebijaksanaan Indonesia belakangan ini untuk mengubah ekonomi secara struktural, sehingga mampu menghadapi tantangan di masa mendatang.

Pembahasan ini akan dimulai dengan suatu kerangka analisa ekonomi terbuka Indonesia yang ditandai oleh kaitan timbal-balik yang erat antara sektor moneter dan sektor pemerintah di satu pihak dan sektor luar negeri atau neraca pembayaran di lain pihak. Kemudian akan disusul dengan pembahasan kebijaksanaan penyesuaian utama di masing-masing sektor maupun latar-belakang setiap penyusunan kebijaksanaan. Setelah itu akan ditunjukkan masalah-masalah yang muncul dalam penerapan kebijaksanaan dan beberapa kesimpulan akan dikemukakan untuk menunjukkan prospek pembangunan ekonomi Indonesia dalam waktu dekat.

LATAR-BELAKANG

Kebijaksanaan ekonomi makro telah memainkan peran penting dalam proses pembangunan Indonesia untuk memenuhi berbagai tujuan sesuai dengan masalah dan lingkungan yang harus dihadapi dari tahun ke tahun. Tujuan umumnya adalah mencapai pertumbuhan yang berkesinambungan, distribusi yang lebih merata dan stabilitas, yang umum dikenal sebagai trilogi pembangunan. Tetapi karena keterbukaan ekonomi Indonesia telah berhadapan dengan semakin tidak stabilnya ekonomi internasional, baik hubungan dagang maupun keuangan, kebijaksanaan ekonomi makro juga telah disibuk-

Seperti di banyak negara berkembang lainnya, tiga kebijaksanaan ekonomi makro terpenting adalah kebijaksanaan moneter, fiskal dan nilai tukar. Kebijaksanaan-kebijaksanaan inilah yang merupakan sokoguru kerangka dasar manajemen ekonomi yang diperkenalkan pemerintah sekarang ketika mengambil-alih kekuasaan dalam paruhan kedua tahun 1960-an. Dan ketika ekonomi harus menghadapi lingkungan yang berbeda yang muncul dari sejumlah guncangan eksternal pada tahun 1970-an dan lima tahun terakhir ini, tiga aspek kebijaksanaan makro itu juga telah memainkan peranan penting.

Ringkasan gambaran dan kerangka kebijaksanaan moneter, fiskal dan neraca pembayaran dapat menuntun dan berguna untuk mengawali pembahasan ini. Ia akan membantu dalam memahami sifat kebijaksanaan penyesuaian yang dilaksanakan dalam beberapa tahun terakhir ini.

Sistem Keuangan Indonesia

Sistem keuangan Indonesia terdiri dari lembaga-lembaga moneter, sistem perbankan dan lembaga keuangan bukan bank. Namun demikian, sistem itu pada dasarnya didominasi oleh bank, di antaranya Bank Indonesia atau bank sentral dan bank umum yang menguasai 90% dari seluruh kekayaan lembaga keuangan.¹

Bank umum berbeda-beda menurut besarnya, kekuatannya dan pemilikannya. Ada lima bank umum milik negara yang menguasai 70% kekayaan bank umum dan pangsa yang kurang-lebih sama dalam kredit perbankan total. Selebihnya terdiri dari 70 bank umum swasta nasional dan sejumlah bank asing. Di samping bank umum, terdapat bank pembangunan, termasuk 26 milik pemerintah daerah dan bank tabungan. Lembaga keuangan bukan bank meliputi baik yang bersifat keuangan maupun pembangunan. Bersama perusahaan asuransi dan leasing, lembaga keuangan bukan bank memainkan peran yang lebih penting dalam tahap lanjut pembangunan. Tetapi bank terus menguasai percaturan keuangan di Indonesia. Usaha memang sudah digalakkan untuk mendorong perkembangan pasar saham dan obligasi. Tetapi keduanya masih dalam tahap yang demikian dini sehingga praktis masih belum berarti. Untuk mendapat gambaran menyeluruh mengenai sistem lembaga keuangan, masih harus dimasukkan ratusan bank kecil di tingkat desa, rumah gadai, dan lembaga keuangan lainnya yang tersebar di seluruh negeri.

¹Beberapa tulisan berusaha menjelaskan sistem secara rinci. Lihat misalnya Anwar Nasution, "ASEAN Financial and Banking System: Structure and Prospects," makalah ini disampaikan pada pertemuan Kuala Lumpur, 1987.

Singkatnya walaupun lembaga keuangan bukan bank berkembang cukup pesat baru-baru ini, perbankan pada dasarnya tetap merupakan sistem yang utama. Ini tentu saja membawa beberapa akibat pada situasi keuangan di Indonesia, termasuk pada proses moneter dan pelaksanaan kebijaksanaan moneter untuk mengatasi masalah yang dihadapi ekonomi nasional saat ini dan masa depan.

Sistem Fiskal

Salah satu prinsip yang membimbing kebijaksanaan ekonomi makro di Indonesia adalah penerapan anggaran berimbang. Namun demikian, di dalam konteks ini anggaran berimbang didefinisikan sebagai keseimbangan antara pengeluaran total dan penerimaan total dari pemerintah yang mencakup baik sumber dalam negeri maupun sumber luar negeri, termasuk di dalamnya pinjaman asing. Nilai Rupiah pinjaman proyek dari luar negeri dicatat baik sebagai penerimaan maupun sebagai pengeluaran pemerintah.

Anggaran pemerintah terdiri dari penerimaan maupun pengeluaran rutin dan pembangunan. Pengeluaran rutin pada dasarnya mencakup pengeluaran pemerintah untuk upah dan gaji, berbagai subsidi dan pengeluaran rutin lain, termasuk pelayanan pinjaman luar negeri. Pengeluaran pembangunan mewakili pengeluaran yang bermuara pada pemupukan modal melalui proyek dan program pembangunan. Klasifikasi ini memang tidak identik, tetapi dapat dianggap mendekati klasifikasi perkiraan modal dan rutin dalam anggaran. Ia juga tidak merupakan klasifikasi yang jelas dan pasti karena berbagai jenis pengeluaran yang seharusnya dimasukkan dalam pengeluaran rutin dalam praktek dimasukkan dalam pengeluaran pembangunan. Pada saat yang sama, pengeluaran total pemerintah tidak mungkin dipisah secara fungsional karena tidak selalu jelas bagaimana pengeluaran rutin dapat dirinci menurut sektor dan program. Karena pelayanan pinjaman, baik bunga maupun angsuran, diperlakukan sebagai prosedur rutin, pembedaan anggaran rutin dan anggaran modal menjadi kabur. Dalam kenyataan, perlakuan ini menunjukkan pentingnya konsep tabungan pemerintah atau tabungan publik, yaitu selisih antara penerimaan dalam negeri (dari pajak dan sumber-sumber lain penerimaan dalam negeri) dan pengeluaran rutin, yang dipakai untuk membiayai pengeluaran pembangunan, di samping prinsip bahwa pinjaman dalam negeri tidak dibolehkan. Jadi anggaran pembangunan tidak bisa dianggap sebagai anggaran pengeluaran modal murni.

Di sisi penerimaan, penerimaan dalam negeri didapat dari pajak maupun sumber-sumber lain dengan penerimaan dari minyak dan gas sebagai yang dominan. Tabungan pemerintah ditambah nilai rupiah pinjaman dan bantuan luar negeri merupakan sumber pembelanjaan pengeluaran pembangunan.

Sektor Luar Negeri

Sejak akhir 1960-an manajemen ekonomi makro di Indonesia didasarkan secara kuat pada mekanisme pasar dan instrumen kebijaksanaan tidak langsung. Di sektor luar negeri, pengawasan lalu-lintas devisa sudah dihapus bersamaan dengan mulai diterapkannya prinsip anggaran berimbang dan reorganisasi sistem perbankan. Dalam tahun 1970, Indonesia menghapus secara formal semua jenis pengawasan devisa baik dalam transaksi berjalan maupun transaksi modal. Jadi sistem devisa bebas mulai diterapkan pada tahun 1970 dan sejak saat itu dipertahankan secara konsisten.

Dalam sistem devisa saat ini, pengeksport tidak diharuskan untuk menyeter atau memasukkan penerimaan eksportnya ke dalam negeri. Tidak ada hambatan bagi warga negara Indonesia untuk membuka rekening bank dalam uang asing di luar maupun dalam negeri. Lebih jauh lagi, warga negara Indonesia boleh membeli uang asing secara resmi tanpa hambatan atau batas dan dapat memindahkan ke luar negeri uang asing yang dibeli di dalam negeri. Secara singkat, ada konvertibilitas penuh dari Rupiah.

Manajemen Ekonomi dalam Ekonomi Terbuka: Sebuah Kerangka

Keterbukaan ekonomi Indonesia dengan peran penting minyak dan gas bumi dalam anggaran pemerintah dan dalam ekspor, ditambah sistem keuangan yang didominasi oleh bank telah melahirkan kaitan yang erat antara anggaran dan sektor keuangan di satu pihak dan antara keduanya dan neraca pembayaran di lain pihak. Hubungan timbal-balik antara pengeluaran pemerintah, sektor keuangan dan neraca pembayaran malahan mungkin lebih kuat di Indonesia daripada di negara berkembang lain sebagaimana dapat diamati dari kasus berikut:

Pertama, peran penerimaan minyak dan gas bumi yang besar dalam anggaran pemerintah dan diperlakukannya bantuan dan pinjaman luar negeri sebagai penerimaan pembangunan telah melahirkan hubungan yang sangat erat antara anggaran pemerintah dan neraca pembayaran.

Kedua, peran bank yang dominan dalam sistem keuangan dan kebijaksanaan nilai tukar yang dianut mengakibatkan proses penawaran uang, yaitu penciptaan uang dasar (*base money*), ditentukan sebagian oleh perubahan cadangan devisa yang dikuasai bank sentral. Ini menciptakan hubungan yang erat antara sektor moneter dan sektor luar negeri, yaitu neraca pembayaran.

Ketiga, program keuangan dan kredit disiapkan dalam kaitan dengan dampak

sektor moneter dan anggaran.

Implikasi yang jelas dari kaitan-kaitan di atas adalah bahwa manajemen fiskal dan moneter di Indonesia tidak bebas dari perkembangan eksternal. Dengan peran pemerintah yang besar dalam ekonomi nasional yang disebut terakhir tidak lagi bebas dari pengaruh perkembangan eksternal. Guncangan dari luar sungguh mempengaruhi ekonomi nasional dan di samping mempunyai dampak langsung terhadap sektor perdagangan luar negeri, guncangan ini juga mempengaruhi secara tidak langsung proses suplai uang maupun anggaran pemerintah. Ini tentu saja mempengaruhi jalur yang harus ditempuh, pilihan instrumen yang akan dipakai dan kebijaksanaan atau tindakan yang harus diambil dalam manajemen ekonomi makro dari tahun ke tahun.

Pembangunan nasional ditujukan untuk mencapai pertumbuhan produksi nasional yang berkesinambungan, distribusi yang lebih merata dan stabilitas nasional. Kebijaksanaan ekonomi makro dimaksudkan untuk memenuhi tujuan ini dalam kaitannya dengan masalah yang dihadapi ekonomi saat ini karena perubahan lingkungan. Dalam konteks ini, manajemen moneter mempunyai tujuan yang luas termasuk memelihara kestabilan internal dan eksternal dari mata uang dan untuk mendorong berfungsinya proses produksi dan kegiatan pembangunan.

Penyelenggaraan kebijaksanaan moneter Indonesia dibatasi oleh keterbukaan ekonomi dan pada saat yang sama harus memegang prinsip dasar kebijaksanaan makro Indonesia, yaitu ketaatan pada sistem devisa bebas dan prinsip anggaran berimbang. Dalam prakteknya, kebijaksanaan moneter diselenggarakan untuk menjamin tingkat likuiditas yang perlu bagi pendorongan kegiatan pembangunan dengan posisi neraca pembayaran yang dapat dibelanjai. Ini pada dasarnya adalah penerapan kebijaksanaan ekonomi makro dengan perencanaan keuangan.

Pembangunan ekonomi berarti kegiatan investasi dalam bentuk pelaksanaan program dan proyek demi mencapai berbagai tujuan. Pembelanjaan kegiatan-kegiatan ini berasal dari berbagai sumber, yaitu tabungan dalam dan luar negeri. Tabungan dalam negeri terdiri dari tabungan swasta yang dikerahkan melalui lembaga keuangan dan lembaga lain, dan juga yang berasal dari tabungan pemerintah; sementara sumber pembiayaan dari luar negeri berasal dari dana bantuan luar negeri, pinjaman dan investasi langsung.

Singkatnya, manajemen ekonomi makro di Indonesia mengandalkan kebijaksanaan terpadu di bidang moneter, anggaran dan neraca pembayaran dalam kerangka kebijaksanaan pembangunan nasional dengan mengingat ciri-

MANAJEMEN EKONOMI MAKRO AKHIR-AKHIR INI

Beberapa gambaran ekonomi Indonesia yang berkaitan dengan persoalan yang dibahas adalah: *Pertama*, keterbukaan ekonomi tercermin dalam pangsa perdagangan luar negeri dalam produksi nasional dengan ekspor sebesar 25% dan impor sebesar 21% dari produk domestik bruto (PDB) dalam beberapa tahun terakhir. Tambahan pula, arus (masuk) modal tahunan cukup besar, baik swasta maupun dari pemerintah, dalam bentuk bantuan luar negeri, pinjaman dan investasi langsung. *Kedua*, peran minyak dan gas bumi dalam ekonomi sangat menonjol. Pangsa minyak dan gas bumi dalam penerimaan devisa dari ekspor selalu besar, yaitu sekitar 40% per tahun sebelum guncangan minyak yang pertama dan menjadi lebih dari 70% sampai tahun 1984. Saat ini minyak dan gas bumi mengambil bagian sedikit di atas 50% dari ekspor total. Dalam anggaran pemerintah, penerimaan minyak dan gas bumi berasal dari pajak perseroan perusahaan minyak dan bagian pemerintah dalam produksi minyak, termasuk laba perusahaan minyak milik negara, Pertamina. Sebelum guncangan minyak yang pertama, penerimaan dari minyak dan gas bumi menyumbang sekitar 30% dari keseluruhan penerimaan dalam negeri, dan meningkat menjadi 60% sampai tahun 1984. Saat ini, minyak dan gas mewakili 40% dari keseluruhan penerimaan dalam negeri dalam anggaran pemerintah (lihat Tabel 6 dan 7).

Penyesuaian kebijaksanaan yang telah diterapkan sejak pemerintah melaksanakan Repelita I pada tahun 1969 dipengaruhi keterbukaan ekonomi. Pada dasarnya terdapat sejumlah kebijaksanaan yang dirancang untuk membuat ekonomi nasional Indonesia dapat secara tepat menanggapi perubahan lingkungan eksternal, terutama fluktuasi pasar minyak dunia dan implikasi yang ditimbulkannya.

Prinsip dasar pengelolaan ekonomi makro disusun melalui paket kebijaksanaan ekonomi yang diperkenalkan pada tahun 1967 untuk memugar kemampuan pemerintah dalam mengelola ekonomi nasional yang hilang dalam tahun-tahun terakhir pemerintahan sebelumnya. Secara umum, pengelolaan ekonomi makro didasarkan secara kuat pada mekanisme pasar dan perangkat kebijaksanaan tidak langsung. Prinsip lain yang diperkenalkan pada periode yang lebih awal dan tetap dipegang sejak saat itu adalah prinsip anggaran berimbang dan sistem devisa bebas.²

²Banyak penelitian mengenai kebijaksanaan ekonomi makro di pertengahan tahun 1960-an sampai akhir tahun 1970-an telah diterbitkan. Termasuk di dalamnya, Anne Booth and Peter McCawley, eds., *The Indonesian Economy During the Soeharto Era* (Kuala Lumpur: Praeger University Press, 1981); Gustav Papanek, ed., *The Indonesian Economy* (New York: Oxford, 1980); dan Bruce Glassburner, ed., *The Economy of Indonesia: Selected Readings* (Ithaca: Cornell University Press, 1971). Untuk survei perkembangan baru, sumber yang baik adalah *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) diterbitkan tiga kali dalam setahun oleh The Australian National University, Canberra; *Ekonomi dan Keuangan Indonesia* (EKI), kuartalan yang diterbitkan oleh Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM), Fakultas Ekonomi Universitas

Permasalahan

Untuk mengawali pembahasan kebijaksanaan penyesuaian baru-baru ini ada baiknya disinggung masalah yang dihadapi manajemen ekonomi Indonesia akhir-akhir ini, terutama sejak tahun 1982. Dalam kegiatan pembangunan, dalam tahun 1982 Indonesia berada pada akhir Pelita III dan dengan sendirinya sedang mempersiapkan Repelita IV. Tahun 1988 akan merupakan tahun terakhir Pelita IV. Dalam proses pembangunan Indonesia, kebutuhan akan pertumbuhan yang berkesinambungan, pemerataan dan kestabilan semakin mendesak. Namun demikian, justru pada tahun 1982 ini Indonesia mulai merasakan dampak resesi dunia yang dikenal sebagai resesi terberat sejak depresi tahun 1930-an. Dipandang dari pertumbuhan PDB, pertumbuhan tinggi sebesar lebih dari 7% per tahun selama satu dekade berhenti, dan Indonesia mengalami pertumbuhan sangat rendah sebesar 2,2% pada tahun 1982 (lihat Tabel 1).

Beberapa perkembangan eksternal yang tidak menggembirakan sejak awal tahun 1980-an telah mempersulit manajemen ekonomi makro di Indonesia. Resesi ekonomi dunia yang berkepanjangan telah menekan permintaan akan ekspor minyak dan non-minyak negara berkembang, khususnya komoditi primer. Penurunan harga satuan ekspor primer Indonesia mencapai 10% dalam lima tahun terakhir, termasuk minyak yang penurunannya melampaui 40%.

Praktek-praktek proteksi yang sebagian disebabkan oleh resesi telah merugikan sebagian besar negara. Untuk Indonesia, hal ini sangat merugikan usaha memperkuat struktur ekonomi yang mengandalkan kebijakan yang berorientasi pasar dan ekspor.

Perubahan nilai tukar sesama uang kuat yang disambut oleh berbagai kalangan telah mempersulit manajemen utang luar negeri Indonesia. Karena bagian terbesar dari penerimaan ekspor dihitung dalam dollar Amerika sementara lebih dari 50% utangnya dihitung dalam mata uang bukan dollar, maka depresiasi dollar atau apresiasi Yen dan Mark telah menaikkan pembayaran pelayanan utang Indonesia. Keseluruhan utang yang belum dilunasi, termasuk utang swasta, meningkat dari US\$27 milyar pada tahun 1984 menjadi US\$36 milyar pada tahun 1986, atau naik dengan US\$9 milyar. Namun demikian, US\$5,5 milyar dari kenaikan ini disebabkan oleh depresiasi dollar dan sisanya merupakan pinjaman baru bersih. Rasio pelayanan utang memburuk cepat. Dalam sektor negara saja, yang dengan utang totalnya yang naik dari US\$23 milyar pada tahun 1984 menjadi US\$32 milyar pada tahun 1986, rasio pelayanan utang meningkat dari 15% menjadi 29%. Seandainya tidak ada perubahan nilai tukar, rasio pelayanan utang seharusnya hanya 23% pada tahun 1986. Bila utang sektor swasta diperhitungkan, rasio pelayanan utang

Tentu saja goncangan paling dramatis yang menimpa Indonesia adalah jatuhnya harga minyak dalam tahun 1986 ketika ekspor minyak bersih turun dari US\$6 milyar dalam tahun fiskal 1985/1986 menjadi US\$2 milyar dalam tahun 1986/1987. Ini berarti kehilangan US\$4 milyar atau sekitar sepertiga dari ekspor barang atau 6% dari PDB.³

Berikut adalah pembahasan mengenai pengalaman manajemen ekonomi makro akhir-akhir ini dengan meneliti perkembangan kebijaksanaan dalam sektor luar negeri, anggaran pemerintah maupun keuangan secara berurutan.

Pengelolaan Sektor Luar Negeri

Menghadapi perkembangan yang tidak menggembirakan di pasar komoditi dan keuangan dunia di satu pihak dan tekanan dari dalam negeri untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi dan lapangan kerja di lain pihak, kebutuhan untuk meluaskan ekspor, terutama ekspor non-migas sangat mendesak.⁴

Kebijaksanaan pemerintah untuk memperkuat posisi neraca pembayaran dalam kerangka makro yang telah dibahas terdiri dari beberapa langkah. Ke dalamnya termasuk penyederhanaan prosedur administrasi ekspor maupun kegiatan pendukungnya seperti pengapalan, bongkar-muat dan penanganan di pelabuhan, fasilitas kredit, prosedur bea-cukai dan sejumlah langkah deregulasi lainnya. Sudah banyak paket kebijaksanaan yang diperkenalkan di bidang ini sejak bulan April 1982 sampai sekarang. Yang terakhir diumumkan dalam bulan Juni 1987.

Untuk merangsang ekspor komoditi non-migas, sebuah paket kebijaksanaan diperkenalkan dalam bulan April 1982. Termasuk dalam paket itu adalah fasilitas khusus kredit ekspor, penyederhanaan prosedur ekspor, dan penghapusan kewajiban pengekspor untuk menjual penerimaan devisa di bursa. Setelah itu, serentetan kebijaksanaan untuk melonggarkan prosedur ekspor dengan maksud mengurangi ongkos produksi barang dan kegiatan ekspor telah diperkenalkan. Berikut adalah ringkasan kebijaksanaan yang ditujukan untuk mendorong ekspor:

- Inpres No. 4, yang diperkenalkan dalam tahun 1985 bertujuan untuk mengurangi berbagai pungutan atas ekspor dan untuk memperbaiki dan mempercepat pengapalan dan prosedur bea-cukai. Hasil bersih reformasi ini ada-

³Tahun Fiskal dimulai pada tanggal 1 April pada tahun kalender dan berakhir pada tanggal 31 Maret tahun kalender berikutnya.

⁴Banyak hal yang dibahas di sini diambil dari pidato Dr. Ali Wardhana, Menko Ekuin dan Ketua Bappenas Indonesia dalam Seminar mengenai Kebijakan Ekonomi di Turki dan Indonesia, Istanbul, 13 Oktober 1987 (misal). Lihat juga: "Kemungkinan Dampak Deregulasi

lah telah berhasil diturunkannya ongkos impor sehingga menguntungkan pengimpor maupun pengekspor. Bagian yang paling dramatis dari kebijaksanaan ini adalah pengalihan beberapa fungsi yang biasanya dilaksanakan oleh kantor bea-cukai dan selanjutnya pelimpahan fungsi itu kepada perusahaan surveyor;

- Dalam bulan Mei 1986, pemerintah memperkenalkan paket kebijaksanaan khusus yang dirancang untuk memungkinkan pengekspor membeli input pada harga dunia. Prosedur ini pada dasarnya melangkahi hambatan non-tarif yang ada tanpa menghapus bea-masuk dan pajak impor. Pada dasarnya melalui paket ini dibentuk sistem penggantian dan pembebasan bea-masuk. Paket kebijaksanaan ini meliputi ketentuan untuk menghapus hambatan lisensi dan untuk memperbaiki iklim penanaman modal dalam maupun luar negeri;
- Langkah lanjutan diambil dalam bulan Oktober 1986, Januari 1987 dan Juni 1987 dengan maksud untuk menurunkan lebih lanjut ongkos kegiatan ekspor, meningkatkan daya-saing ekspor dan mengubah secara berangsur-angsur instrumen untuk melindungi produksi dalam negeri dari hambatan non-tarif menjadi hambatan tarif.

Termasuk dalam langkah penyesuaian ini adalah pengurangan impor secara langsung untuk memelihara posisi neraca pembayaran sesuai dengan kemampuan pembelanjaan. Yang paling penting di antaranya adalah kebijaksanaan yang diperkenalkan dalam bulan Mei 1983 ketika pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan penundaan sejumlah besar impor untuk proyek pemerintah. Dilihat dari nilai total proyek, ini berarti pengurangan dari proyek senilai US\$20 milyar menjadi US\$10 milyar.

Kebijaksanaan nilai tukar juga telah dimanfaatkan sepenuhnya untuk memperbaiki daya-saing ekspor non-migas dan industri pesaing impor, di samping menciptakan lapangan kerja. Tujuan jangka pendeknya adalah untuk memperbaiki neraca pembayaran. Rupiah didevaluasi dengan 28% dalam bulan Maret 1983, dan sekali lagi dengan 31% pada bulan September 1986. Kebijakan untuk mendevaluasi terbukti merupakan alat yang ampuh untuk menstabilkan defisit neraca transaksi berjalan dan memperbaiki kondisi kebangkitan dini dalam kegiatan ekonomi dan pendapatan. Ia juga merupakan alat penting untuk membendung spekulasi mata uang asing, seperti tercermin dalam serbuan terhadap dollar di bursa.

Antara lain karena kebijaksanaan di atas, defisit neraca transaksi berjalan telah dapat ditahan pada tingkat yang dapat dikendalikan. Defisit ini dapat diturunkan menjadi US\$4 milyar sampai Maret 1987 atau sekitar 50% lebih rendah daripada yang diperkirakan seandainya tidak ada kebijaksanaan penyesuaian. Untuk tahun fiskal 1987/1988 diperkirakan defisit ini akan dapat

Dalam lima tahun terakhir, ekspor non-migas meningkat dari US\$3,9 milyar dalam tahun 1982 menjadi US\$6,5 milyar dalam tahun 1986 atau peningkatan sebesar 14% per tahun.

Bersama kebijaksanaan moneter lainnya, kebijaksanaan penyesuaian ini juga telah mampu meredakan spekulasi mata uang asing yang merajalela pada bulan Desember 1986 dan bulan April-Mei 1987. Setelah mengalirnya keluar US\$2 milyar dalam bulan-bulan itu, cadangan devisa sistem perbankan, termasuk bank umum, tercatat sebesar US\$10 milyar baru-baru ini yang setara dengan pembiayaan impor untuk lebih dari satu tahun.

Dalam lima tahun terakhir Rupiah telah didevaluasi dua kali ditambah penyesuaian harian yang kecil. Ini menunjukkan pemakaian secara aktif nilai tukar sebagai alat yang efektif untuk mengatasi masalah jangka pendek dan menengah dalam neraca pembayaran yang muncul akibat adanya goncangan eksternal. Lebih penting lagi, ini menunjukkan pentingnya nilai tukar sebagai alat yang efisien dalam restrukturisasi ekonomi dan untuk membuatnya lebih tidak tergantung pada minyak dalam jangka panjang.⁵ Sejak devaluasi pada bulan Maret 1983, kebijaksanaan nilai tukar telah membantu industri di Indonesia dalam mengubah orientasinya dari substitusi impor yang mengarah ke dalam menjadi ekspor yang mengarah ke luar. Perkembangan neraca pembayaran dalam tahun-tahun terakhir dapat dilihat pada Tabel 7.

Kebijaksanaan Fiskal

Manajemen fiskal dalam konteks kebijakan makro untuk pembangunan nasional harus menghadapi masalah pembelanjaan pengeluaran pembangunan tanpa membahayakan stabilitas internal dan eksternal. Oleh sebab itu, ia harus memperhatikan alokasi sumberdaya untuk pertumbuhan dan distribusi. Kebijakan fiskal juga telah menjadi instrumen yang sangat berguna dalam kebijakan penyesuaian untuk mengatasi perubahan lingkungan eksternal.

Dalam periode stabilisasi akhir tahun 1960-an, pemerintah telah meletakkan beberapa tugas manajemen fiskal yang meliputi penyeimbangan anggaran seperti yang didefinisi di atas, memobilisasi tabungan pemerintah melalui penghematan pengeluaran dan pengintensifan pengumpulan pajak, serta pemberian lebih banyak tekanan pada pengeluaran pembangunan demi penggunaan sumber dalam negeri secara maksimum.

Bersama kebijakan moneter serta didukung oleh kebijakan produksi dan distribusi, kebijakan anggaran seimbang telah berhasil menekan kenaikan harga yang semakin membengkak, sedemikian hingga laju inflasi turun sangat

cepat di akhir tahun 1960-an dari 600% dalam tahun 1966 menjadi 1 digit empat tahun kemudian. Dengan kombinasi kebijakan semacam ini, pemerintah telah mengulangi keberhasilannya dalam mengendalikan inflasi. Dalam tahun 1970-an ketika laju inflasi naik menjadi 30% dalam tahun 1973 dan 40% dalam tahun 1974, laju inflasi dapat diturunkan kembali menjadi 20% dalam tahun 1975 dan 1976, serta rata-rata 10% dalam tahun 1977 dan 1978. Menyusul devaluasi 1983, laju inflasi naik sampai mendekati 12%, tetapi dapat diturunkan kembali menjadi 1 digit dalam dua tahun berikutnya. Sekali lagi, walaupun terjadi devaluasi rupiah setinggi 31% dalam bulan September 1986, laju inflasi dapat ditangkal pada 9% dalam tahun tersebut (lihat Tabel 1 dan 3).

Telah menjadi kepercayaan para pengambil keputusan bahwa stabilitas adalah syarat yang diperlukan untuk pembangunan dengan berbagai sasaran yang harus dicapai. Dalam kaitan ini, pengeluaran anggaran juga telah berperan sangat penting untuk memudahkan pencapaian sasaran pertumbuhan dan keadilan. Sebagai contoh adalah apa yang dikenal dengan istilah "Program Inpres" yang pada dasarnya adalah suatu alat untuk menyalurkan dana pembangunan pada pemerintah daerah untuk membiayai proyek-proyek sosial dan ekonomis, seperti bangunan sekolah, pusat kesehatan masyarakat, program gizi, pembangunan desa, dan seluruh pengeluaran pembangunan dari anggaran, yang meliputi subsidi pupuk untuk program pangan sampai proyek investasi besar sektor pemerintah.⁶

Hampir selama tahun 1970-an, Indonesia dapat menggunakan sumber-sumber fiskal yang berasal dari sektor minyak untuk membiayai pembangunan. Seperti telah diterangkan sebelumnya, penerimaan dari minyak dan gas telah memberi sumbangan yang sangat penting bagi anggaran pemerintah. Kenyataannya, dasawarsa ini telah menjadi periode dengan laju pertumbuhan tinggi dalam produk nasional. Namun demikian, dengan pasar minyak dunia yang lesu sejak tahun 1982, pembangunan Indonesia tidak mungkin lagi terlalu bertumpu pada sektor minyak, baik sebagai sumber penerimaan devisa maupun penerimaan domestik dalam anggaran. Pajak non-migas harus memikul bagian yang lebih besar dalam penyediaan dana untuk kegiatan pembangunan melalui anggaran.

Dalam persiapan Repelita IV yang meliputi tahun 1984/1985 - 1988/1989, pemerintah merancang program untuk melaksanakan reformasi pajak mendahului penurunan penerimaan minyak dan gas (lihat Tabel 6). Keputusan untuk membuat persiapan ini telah dibuat sedini tahun 1981. Kenyataannya, ia

⁶Penjelasan yang lebih jelas mengenai masalah ini dapat dilihat dalam makalah yang disampaikan Dr. Ali Wardhana, "Overview: Indonesia's Economy The Next Five Years," pada Konferensi mengenai Indonesia yang disponsori oleh Asia Society, Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, dan Fletcher School of Law and Diplomacy, Medford, Massachusetts.

dimulai dengan studi untuk mempersiapkan reformasi pajak tidak untuk mengimbangi penurunan pendapatan dari minyak sebagai maksud utama, melainkan untuk melunakkan gejala terburuk dari penyakit Belanda. Namun demikian, pajak-pajak baru dapat diperkenalkan baru dalam tahun 1983 dan tahun berikutnya.

Reformasi pajak yang diterapkan dalam tahun 1983, dapat diringkas sebagai berikut:⁷

- Undang-undang baru tersebut mengganti pajak yang kolot, rumit dan tidak produktif yang telah dipakai sejak beberapa dasawarsa lalu. Beberapa di antaranya berasal dari periode kolonial Belanda;
- Bagian-bagian terpenting dari reformasi tersebut meliputi pajak pendapatan, pajak pertambahan nilai dan pajak bumi dan bangunan;
- Pada dasarnya reformasi itu adalah suatu usaha untuk menyederhanakan undang-undang pajak dengan mengurangi jumlahnya, menurunkan tarifnya dan menyederhanakan prosedur administratifnya. Yang disebut terakhir dilakukan melalui perhitungan sendiri (*self assessment*);

Berhadapan dengan gambaran suram dari pasar minyak dunia, reformasi perpajakan telah dirancang untuk meningkatkan kontribusi pajak-pajak yang berasal dari pendapatan sektor non-minyak dalam anggaran. Dalam awal tahun 1980-an, pendapatan pajak dari sektor non-migas masih serendah 6% dari PDB atau sekitar 8% dari PDB non-minyak. Ini adalah upaya pajak (*tax effort*) yang sangat lemah jika dibanding dengan negara-negara berkembang yang lain, apalagi negara-negara maju. Dalam Repelita IV diproyeksikan bahwa dengan penerapan peraturan perpajakan yang baru, diperkirakan terjadi peningkatan pendapatan pajak dari 6% menjadi 10% dari total GDP atau dari 8% menjadi 12% GDP non-minyak.

Usaha untuk meningkatkan penerimaan domestik dari sektor non-minyak adalah sangat penting untuk menghadapi penurunan pendapatan dari minyak. Selain itu, ia juga sangat penting dalam hubungan dengan neraca pembayaran, yaitu untuk mengurangi tekanan dalam neraca pembayaran. Dalam menghadapi pelunasan pinjaman luar negeri yang menaik berkenaan dengan naiknya jumlah pinjaman yang sudah jatuh waktu dan perubahan nilai tukar sesama uang penting, adalah sangat penting untuk meningkatkan pendapatan pajak dalam anggaran. Akhirnya, peningkatan dalam aktivitas pembangunan juga memerlukan peningkatan sumber pembelanjaan untuk operasi dan pemeliharaan yang telah meningkat dari tahun ke tahun.

Dengan reformasi pajak tahun 1983, dapat dikatakan bahwa pada dasarnya fungsi utama dari sistem perpajakan di Indonesia adalah fungsi penghimpun-

⁷Analisa deskriptif yang lengkap mengenai pembaruan pajak di Indonesia ditulis secara jelas oleh Malcolm Gillis, "Micro and Macro-economies of Tax Reform: Indonesia," *Journal of Development Economics*, no. 19 (1985) hal. 221-254. Makalah yang membahas secara rinci juga telah beredar di kalangan Staf Bank Dunia dengan judul "Essay on Indonesian Tax Reform."

punan penerimaan. Pajak pendapatan yang baru misalnya, telah menghapus tax holiday, suatu ketentuan yang diperkenalkan hampir dua dasawarsa yang lalu melalui undang-undang penanaman modal asing dan dalam negeri untuk memberi insentif kepada para investor agar menanamkan modal mereka pada sektor produktif.

Hasil reformasi pajak tersebut di atas menurut penerimaan yang dimobilisasi adalah beragam. Penerimaan dari pajak pendapatan yang baru belum meningkat secara nyata. Walaupun demikian, dalam rangka peningkatan dasar pajak, hasilnya telah menggembirakan. Jumlah pembayar pajak yang hanya sedikit lebih dari 700.000 dalam tahun 1983 telah meningkat menjadi 1,33 juta. Walaupun demikian, jumlah ini masih relatif kecil di negara yang cukup besar seperti Indonesia. Penerimaan dari pajak pertambahan nilai seara tidak disangka lebih besar dari yang diharapkan dan hal ini sangat menggembirakan. Namun apa pun yang sudah dicapai, implementasi dari reformasi pajak masih harus dilanjutkan secara konsisten, sehingga struktur anggaran yang lebih kuat dapat dicapai.

Sebenarnya, kombinasi langkah-langkah kebijakan jangka panjang dan pendek telah diperkenalkan untuk memelihara keseimbangan anggaran selama tahun-tahun sulit sejak tahun 1982. Kenyataannya, semua anggaran selama lima tahun terakhir ini, kecuali tahun 1985/1986, telah sangat ketat. Pengeluaran rutin praktis tidak berubah secara riil, kecuali dalam tahun 1985/1986. Peningkatan yang berarti dari penerimaan non-minyak di tahun 1985/1986 memungkinkan pemerintah untuk menaikkan belanja pegawai untuk pertama kali selama tiga tahun. Tetapi gaji pegawai sudah dibekukan dalam dua tahun terakhir. Secara umum, anggaran pembangunan telah memikul beban yang terberat dari pengurangan yang tajam dalam penerimaan minyak. Pelayanan pinjaman luar negeri juga telah mengurangi tabungan pemerintah yang pada gilirannya mengurangi kemampuan pemerintah untuk membiayai pengeluaran pembangunan (lihat Tabel 5).

Langkah-langkah kebijakan jangka panjang yang menyangkut anggaran selain perbaikan perpajakan yang telah didiskusikan di atas menyangkut peningkatan administrasi pajak dan penghapusan secara bertahap subsidi-subsidi pemerintah, terutama untuk pangan dan bahan bakar. Subsidi bahan bakar telah sangat dikurangi sejak tahun 1982/1983, sedangkan subsidi pangan telah dihapus pada tahun fiskal yang sama.

Kebijakan Moneter

Evolusi dari arah dan peran kebijakan moneter di Indonesia mengikuti secara kuat pembangunan ekonomi makro negara yang berlingkup lebih

nya, kebijakan moneter telah mencerminkan dengan lebih jelas dibanding instrumen lain keprihatinan dan respon pemerintah terhadap tantangan ekonomi dewasa ini. Dalam masa pemerintahan sebelumnya, secara diam-diam kebijakan moneter telah digunakan untuk melayani fungsi-fungsi kebijakan jangka pendek. Tetapi dalam dua dekade terakhir ini, terlihat kecenderungan yang jelas menuju fungsi jangka panjang kebijakan moneter dalam pembangunan.

Dalam periode stabilisasi sesudah pertengahan tahun 1960-an, kebijakan moneter dibuat sebagai bagian yang sangat penting dari paket kebijakan stabilisasi. Suku bunga dibebaskan (pada suatu saat dalam tahun 1968 suku bunga deposito berjangka mencapai 48%-72% per tahun), pengawasan devisa dihapuskan, nilai tukar untuk transaksi-transaksi penting diambangkan dan Bank Indonesia diberi tugas untuk mengawasi pertumbuhan cadangan (*reserve money*). Jadi langkah-langkah moneter dilakukan dalam kombinasi dengan langkah-langkah fiskal dan tindakan lainnya yang telah dibahas di atas dengan hasil berupa penurunan drastis laju inflasi dalam waktu singkat. Pada saat yang sama dengan berjalannya proses stabilisasi tersebut, pemikiran-pemikiran muncul di kalangan para pembuat kebijakan bahwa setelah situasi moneter yang tidak normal selama bertahun-tahun, sektor keuangan, khususnya sistem perbankan perlu ditata kembali. Dalam tahun 1967 undang-undang perbankan yang baru diperkenalkan, dengan semangat untuk menegakkan kembali peran utama bank-bank, yaitu sebagai perantara keuangan. Undang-undang tersebut juga memberikan dasar bagi kebijakan moneter yang lebih berdiri sendiri dalam konteks manajemen ekonomi-makro keseluruhan.

Tiga tahun berikutnya (1969-1971) adalah periode stabilitas dan pertumbuhan cepat. Dalam bidang moneter, kita melihat pemulihan kepercayaan masyarakat pada uang (rupiah) yang tercermin dalam kenaikan permintaan uang secara kontinu. Oleh sebab itu, walaupun terdapat pertumbuhan cepat dalam suplai uang, harga-harga pada dasarnya tetap stabil. Periode ini adalah juga suatu periode dengan pengawasan langsung yang sedikit saja dari bank sentral terhadap sektor perbankan, dan karena itu mendorong bank-bank untuk mempelajari kembali tugas-tugas yang normal sebagai perantara keuangan.

Situasi yang relatif tenang tidak terus berlanjut karena beberapa perkembangan eksternal. *Pertama*, dalam tahun 1972, Indonesia mengalami seperti juga negara-negara lain, masa kemarau panjang yang menyebabkan panen padi yang buruk. Ini menyebabkan kenaikan cepat dalam harga beras, dan selanjutnya juga barang-barang kebutuhan dasar yang lain. *Kedua*, dalam periode 1972/1973 terjadi boom perdagangan komoditi dunia dan harga-harga bahan ekspor utama Indonesia naik dan pada gilirannya menimbulkan tekanan inflasi tarikan ekspor. Namun demikian, yang terpenting dari segala-

babkan kenaikan besar dan tiba-tiba dalam pemasukan devisa ke Indonesia yang menyebabkan kenaikan uang cadangan domestik. Jadi, dalam periode tiga tahun (1972-1974) Indonesia menghadapi kembali tekanan inflasi yang berat, walaupun dengan sifat dan sumber yang berbeda.

Terdorong oleh perkembangan-perkembangan tersebut di atas, bank sentral mencoba untuk mengurangi pertumbuhan uang cadangan dengan mengenakan pagu kredit bank. Maka, dalam tahun 1974, Bank Indonesia menghidupkan kembali peralatan pengawasan kuantitatif terhadap bank-bank dengan mengharuskan mereka membatasi kredit dalam batas pagu yang diijinkan oleh bank sentral. Langkah ini tidak dapat dihindari mengingat arus masuk devisa yang sedemikian besar dan sedemikian tiba-tiba.

Kebijakan di atas dimaksudkan juga untuk melayani maksud lain di luar pengawasan penawaran uang. Sumber devisa yang membesar memberikan dasar untuk memacu proses pembangunan. Dalam sektor perbankan, kebijakan itu tampak dalam peralihan dari ekspansi skema kredit yang disubsidi menuju program-program prioritas seperti program intensifikasi padi dan berbagai kredit investasi. Fungsi pengawasan kredit secara kuantitatif, oleh sebab itu, juga menjadi alat untuk menyalurkan kredit-kredit subsidi tersebut pada program yang diinginkan. Oleh sebab itu dapat dilihat, lebih jelas daripada dalam periode sebelumnya, bahwa kebijakan moneter pada periode ini melayani fungsi ganda; sebagai peralatan pengawasan moneter dan sebagai cara untuk mempengaruhi alokasi dana di antara sektor-sektor. Suku bunga bagi sebagian besar kredit bank ditentukan oleh bank sentral. Sistem ini, dengan sedikit modifikasi berlangsung sampai pertengahan tahun 1983, ketika reformasi perbankan diperkenalkan seperti akan kita bicarakan kemudian.

Bagaimanakah keberhasilan kebijakan moneter dalam periode ini? Secara umum, kebijakan moneter tampaknya cukup berhasil menahan tekanan-tekanan inflasi selama periode tersebut. Rata-rata laju inflasi antara tahun 1974 dan 1983 adalah 15,2% per tahun.⁸ Tampak juga pengaruh dari kebijakan tersebut pada alokasi kredit di antara sektor-sektor dan program-program yang membantu negara untuk mencapai prioritas pembangunannya. Namun demikian, harus dicatat pula biaya dari skema tersebut. Salah satu biaya tersebut adalah proses belajar dari bank-bank untuk secara penuh menjadi perantara keuangan yang agak terhambat oleh sistem alokasi langsung.⁹

Sebagai bagian dari rangkaian langkah-langkah untuk mengatasi kecenderungan menurunnya pendapatan dari minyak, dalam bulan Juni 1983

⁸Tabel 2 menunjukkan perkembangan faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan penawaran uang yang mencerminkan perubahan faktor penentu utama dari inflasi sepanjang tahun.

⁹Pembahasan yang sangat baik mengenai kebijaksanaan moneter pada periode ini dapat diikuti dalam H.W. Arndt, "Monetary Policy Instruments in Indonesia," *BIES*, November 1979: 1-14.

pemerintah memperkenalkan reformasi perbankan yang secara efektif membebaskan bank-bank dari pembatasan-pembatasan sebelumnya. Pagu kredit dihapus, suku bunga dibebaskan kecuali untuk beberapa kredit "prioritas." Dengan lenyapnya "oil boom," "raison d'être" dari pengawasan kredit secara kuantitatif juga tidak ada lagi. Prospek yang suram dari sektor minyak juga telah menuntun pemerintah untuk menjelajah cara memobilisasi secara efektif sumber-sumber lain dari dana pembangunan. Disadari bahwa hanya sektor keuangan yang efisien yang dapat memobilisasi dan mendayagunakan sumber secara efisien untuk keperluan pembangunan. Reformasi perbankan tahun 1983 adalah langkah pertama ke arah tujuan tersebut.

Proses kelanjutan dari perbaikan bulan Juni 1983 masih belum selesai. Dapat disebutkan beberapa langkah utama yang telah diambil selama ini.

Terdapat dua persoalan utama dalam bidang kebijakan moneter yang menyusul reformasi tersebut. Yang pertama menyangkut masalah pengembangan seperangkat peralatan kebijakan yang efektif guna pengawasan moneter. Dengan liberalisasi sektor perbankan, pengawasan moneter oleh bank sentral tidak dapat lain kecuali hanya pengawasan secara tidak langsung. Oleh sebab itu, pengembangan peralatan kebijakan tersebut menjadi imperatif langsung. Persoalan kedua terdiri dari langkah-langkah lanjutan yang perlu dibuat untuk memandu pembangunan sektor keuangan agar menjadi efisien dan mampu melayani kebutuhan pembangunan dengan lebih baik.

Proses lanjutan dari reformasi Juni 1983 belum selesai. Menuju pengembangan instrumen-instrumen baru bank sentral telah mencoba (dengan hasil yang menggembirakan) instrumen-instrumen keuangan yang baru (SBI dan SBPU)¹⁰ yang diharapkan menjadi landasan bagi pengembangan pasar uang dengan operasi pasar terbuka yang efektif. Dalam rangka meningkatkan efisiensi di sektor keuangan, langkah-langkah telah diambil untuk meningkatkan efisiensi internal dari bank-bank khususnya bank-bank pemerintah, yang masih mendominasi sektor perbankan.

Dalam waktu singkat manajemen moneter dipersulit oleh munculnya spekulasi devisa seperti telah ditunjukkan di depan, yang membuat likuiditas perlu diperketat di bawah target-target program. Tetapi instrument-instrumen moneter yang diperkenalkan sesuai dengan pengontrolan yang lebih bersifat tidak langsung sejak kebijakan tahun 1983, tampaknya cukup mengurangi tindakan-tindakan spekulatif di dalam bursa, sementara mempertahankan pengawasan terhadap likuiditas total. Suku bunga tinggi yang mungkin membahayakan aktivitas-aktivitas produktif dalam jangka panjang telah menurun akhir-akhir ini. Dalam jangka panjang, stabilitas keuangan mendukung

¹⁰SBI (Sertifikat Bank Indonesia) adalah instrumen moneter yang diciptakan untuk menyerap uang dari sistem perbankan.

aktivitas-aktivitas investasi sehingga memungkinkan pembangunan yang berkesinambungan.

KESIMPULAN

Ekonomi Indonesia dan juga banyak ekonomi lain telah mengalami tekanan yang berbeda sejak awal tahun 1980-an. Dan tampaknya situasi tersebut akan terus berlangsung dalam beberapa waktu lagi di masa mendatang. Usaha-usaha pembangunan harus berlanjut, bahkan dipercepat. Tetapi alat-alat dan langkah-langkah untuk mengimplementasikan usaha-usaha ini sudah lebih terkendala.

Ekonomi Indonesia harus menghadapi masalah-masalah yang timbul dari situasi moneter internasional yang tidak menentu dan hubungan dagang yang mengancam pertumbuhan produksi dan perdagangan dunia. Harga-harga komoditi belum memperlihatkan tanda-tanda peningkatan dan kestabilan yang jelas sementara nilai tukar beberapa mata uang utama juga belum pasti.

Sesuai prospek ekonomi dunia yang tidak terlalu cerah, manajemen ekonomi makro harus menghadapi masalah makin terbatasnya sumberdaya pembiayaan untuk pembangunan, baik yang berasal dari dalam negeri (simpanan pemerintah dan swasta) ataupun dari luar negeri (penerimaan ekspor dan pemasukan modal). Pada intinya, masalah-masalah ekonomi Indonesia terpusat sekitar menurunnya peran minyak dan gas dalam ekonomi nasional, baik sebagai sumber penerimaan devisa maupun sebagai sumber-sumber penerimaan domestik dalam anggaran belanja. Berkenaan dengan penerimaan devisa dan ekspor, pemerintah telah mengimplementasikan banyak kebijakan-kebijakan penyesuaian untuk mempromosikan ekspor non-migas.

Kebijakan-kebijakan pemerintah untuk merangsang ekspor non-migas mencakup langkah-langkah dalam menyediakan insentif untuk produksi dan pemasaran komoditi ekspor, kredit dan kemudahan lain untuk aktivitas-aktivitas ekspor, penyederhanaan prosedur ekspor dan banyak tindakan untuk menurunkan biaya ekspor dan untuk meningkatkan daya-saingnya di pasaran dunia. Secara umum semua langkah-langkah ini merupakan deregulasi atau liberalisasi dalam kebijakan dan kegiatan perdagangan serta dalam proses-proses produksi (pertanian dan manufaktur). Hasil ekspor non-migas akhir-akhir ini, khususnya produk-produk manufaktur telah mengembirakan. Namun demikian, perkembangan terakhir dalam pasar modal dan uang tampaknya terus mengancam pertumbuhan produksi dan perdagangan dunia yang memang sudah tidak besar dalam waktu dekat ini. Perkembangan-perkembangan ini akan memberikan tekanan tambahan pada manajemen ekonomi Indonesia untuk melanjutkan pengambilan tindakan-tindakan yang

Kebijakan moneter harus lebih efektif, tidak hanya sekedar memelihara stabilitas keuangan, mengerahkan tabungan domestik melalui lembaga keuangan. Pada saat yang sama kebijaksanaan fiskal harus lebih efektif dalam meningkatkan tabungan pemerintah baik melalui kebijaksanaan pajak maupun kebijaksanaan pengeluaran.

Tampaknya Indonesia telah berhasil melalui kebijakan-kebijakan penyesuaian yang berbeda, mengatasi akibat buruk dari guncangan-guncangan dari luar dalam lima tahun terakhir ini. Tetapi tantangan di masa mendatang tampaknya lebih besar. Namun demikian, pengalaman terakhir tentunya telah memperkuat landasan ekonomi sedemikian sehingga peluang keberhasilan di masa depan juga telah lebih besar.

LAMPIRAN

Tabel 1

LAJU PERTUMBUHAN EKONOMI, LAJU INFLASI DAN LAJU PERTUMBUHAN PENDUDUK 1966-1986

Tahun	Laju Pertumbuhan Ekonomi (%)	Laju Inflasi (%)	Laju Pertumbuhan Penduduk (%)
1966	2,8	650,0	2,1
1967	1,4	120,0	2,2
1968	10,9	85,0	2,2
1969	6,9	9,9	2,2
1970	7,5	8,9	-
1971	7,0	2,5	-
1972	9,4	25,8	-
1973	11,3	27,3	-
1974	7,6	33,3	-
1975	5,0	19,7	-
1976	6,9	14,2	-
1977	8,9	11,8	-
1978	7,7	6,7	-
1979	6,3	21,8	-
1980	9,9	16,0	-
1981	7,9	7,1	-
1982	2,2	9,7	-
1983	4,2	11,5	-
1984	6,1	8,8	-
1985	2,3	4,3	-
1986	3,2	8,8	-

} Rata-rata 2,32 Per Tahun

} Rata-rata 2,13 Per Tahun

^aUntuk tahun 1970-1983, berdasarkan data GDP dengan harga konstan tahun 1973.

Untuk tahun 1984-1986, berdasarkan data GDP yang baru dengan dasar harga konstan tahun 1983.

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENAWARAN UANG, 1960-1986/1987
(Rp Milyar)

Tahun	Akhir Bersih Luar Negeri	Uang Muka pada Pemerintah	Kredit-kredit Bank		Sektor Swasta	Lainnya	Perubahan Total dalam Likuiditas	Perubahan-perubahan ini Dipegang dalam Bentuk:	
			BUMN dan Lembaga-lembaga Pemerintah ^a	Pemerintah & Swasta				Deposito Berjangka & Tabungan	Uang Sempit
1960	-4,5	2,5		-1,2		7,2	13,0	0,0	13,0
1961	6,8	26,5		7,1		-20,6	19,8	0,0	19,8
1962	-9,2	66,3		5,1		6,1	68,3	0,0	68,3
1963	-11,0	146,3		1,0		-17,8	127,5	0,0	127,5
1964	10,2	427,6		32,5		-56,6	411,7	0,0	411,7
1965	0,0	1,6		0,7		0,0	1,8	0,0	1,8
1966	-0,3	12,6		5,6		1,7	19,6	0,0	19,6
1967	-12,4	23,9		21,7		-2,0	31,2	1,9	29,3
1968	12,5	2,9		62,6		-5,8	72,2	9,3	62,4
1969/1970	18,2	-3,1		165,5		-40,8	139,8	43,0	96,8
1970/1971	16,9	-18,9		123,4		-27,1	99,3	39,5	59,8
1971/1972	155,0	16,0		122,0		-120,0	173,0	91,0	82,0
1972/1973	124,0	-21,0		225,0		-105,0	223,0	53,0	170,0
1973/1974	154,0	-25,0	107,2		362,8	-165	434,0	180,0	254,0
1974/1975	1,0	25,0	309,2		238,6	-193	381,0	138,0	243,0
1975/1976	-754,9	25,1	928,4		337,0	142,4	678,0	277,0	401,0
1976/1977	445,2	-340,4	350,1		322,0	-194,4	582,0	195,0	387,0
1977/1978	594,4	-232,8	-87,6		395,5	-191,7	442,0	135,0	307,0
1978/1979	808,0	-291,0	974,0		632,0	-1,243,0	498,0	191,0	689,0
1979/1980	2.378,0	-1.180,0	250,0		559,0	-560,0	347,0	650,0	997,0
1980/1981	2.292,0	-1.820,0	540,0		1.297,0	-205,0	730,0	687,0	1.417,0
1981/1982	-35,0	-103,0	683,0		1.921,0	-221,0	877,0	684,0	1.561,0
1982/1983	-22,0	691,0	381,0		2.654,0	-1.653,0	2.095,0	1.491,0	604,0
1983/1984	2.800,0	-1.834,0	278,0		2.355,0	-87,0	3.512,0	2.836,0	676,0
1984/1985	2.476,0	-2.536,0	140,0		3.326,0	282,0	3.688,0	2.755,0	933,0
1985/1986	-123,0	2.335,0	175,0		3.657,0	-1.323,0	4.721,0	3.234,0	1.487,0
1986/1987	2.344,0	-1.475,0	640,0		4.927,0	-2.113,0	4.323,0	3.298,0	1.025,0

Sumber: Bank Indonesia, Annual Report, berbagai edisi.

Tabel 3

UANG SEMPIT^a & HARGA, 1960-1986 (%)

Tahun	Kenaikan Jumlah Uang	Kenaikan Harga
1960	39	19
1961	42	72
1962	99	158
1963	95	128
1964	156	135
1965	280	595
1966	763	636
1967	132	112
1968	120	85
1969	61	10
1970	36	9
1971	28	2
1972	48	26
1973	41	27
1974	40	33
1975	33	20
1976	28	14
1977	25	12
1978	24	7
1979	36	22
1980	48	16
1981	30	7
1982	10	10
1983	6	11
1984	13	9
1985	24	4
1986	14	9

^aUang tunai ditambah uang giral.

BHAKTI - DHARMA - WASPADA

Sumber: Bank Indonesia, *Annual Report*, berbagai edisi.

Tabel 4

NERACA ANGGARAN TOTAL, 1969/1970-1987/1988. (Rp Milyar)

Tahun Fiskal	Pengeluaran Total	Penerimaan Dalam Negeri	Defisit	Bantuan Luar Negeri
1969/1970	335	244	91	91
1970/1971	458	345	113	120
1971/1972	545	428	117	135
1972/1973	736	591	145	158
1973/1974	1.164	968	196	204
1974/1975	1.978	1.754	224	232
1975/1976	2.730	2.242	488	492
1976/1977	3.684	2.906	778	784
1977/1978	4.306	3.535	771	773
1978/1979	5.299	4.266	1.033	1.035
1979/1980	8.076	6.697	1.379	1.381
1980/1981	11.716	10.227	1.489	1.494
1981/1982	13.918	12.213	1.705	1.709
1982/1983	14.356	12.418	1.938	1.940
1983/1984	18.311	14.433	3.878	3.882

Tabel 5

PEMBIAYAAN PENGELUARAN RUTIN DAN PEMBANGUNAN, 1969/1970-1987/1988

Tahun Fiskal	Penerimaan Domestik Non-Minyak Sebagai Bagian dari Pengeluaran Rutin (%)	Pangsa dari Pengeluaran Pembangunan yang di Biyai oleh:	
		Tabungan Pemerintah (%)	Bantuan dan Kredit-kredit Ekspor (%)
1969/1970	82,2	23,0	77,0
1970/1971	85,4	33,3	71,0
1971/1972	82,3	40,3	69,2
1972/1973	82,2	51,1	52,9
1973/1974	82,1	56,4	45,2
1974/1975	78,4	76,7	24,1
1975/1976	74,6	65,1	35,2
1976/1977	78,0	62,1	38,2
1977/1978	73,8	64,3	35,9
1978/1979	71,3	59,6	40,5
1979/1980	60,0	65,6	34,4
1980/1981	55,3	74,8	25,2
1981/1982	51,4	75,4	24,6
1982/1983	60,7	73,7	26,4
1983/1984	58,4	60,8	39,2
1984/1985	58,1	65,1	34,9
1985/1986	67,8	67,2	32,8
1986/1987	72,3	31,0	69,0
1987/1988	68,5	28,5	71,5

Sumber: *Nota Keuangan*, berbagai edisi.

Tabel 6

PENERIMAAN DALAM NEGERI, 1969/1970-1987/1988. (Rp Milyar)

Tahun Fiskal	Penerimaan dari Minyak & LNG		Penerimaan di Luar Minyak & LNG		Total	
1969/1970	66	27%	178	73%	244	100%
1970/1971	99	29%	246	71%	345	100%
1971/1972	141	33%	287	67%	428	100%
1972/1973	231	39%	360	61%	591	100%
1973/1974	382	39%	586	61%	968	100%
1974/1975	957	55%	797	45%	1.754	100%
1975/1976	1.248	56%	994	44%	2.242	100%
1976/1977	1.635	56%	1.271	44%	2.906	100%
1977/1978	1.949	55%	1.586	45%	3.535	100%
1978/1979	2.309	54%	1.957	46%	4.266	100%
1979/1980	4.260	64%	2.437	36%	6.697	100%
1980/1981	7.020	69%	3.207	31%	10.227	100%
1981/1982	8.628	71%	3.585	29%	12.213	100%
1982/1983	8.179	66%	4.248	34%	12.427	100%
1983/1984	9.520	66%	4.913	34%	14.433	100%
1984/1985	10.430	66%	5.476	34%	15.906	100%
1985/1986	11.144	58%	8.109	42%	19.253	100%
1986/1987	6.338	39%	9.803	61%	16.141	100%
1987/1988	6.338	39%	9.803	61%	16.141	100%

Tabel 7

NERACA PEMBAYARAN, 1974/1975-1986/1987
(US\$ Juta)

	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87
1. Ekspor Minyak (Netto) ^a	2.638	3.138	3.710	4.352	3.785	6.308	9.345	8.379	5.788	6.016	5.845	4.004	1.289
2. Ekspor LNG (Netto) ^a	-2.776	-3.972	-4.512	-5.135	225	667	1.256	1.382	1.378	1.355	1.971	2.119	1.147
3. Ekspor Non-Minyak (Netto) Ekspor, fob	2.033	1.873	2.863	3.507	3.979	6.171	5.587	4.170	3.928	-11.522	-9.784	-7.955	-6.460
Impor, cif	-4.341	-5.090	-6.167	-7.241	-7.543	-9.028	-11.837	-14.561	-15.824	-14.346	-12.921	-11.186	-10.054
Jasa-jasa (Non-Pengangkutan)	-468	-755	-1.208	-1.401	-1.601	-1.920	-2.220	-2.160	-2.309	-2.542	-2.770	-2.944	-3.023
4. Neraca Berjalan (1 + 2 + 3)	-138	-834	-802	-690	-1.155	2.198	2.131	-2.790	-2.739	-4.151	-1.968	-1.832	-4.024
5. SDR													
6. Pinjaman Baru Pemerintah IGGI	660	1.995	1.823	2.106	2.101	2.690	2.684	3.521	5.011	5.793	3.519	3.432	5.024
Bantuan Program	513	945	1.596	1.694	1.567	2.237	2.406	2.415	2.905	4.255	3.189	2.751	3.405
Bantuan Proyek	180	74	147	157	94	239	118	50	21	84	52	38	48
ODA	333	871	1.449	1.537	1.473	1.998	2.288	2.365	2.884	4.171	3.137	2.713	3.357
Non-ODA	333	482	513	681	814	1.106	1.299	996	1.356	1.902	1.442	1.332	2.231
Non-IGGI	147	389	936	876	659	892	989	1.369	1.528	2.269	1.695	1.381	1.126
Kredit Tunai		1.049	1	412	534	453	278	1.106	2.106	1.538	330	681	1.619
7. Amortisasi	-89	-77	-166	-761	-632	-692	-615	-809	-926	-1.010	-1.292	-1.644	-2.115
8. Modal Lainnya (Netto)	-131	-1.075	38	176	542	-1.312	-361	1.140	1.795	1.191	499	572	967
Investasi Langsung	538	454	287	285	271	217	140	142	311	193	245	299	305
Sektor Minyak	13	14	-32	-50	75	-1.237	-685	791	1.322	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Lainnya	-682	-1.543	-217	-59	196	-292	184	207	162	998	254	273	662
9. Total (4+8)	302	9	893	831	856	2.884	3.839	1.062	-1.159	1.823	758	528	-148
10. Selfish Perhitungan	-311	-353	108	-180	-62	-1.256	-1.165	-2.050	-2.121	247	-91	-598	-339
11. Laba-lintas Moneter ^b	9	344	-1.001	-651	-794	-1.628	-2.674	988	3.280	-2.070	-667	-30	487

^aTotal ekspor dikurangi impor barang dan jasa dari masing-masing sektor minyak dan LNG.

^bNilai negatif menunjukkan pengumpulan aktiva.

^cAngka sementara.

Sumber: Bank Indonesia.