

PROGRAM STABILISASI DAN REFORMASI EKONOMI

Oleh:

Ginandjar Kartasasmita

Menteri Negara Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan dan Industri

Jakarta, 13 Agustus 1998

SITUASI YANG KITA HADAPI

1. Perekonomian kita dalam situasi krisis. Kegiatan produksi dan ekspor terhambat, jumlah pengangguran meningkat, kegiatan perbankan belum pulih, jaringan distribusi barang dan jasa terganggu, dan harga bahan kebutuhan pokok, khususnya bahan makanan, tidak stabil. Tingkat kepercayaan (*confidence*) masyarakat masih rendah, dan ini tercermin pada kurs Rupiah yang sangat mudah goyah dengan konsekuensinya berupa tekanan pada harga-harga di dalam negeri serta terhambatnya kegiatan produksi dan investasi di dalam negeri.

ARAH STRATEGI STABILISASI

2. Penyembuhan *confidence* adalah kunci utama dari keberhasilan upaya kita untuk mengentaskan diri dari krisis. Alur utama strategi stabilisasi adalah sebagai berikut:
 - (a) *Confidence* masyarakat perlu dipupuk kembali. Pertama-tama harus diarahkan pada pengembalian para pelaku ekonomi *dalam negeri*; dengan makin nyatanya tanda-tanda pulihnya kepercayaan pelaku-pelaku dalam negeri, kepercayaan para pelaku luar negeri akan mulai ikut kembali pulih.
 - (b) Dengan pulihnya *confidence* secara bertahap, maka kurs Rupiah akan makin stabil dan secara gradual makin membaik dan akhirnya mencapai tingkat yang wajar.
 - (c) Karena melemahnya kurs Rupiah adalah penyebab terpenting dari inflasi saat ini, maka dengan stabilnya kurs pada tingkat yang wajar, tekanan *inflasi* mereda dan laju inflasi akan terus menurun. Harga barang-barang pokok, serta subsidi yang harus disediakan, akan juga menurun secara bertahap.
 - (d) Menurunnya inflasi akan diikuti dengan menurunnya *tingkat bunga*. Bersamaan dengan mulai berhasilnya pembenahan perbankan dan makin banyaknya para pelaku ekonomi yang mulai merasa aman, tenteram dalam melakukan kegiatannya sehari-hari, penurunan tingkat bunga akan mendorong bangkitnya kembali kegiatan ekonomi dalam negeri.
 - (e) Pada akhirnya akan tercapai keadaan dimana kegiatan ekonomi kembali normal, lapangan kerja baru mulai terbuka lagi, inflasi menurun pada tingkat wajar, kurs Rupiah relatif stabil pada tingkat yang konsisten dengan pola kegiatan ekonomi normal.

Rangkaian proses stabilisasi ini akan terjadi secara bertahap dan diperkirakan akan mulai menunjukkan hasil-hasil awal pada tahun 1999.

PROGRAM STABILISASI

3. Program stabilisasi ekonomi dilaksanakan melalui 2 jalur secara bersama-sama, karena kedua jalur ini saling menunjang satu sama lain; keberhasilan di satu jalur akan mendorong keberhasilan di jalur yang lain. Kedua jalur ini adalah:
 - (a) Upaya untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat, di dalam dan di luar negeri, mengenai perekonomian Indonesia. Langkah-langkah reformasi di bidang politik, hukum dan ekonomi secara keseluruhan diarahkan untuk mencapai sasaran ini. Pemerintah telah menyampaikan jadwal pelaksanaan langkah-langkah reformasi di bidang ini.
 - (b) Upaya-upaya untuk menangani langsung masalah-masalah kongkrit di bidang ekonomi dan moneter yang timbul dan mendesak. Langkah-langkah dan jadwal pelaksanaannya tercantum dalam matriks kesepakatan dengan IMF (terlampir).

PENGEMBALIAN KEPERCAYAAN MASYARAKAT

4. Langkah-langkah di bidang ini mencakup:
 - (a) Upaya untuk menciptakan kembali rasa aman pada semua pelaku ekonomi dan menjamin keamanan dan ketertiban masyarakat pada umumnya.
 - (b) Upaya untuk menggalang konsensus politik sebagai landasan bagi terciptanya suasana sosial dan politik dalam negeri yang stabil.
 - (c) Langkah-langkah untuk memperbaiki *governance*, baik di sektor pemerintah (*public governance*) maupun di sektor dunia usaha (*corporate governance*).
 - (d) Pembenahan dan pengembalian kepercayaan masyarakat terhadap sektor perbankan yang merupakan jantung bagi aliran pembiayaan kegiatan ekonomi dan pelaksanaan sistem pembangunan nasional. (Ini juga sekaligus merupakan langkah kongkrit di bidang ekonomi yang dirinci dalam bagian berikut).

Langkah (a) dan (b) dilaksanakan dengan tujuan untuk memperoleh hasil sesegera mungkin, sedang langkah (c) dan (d) dilaksanakan dengan jadwal waktu tertentu seperti yang tercantum dalam matriks terlampir.

KEBIJAKAN EKONOMI DAN MONETER

5. Jalur kedua, yaitu langkah-langkah khusus di bidang ekonomi dan moneter meliputi pokok-pokok sebagai berikut:
 - (a) Prioritas utama diberikan kepada 4 hal, yaitu:
 - ◆ Mengamankan penyediaan barang-barang kebutuhan pokok masyarakat dengan harga yang terjangkau.
 - ◆ Mencegah agar inflasi tidak menjadi inflasi yang tidak terkendali (hiperinflasi).
 - ◆ Memfungsikan kembali peranan sentral perbankan dalam mendukung perekonomian, termasuk pemulihan kembali tersedianya pembiayaan bagi perdagangan (*trade financing*).
 - ◆ Meningkatkan kemampuan lembaga-lembaga utama perekonomian, khususnya dalam menghadapi krisis dan keadaan darurat.

- (b) Dari segi sektoral langkah-langkah di bidang ekonomi dan moneter ini mencakup kebijakan-kebijakan di 3 sektor, yaitu:
- ◆ Kebijakan fiskal dan moneter.
 - ◆ Reformasi di sektor keuangan/perbankan.
 - ◆ Reformasi struktural di sektor riil.

Program stabilisasi dan reformasi ekonomi ini adalah program kita yang selanjutnya kita mintakan dukungan dana maupun bantuan teknis dari IMF, Bank Dunia dan ADB.

KEBIJAKAN MONETER

6. Untuk menstabilkan kurs Rupiah dan untuk menjaga agar inflasi yang terjadi sekarang tidak berubah menjadi inflasi yang tak terkendali (*hiperinflasi*), maka Bank Indonesia akan tetap mempertahankan kebijakan moneter ketat. Untuk beberapa bulan mendatang ini, berbagai *agregat moneter* termasuk uang primer dan Aktiva Domestik Netto (NDA) diprogramkan untuk tumbuh 0%. Program moneter ini akan dikaji ulang dari waktu ke waktu untuk menampung perkembangan keadaan yang berubah cepat.

KEBIJAKAN FISKAL

7. Pemerintah berketetapan untuk meringankan beban kelompok-kelompok masyarakat yang paling rawan terhadap dampak krisis, khususnya masyarakat miskin dan berpenghasilan rendah. Untuk ini APBN dihitung kembali dan sejauh mungkin diupayakan untuk dapat menampung program-program *social safety net* yang diarahkan untuk membantu kelompok-kelompok tersebut:
- ◆ Karena meningkatnya kurs Rupiah sejak perhitungan APBN yang lalu, pos untuk *subsidi* berbagai kebutuhan pokok rakyat dianggarkan lebih besar, dengan maksud agar harga-harga yang dibayar oleh masyarakat untuk barang-barang ini tidak makin memberatkan rakyat.
 - ◆ Pengeluaran untuk pelayanan *kesehatan dasar* dan *pendidikan dasar* juga ditingkatkan untuk menjamin agar pelayanan-pelayanan dasar ini tetap dapat dijangkau oleh masyarakat luas.
 - ◆ Program *padat karya* diperbesar, dengan maksud untuk menciptakan daya beli bagi mereka yang menganggur, sehingga membantu kemampuan mereka untuk membeli kebutuhan pokoknya.
 - ◆ Program untuk menggerakkan ekonomi rakyat, khususnya usaha kecil dan koperasi *crash programs* peningkatan pertanian pangan.
 - ◆ Proyek-proyek di luar prioritas di atas dikurangi untuk memberi tempat bagi program *social safety net* tersebut, sehingga pembiayaan APBN 1998/99 masih di dalam batas-batas yang aman secara makro dan moneter.
 - ◆ Dari segi perhitungan konvensional IMF, APBN tahun ini akan mengalami defisit sebesar 8,5% dari PDB. APBN ini masih dalam batas-batas yang aman secara makro dan moneter, karena kekurangan pembiayaannya seluruhnya ditutup dengan bantuan luar negeri, yang saat ini sedang diusahakan. Dengan demikian defisit anggaran tersebut tidak menimbulkan tekanan inflasi, karena pembiayaannya tidak dengan mencetak uang baru. Dari segi pengertian APBN menurut definisi kita, maka APBN 1998/99 adalah tetap APBN yang *seimbang*, karena seluruh

pengeluaran yang direncanakan dapat ditutup dengan penerimaan dalam negeri dan bantuan luar negeri.

ASUMSI-ASUMSI DASAR MAKRO/MONETER

8. Kebijakan fiskal dan moneter tersebut didasarkan pada asumsi-asumsi dasar perhitungan sebagai berikut:
 - ◆ PDB dalam tahun 1998/99 akan merosot, dengan *minus* 10 – 15% dengan kemungkinan adanya kebangkitan kembali di beberapa sektor menjelang akhir tahun anggaran.
 - ◆ Laju inflasi sebesar 80% dalam tahun kalender 1998 akan menurun mendekati 50% untuk tahun anggaran 1998/99.
 - ◆ Kurs Rupiah yang secara bertahap membaik menuju tingkat Rp 10.000/US\$ menjelang akhir tahun ini, sehingga kurs rata-rata yang digunakan untuk perhitungan anggaran 1998/99 sebesar Rp 10.600/US\$.
 - ◆ Transaksi berjalan 1998/99 akan mengalami *surplus* sebesar 2% dari PDB dan cadangan devisa meningkat dengan sekitar US\$3 milyar menjelang akhir tahun anggaran ini.

Asumsi-asumsi ini akan dikaji ulang apabila terjadi perkembangan-perkembangan baru.

REFORMASI SEKTOR KEUANGAN

9. Inti dari reformasi sektor keuangan adalah pembenahan dan restrukturisasi perbankan. Tujuan utama dari program pembenahan perbankan adalah untuk secepatnya memulihkan kembali sistem perbankan agar dapat melaksanakan fungsinya sebagai pendukung kegiatan ekonomi. Komponen pokok dari program ini mencakup:
 - ◆ Bank wajib memenuhi *Capital Adequacy Ratio* (CAR) minimal 4% pada akhir tahun 1998, 8% pada akhir tahun 1999 dan 10% pada akhir 2000. Pelanggaran terhadap ketentuan ini akan dikenakan sanksi.
 - ◆ Bank-bank diberi kesempatan untuk menambah modalnya, mencari investor baru dan cara-cara lain untuk memperbaiki CARnya. Bank-bank yang sama sekali tidak mungkin untuk memenuhi ketentuan CAR tersebut akan dibekukan operasinya, dan Pemerintah akan tetap menjamin semua simpanan dan piutang masyarakat yang ada pada bank-bank tersebut.
 - ◆ Bank-bank yang pada dasarnya dapat memenuhi ketentuan CAR tersebut, tetapi masih dianggap tidak cukup kuat, akan didorong untuk melakukan rehabilitasi melalui antara lain, pelepasan aset-asetnya yang tidak lancar, merger, dan apabila perlu konversi dana Pemerintah menjadi modal.
 - ◆ Bank-bank lainnya yang dianggap cukup kuat juga tetap didorong untuk memperkuat diri dengan melepaskan aset-asetnya yang tidak lancar, rekapitalisasi oleh investor-investor dalam dan luar negeri, dan apabila perlu konversi dana Pemerintah. Bank-bank ini yang nantinya akan menjadi tulang punggung dari sistem perbankan yang baru.
 - ◆ Bank-bank dalam negeri dan perusahaan-perusahaan dalam negeri (nasabah bank) didorong untuk menegosiasikan kembali hutang-piutang mereka melalui restrukturisasi hutang nasabah bank. Upaya ini dilaksanakan seiring dengan proses negosiasi hutang luar negeri perusahaan-perusahaan tersebut sesuai dengan

kesepakatan Frankfurt. Renegosiasi hutang ini sangat penting untuk menghidupkan kembali kegiatan sektor riil.

REFORMASI STRUKTURAL SEKTOR RIIL

10. Reformasi struktural sektor riil mencakup:
 - ◆ Penghapusan berbagai praktek monopoli.
 - ◆ Deregulasi dan debirokratisasi di berbagai bidang, termasuk bidang perdagangan dalam dan luar negeri dan bidang investasi.
 - ◆ Privatisasi BUMN.

Rincian langkah-langkah serta jadwal pelaksanaan dari program reformasi struktural ini tercantum dalam matriks terlampir.

Pertamina, Bulog, PLN, dan Dana Reboisasi akan diaudit oleh auditor independen dalam waktu dekat, dengan tujuan untuk mengetahui secara tepat dan mutakhir status operasi dan keuangan mereka masing-masing, dan untuk menentukan apakah ada kemungkinan dapat membantu APBN.

PENGKAJIAN ULANG PROGRAM, JULI 1998

11. Karena perkembangan keadaan yang cepat, program stabilisasi dan reformasi ekonomi harus selalu disesuaikan dan dikaji ulang. Pada minggu keempat bulan Juli telah dilakukan pengkajian ulang program stabilisasi dan reformasi Indonesia bersama IMF.
12. Dalam kaji ulang ini dibahas secara sangat umum, mengenai perspektif perekonomian kita dalam jangka menengah. Meskipun perspektif jangka menengah perekonomian Indonesia berada dalam ketidakpastian akibat beratnya krisis yang kita alami, namun telah disepakati untuk secepat mungkin memulihkan pertumbuhan ekonomi disertai tingkat inflasi yang rendah. Dalam MEFP itu diperkirakan bahwa penurunan kegiatan ekonomi akan mencapai tingkat terendah tahun depan. Selanjutnya pertumbuhan ekonomi akan kembali positif paling lambat tahun 2000. Inflasi akan menurun hingga satu digit per tahun dalam jangka waktu maksimum dua tahun mendatang. Tingkat defisit anggaran saat ini tidak *sustainable*, dan akan diupayakan untuk menurunkannya paling tidak menjadi setengahnya pada tahun 1999/2000, dan mengembalikan anggaran menjadi berimbang dalam jangka waktu tiga tahun. Transaksi berjalan diproyeksikan surplus sebesar 2 persen dari PDB dalam tahun 1998/1999 dan akan tetap surplus sampai pemulihan benar-benar telah berlangsung. Cadangan devisa pemerintah bruto diperkirakan akan meningkat hingga menjadi USD24 miliar pada akhir 1998/1999 (sekitar 5,5 bulan impor). Kewajiban hutang luar negeri dan beban bunga hutang, meskipun tinggi, diperkirakan dalam jangka menengah sebagai rasio terhadap PDB akan terus menurun sejalan dengan pulihnya ekonomi.
13. Dalam rangka pemulihan kembali perekonomian nasional, kita memberi prioritas yang khusus terhadap beberapa hal; yakni:
 - (a) Keamanan pangan dan jaringan distribusi.
 - (b) Masalah anggaran/fiskal.
 - (c) Restrukturisasi perbankan.
 - (d) Hutang perusahaan swasta nasional.
 - (e) Skim jaminan kredit ekspor.

14. Mengenai masalah keamanan pangan dan jaringan distribusi, prioritas diberikan untuk memulihkan ketersediaan pangan dan bahan pokok lainnya, dengan harga yang terkendali. Subsidi yang besar tidak dapat dihindari untuk keperluan tersebut. Upaya untuk mengembangkan sistem distribusi yang efektif menjadi prioritas .
15. Mengenai masalah anggaran, akan dikaji cara pemberian subsidi yang efektif dan pelaksanaan program-program dalam kerangka jaring pengaman sosial, termasuk di bidang pendidikan dan kesehatan. Akan diupayakan pula peningkatan kinerja penerimaan negara dan manajemen pengeluaran negara yang merupakan unsur penting dalam mencapai tujuan-tujuan kebijaksanaan fiskal jangka pendek dan menengah.
16. Restrukturisasi perbankan mendapat perhatian besar, oleh karena pemulihan perekonomian Indonesia tergantung atas keberhasilan upaya menyehatkan kembali sistem perbankan Indonesia. Berbagai langkah yang ditempuh antara lain adalah sebagai berikut:
 - ◆ Menyiapkan peraturan perundangan yang lebih kuat, yaitu undang-undang untuk BPPN dan unit pengelola aset/Asset Management Unit (AMU).
 - ◆ Beberapa Bank/Lembaga Keuangan Internasional telah ditunjuk untuk membantu BPPN dan unit pengelola aset (AMU). Aset tujuh buah Bank yang dibekukan pada bulan April akan dialihkan kepada AMU.
 - ◆ Kegiatan audit telah diselesaikan pada bulan April untuk enam bank swasta besar yang berada di bawah pengawasan BPPN. Pemilikan saham telah dialihkan kepada BPPN. Negoisasi sedang berlangsung dengan pembeli-pembeli yang berminat untuk memiliki beberapa bank ini; dengan memperhatikan pengalihan kredit yang macet kepada AMU.
 - ◆ Pembicaraan sedang berlangsung dengan pemilik utama beberapa bank swasta dalam pengawasan BPPN untuk menjamin pembayaran kembali bantuan likuiditas yang telah diberikan.
 - ◆ Telah ditunjuk sebuah bank internasional terkemuka untuk membantu merestrukturisasi enam bank pemerintah; kaji ulang portofolio bank-bank ini sedang berlangsung.
 - ◆ Program rekapitalisasi untuk bank-bank yang lebih sehat, sebagai kelanjutan dari penambahan modal secara bertahap oleh para pemilikinya, sedang disusun.
17. Hutang Swasta Nasional
 - ◆ Dalam rangka mempercepat proses restrukturisasi sektor swasta dan menyelesaikan masalah hutang-hutangnya, pemerintah akan menerapkan strategi yang terdiri atas dua unsur yang saling memperkuat. Kedua Strategi itu dirancang untuk melengkapi INDRA dan Undang-undang Kepailitan yang baru. Unsur pertama meliputi reformasi di bidang hukum dan administrasi yang bertujuan menghapuskan hambatan dalam upaya restrukturisasi dan dalam jangka yang lebih panjang, meningkatkan pengelolaan yang lebih baik bagi perusahaan swasta. Unsur kedua meliputi pembentukan kerangka kerja (frame work) prinsip-prinsip yang akan menuntun negoisasi antara debitur dan kreditur dan berusaha untuk memastikan bahwa informasi yang diberikan oleh perusahaan adalah akurat.
 - ◆ Reformasi hukum dan administratif meliputi penghapusan hambatan atas hutang untuk konversi ekuiti (*Equity Conversions*); penghapusan disintensif pajak untuk restrukturisasi, perampangan prosedur dan cara pemberian persetujuan ijin penanaman modal asing; dan secara lebih umum, restrukturisasi perusahaan swasta. Akan dipersiapkan Undang-undang Arbitrasi yang baru dan langkah-langkah untuk memberikan jaminan atas registrasi kolateral. Kaji ulang akan dilakukan untuk penetapan dan pelaksanaan peraturan akuntansi dan pemeriksaan keuangan yang

memenuhi standar internasional. Disamping itu akan terus dilanjutkan upaya untuk mengidentifikasi dan menghilangkan hambatan-hambatan lain dalam proses restrukturisasi ini.

- ◆ Diupayakan untuk menggabungkan prinsip-prinsip frame work untuk perundingan antara kreditur dan debitur, yang berlaku baik bagi hutang dalam negeri maupun luar negeri. Prinsip prinsip tersebut diharapkan mengikuti teknik-teknik yang baku yang biasa berlaku di negara lain.

18. Jaminan Kredit Ekspor dan L/C untuk impor.

- a. Promosi ekspor dalam kondisi keuangan yang sulit saat ini sangat mendesak untuk memecahkannya, antara lain Bank Indonesia telah menetapkan sebuah program jaminan kredit ekspor pengapalan (pre-shipment) untuk mendorong impor dan pembiayaan ekspor prapengapalan bagi pengeksport yang sudah memperoleh L/C, dengan beban resikonya ditanggung oleh pemerintah. Jaminan dibatasi maksimum 80 persen dan berlaku untuk batas waktu tertentu. Posisi jaminan keseluruhan berjumlah maksimum USD 0,5 miliar.
- b. Selain itu telah diupayakan dan diperoleh berbagai fasilitas pembiayaan perdagangan dari luar negeri seperti dari Japan Exim Bank dan US Exim Bank.. Pemerintah sendiri menyediakan dana jaminan L/C yang ditempatkan di bank-bank asing.