

## Hubungan *Letter of Intent (LoI) International Monetary Fund* dan Perkembangan Ekonomi Khususnya Sektor Perbankan Indonesia (1997-2006)

Windri Astriyani, \*Haryono Rinardi

Departemen Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Diponegoro

Jl. Prof. Soedarto, S.H. Semarang, Jawa Tengah-Indonesia

\*windriastriyani484@gmail.com

### Abstract

*This article identifies the correlation of the Letter of Intent (LoI) of the International Monetary Fund and economic development, particularly in the banking sector (1997-2006). In this case, it examines how the relationship between the International Monetary Fund (IMF) and Indonesia agreements contained in the Letter of Intent, and its impact or effect on economic development, especially the banking sector. The Letter of Intent is a summary of the policies that must be taken by the Indonesian government in accordance with the advice of the IMF to overcome the economic crisis, especially to fix the chaos of the banking sector during the period. The first Letter of Intent marking the start of Indonesia's commitment to seek assistance to the IMF was signed on October 31, 1997. Letter of Intent becomes the foundation of the government in determining and taking every economic policy, one of which is in the financial sector. However, various policies taken by the government as stated in the LoI, actually cause negative impacts. This has an impact on the Indonesian economy and banking which shows a slump. To examine the problem, this article uses a historical method consisting of four stages: heuristics, source criticism, interpretation, and historiography. The approach used is economics in the field of banking.*

**Keywords:** *Letter of Intent; IMF; Indonesian Banking System.*

### Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis hubungan *Letter of Intent (LoI) International Monetary Fund* dengan perkembangan ekonomi, khususnya sektor perbankan pada 1997 hingga 2006. Kesepakatan antara *International Monetary Fund (IMF)* dengan Indonesia yang tertuang dalam *Letter of Intent* telah memberikan dampak yang besar terhadap perkembangan ekonomi, khususnya sektor perbankan. *Letter of Intent* merupakan rangkuman kebijakan-kebijakan yang harus diambil pemerintah Indonesia sesuai saran dari IMF guna mengatasi krisis ekonomi, khususnya memperbaiki kekacauan sektor perbankan selama periode menjelang hingga pasca-Reformasi. *Letter of Intent* pertama yang menandai dimulainya komitmen Indonesia untuk meminta bantuan kepada IMF ditandatangani pada 31 Oktober 1997. *Letter of Intent* menjadi landasan pemerintah dalam menentukan dan mengambil setiap kebijakan ekonomi, salah satunya pada sektor keuangan. Akan tetapi, berbagai kebijakan yang diambil pemerintah sebagaimana tercantum dalam LoI ternyata justru menimbulkan dampak negatif, khususnya bidang perbankan Indonesia yang menunjukkan kemerosotan. Untuk mengkaji masalah tersebut, artikel ini menggunakan metode sejarah yang terdiri atas empat tahapan, yaitu heuristik, kritik sumber, interpretasi, dan historiografi. Adapun pendekatan yang digunakan adalah ilmu ekonomi di bidang perbankan.

**Kata Kunci:** *Letter of Intent; IMF; Sistem Perbankan Indonesia.*

### Pendahuluan

Krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia merupakan dampak dari krisis ekonomi yang melanda Asia atau disebut krisis Asia. Krisis Asia adalah periode krisis keuangan yang menerpa hampir seluruh Asia Timur dan Tenggara sejak Juli 1997. Krisis itu menimbulkan kepanikan akibat dampak berantainya pada sektor keuangan, sehingga mengakibatkan kemerosotan yang drastis pada berbagai mata uang, bursa saham, dan harga-harga lainnya di sejumlah negara Asia. Krisis Asia terjadi karena beberapa faktor, antara lain kombinasi dari pengawasan sektor keuangan yang tidak memadai, kurangnya penilaian dan manajemen keuangan, serta dipertahankannya nilai kurs relatif tetap yang dipelopori oleh bank-bank dan perusahaan-perusahaan untuk meminjam modal internasional dalam skala besar yang kebanyakan berupa pinjaman jangka pendek (Widiatmono, 2001, p. 24).

Sementara itu, menurut Prasetyantoko (2008, pp. 23-24), krisis moneter merupakan peristiwa keruntuhan ekonomi negara-negara Asia Tenggara yang berawal dari pengumuman kebijakan Thailand tentang nilai tukar mengambang mata uang baht. Kebijakan itu telah membuat Thailand rentan terhadap spekulasi mata uang internasional karena fundamental ekonominya yang kurang kuat. Krisis baht Thailand kemudian menular ke berbagai negara Asia Tenggara, terutama Malaysia, Singapura, dan Indonesia. Indikator penularan yang paling kuat adalah nilai tukar rupiah terus mengalami kemerosotan sejak Juli 1997. Krisis tersebut kemudian memaksa pemerintah untuk meminta bantuan dari lembaga keuangan internasional yaitu International Monetary Fund (IMF) (Hisyam, 2003, p. 56). Keputusan itu mendapatkan respons pro dan kontra dari para pengamat dan ekonom karena syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemerintah Indonesia. Beberapa ahli keuangan menilai syarat IMF berkaitan erat dengan paham neoliberalisme, yang membatasi peranan pemerintah dalam mengendalikan ekonomi negara. Upaya meminta pertolongan kepada IMF menimbulkan kejutan tersendiri. Banyak kalangan menilai tindakan tersebut terlalu terburu-buru. Hal itu karena dalam pandangan mereka, pemerintah dianggap masih mampu menciptakan stabilitas dengan kekuatan sendiri, meskipun memanfaatkan bantuan dari luar negeri. Berbagai bentuk persyaratan yang memberatkan bagi negara-negara anggota yang memerlukan bantuan menjadikan lembaga internasional tersebut menjadi sasaran kritik para pakar ekonomi beraliran kiri (Hisyam, 2003, p. 261).

Sehari setelah keluarnya *LoI* pertama, pada 1 November 1997 pemerintah melikuidasi 16 bank bermasalah atas saran IMF. Sejumlah 16 bank yang dilikuidasi itu di antaranya terdapat Bank Andromeda dan Bank Jakarta yang dikenal sebagai milik "Keluarga Cendana". Hal tersebut diharapkan mendapatkan respons positif pasar karena menunjukkan tidak adanya diskriminasi. Akan tetapi, kepercayaan pasar, baik dalam maupun luar negeri kembali hilang karena adanya protes dan gugatan dari kedua bank tersebut (Sukarman, 2014, pp. 213-214). Dalam situasi itu, pemerintah tetap bekerja sama dengan IMF untuk mengatasi penurunan ekonomi nasional. Pemerintah mengikuti saran IMF dalam rangka memperbaiki ekonomi Indonesia akibat krisis tersebut. IMF menyarankan perbaikan pada tiga sektor, yaitu kebijakan makroekonomi (kebijakan fiskal, kebijakan moneter dan nilai tukar, posisi dan pembiayaan eksternal), restrukturisasi sektor keuangan, serta reformasi struktural (perdagangan dan investasi asing, deregulasi dan privatisasi, lingkungan, jaring pengaman sosial).

Artikel ini hubungan atau keterkaitan antara *Letter of Intent* IMF dan perkembangan ekonomi Indonesia khususnya sektor perbankan periode tahun 1997-2006. Dalam tulisan ini juga akan dibahas mengenai sejarah lembaga keuangan International Monetary Fund (IMF), hubungan kerja sama Indonesia dengan IMF, serta pengaruhnya pada sektor perbankan Indonesia.

## **Metode**

Metode yang digunakan dalam penyusunan artikel ini adalah metode sejarah. Dalam pengertian umum, metode sejarah adalah proses menguji dan menganalisis rekaman dan peninggalan masa lampau (Gottschalk, 1975, p. 32). Terdapat empat tahap dalam metode sejarah yaitu, heuristik (pengumpulan sumber), kritik (pengujian sumber), interpretasi, dan historiografi. Tahap pertama dalam penelitian ini adalah mencari dan mengumpulkan sumber-sumber, yang terdiri dari sumber primer maupun sumber sekunder. Penulis melakukan penelusuran sumber-sumber terkait yaitu: sumber koran Suara Merdeka, Kompas, dan situs resmi IMF. Adapun beberapa sumber sekunder digunakan berupa buku-buku referensi, digunakan untuk melengkapi penulisan artikel ini.

Tahap kedua adalah kritik sumber atau verifikasi, yaitu pengujian sumber-sumber yang sudah diperoleh dengan melakukan kritik sumber. Kritik sumber merupakan proses pengujian terhadap kredibilitas dan otentisitas sumber. Kritik sumber merupakan kegiatan seorang peneliti untuk memperoleh kebenaran. Seorang peneliti berusaha menduga dan membuktikan kebenaran tentang apa yang terjadi di masa lalu. Tahap selanjutnya adalah kegiatan interpretasi terhadap fakta-fakta yang diperoleh dari proses kritik sumber. Interpretasi dilakukan dengan menghubungkan fakta-fakta yang telah diperoleh antara satu dengan yang lain, agar penyajian sejarah bersifat utuh, ilmiah dan juga kronologis. Tahap terakhir adalah Historiografi yaitu langkah terakhir penulisan sejarah yang dibatasi oleh ruang lingkup spasial dan temporal. Ruang lingkup spasial dalam penelitian ini adalah lingkup nasional dan untuk lingkup temporal yaitu pada tahun 1997-2006 yang berkaitan dengan Letter of Intent yang disepakati Indonesia dan IMF.

## **Lembaga Keuangan International Monetary Fund**

International Monetary Fund (IMF) adalah organisasi antarpemerintah yang bernaung di bawah Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). IMF lahir dari konferensi moneter dan keuangan PBB yang dilaksanakan pada 1 hingga 22 Juli 1944 di kota Bretton Woods, New Hampshire, Amerika Serikat. Konferensi yang dihadiri oleh 44 negara tersebut bertujuan untuk membentuk sebuah kerangka ekonomi internasional guna mencegah terulangnya devaluasi mata uang kompetitif yang telah mengakibatkan Depresi Besar (Great Depression) pada periode 1930-an (Theo, 2020).

IMF resmi berdiri pada tanggal 27 Desember 1945 yang ditandatangani oleh 29 negara. Akan tetapi, terdapat 35 negara yang dianggap sebagai founding father dari IMF, yaitu negara yang menandatangani Anggaran Dasar pada tanggal 31 Desember 1945. IMF mulai beroperasi pada tanggal 1 Maret 1947, setelah melalui persiapan yang lama termasuk proses ratifikasi di DPR/Kongres dari masing-masing negara anggota (Fischer, 1998, p. 4). IMF didirikan dengan dua fungsi pokok, pertama, memantau kepatuhan negara-negara anggota dalam melaksanakan serangkaian peraturan dan ketentuan pokok dalam penyelenggaraan perdagangan dan keuangan internasional yang telah disepakati bersama. Kedua, memberikan fasilitas kredit atau dana pinjaman bagi negara-negara yang mengalami kesulitan jangka pendek pada neraca pembayaran (Clift, 2001, p. 8).

Bantuan IMF itu diberikan dengan syarat, pemerintah negara yang bersangkutan harus sepakat menjalankan program kebijakan ekonomi yang ditentukan oleh IMF. Komitmen suatu negara untuk melakukan tindakan kebijakan tertentu dikenal dengan persyaratan kebijakan (policy conditionality). Program kebijakan tersebut umumnya disampaikan kepada Dewan Eksekutif IMF dalam suatu "letter of intent" dan dirinci lebih lanjut dalam suatu "Nota Kesepahaman (Memorandum of Understanding) ("International Monetary Fund", 2021).

## **Peran IMF dalam Perekonomian Indonesia**

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia sebagai akibat penularan krisis Asia pada tahun 1997, memaksa pemerintah untuk kembali meminta bantuan kepada IMF. Rencana pemerintah untuk meminta bantuan IMF diumumkan pada Sidang Kabinet Terbatas Bidang Ekonomi, Keuangan, Pengawasan Pembangunan, Produksi dan Distribusi pada 8 Oktober 1997. Negosiasi pemerintah dengan IMF dimulai sejak 17 Oktober 1997. Pemerintah awalnya hanya meminta precautionary arrangement dari IMF, yang berarti dukungan yang bersifat psikologis untuk memulihkan kepercayaan pasar. Akan tetapi, menimbang bahwa permasalahan yang dihadapi Indonesia cukup kompleks dan krisis telah jauh berkembang, maka IMF merekomendasikan pemberian Stand-By Arrangement (SBA) (Sukarman, 2014, p. 215).

Indonesia kemudian menandatangani LoI pertama pada 31 Oktober 1997. Melalui LoI tersebut, IMF menyetujui bantuan keuangan multilateral untuk Indonesia pada Jumat malam, 31 Oktober 1997 sebesar 23 miliar dollar AS dengan jangka waktu tiga tahun, yang menyertakan Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia (ADB) untuk membantu menstabilkan sistem keuangan Indonesia. Bantuan IMF sebesar 23 miliar dollar AS tersebut merupakan bantuan tahap pertama. Rincian paket IMF terdiri atas 10 miliar dollar AS dalam bentuk fasilitas dana siaga (stand-by loan), Bank Dunia menyertakan 4,5 miliar dollar AS, dan Bank pembangunan Asia dengan 3,5 miliar dollar AS. Diperkirakan ada bantuan lain termasuk penggunaan aset penting eksternal Indonesia, sehingga seluruhnya mencapai 23 miliar dollar AS.

Paket penyelamatan IMF mendorong adanya kebijakan likuidasi 16 bank yang dinilai sakit, sehari setelah dikeluarkannya LoI pertama pada 1 November 1997. Akan tetapi, harapan Pemerintah Indonesia dan IMF berbanding terbalik dengan respons yang timbul di masyarakat. Hal itu justru menimbulkan kepanikan masyarakat yang kemudian menarik uangnya dari berbagai bank. Kondisi itu menyebabkan nilai rupiah semakin terjun bebas, dan mencapai Rp5.700 pada akhir Desember 1997. Utang luar negeri Indonesia pada akhir Desember 1997 juga cukup besar, yaitu mencapai 137,42 miliar dollar AS, sementara utang swasta menembus 73,96 miliar dollar AS.

Presiden Soeharto pada 6 Januari 1998 kemudian mengumumkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) yang sangat optimis dan tidak realistis, yaitu dengan proyeksi pertumbuhan 4% dan nilai tukar dollar Rp4.000. Pengumuman RAPBN tersebut berdampak luar biasa, yaitu nilai rupiah terhadap dollar AS yang merosot tajam hingga Rp11.700 pada 7 Januari 1998. Persoalan itulah yang menyebabkan IMF kehilangan kesabaran melihat kondisi ekonomi Indonesia. IMF kemudian mengubah strategi dan memaksa Soeharto menyetujui sebagian besar dari butir-butir persetujuan serta memberlakukan tenggat waktu. Presiden Soeharto akhirnya menyetujui syarat-syarat IMF dan negosiasi dimulai pada 12 Januari 1998 yang dihadiri Deputy Managing Director IMF Stanley Fischer di Jl Cendana ("Business Week," 1998, p. 3).

LoI kedua yang telah disepakati bersama IMF, pada kenyataannya tidak membawa banyak perubahan. Hal itu juga tercermin dari nilai rupiah yang anjlok ke level Rp17.000 per dollar AS pada 22 Januari 1998. Kondisi tersebut membuat Presiden Soeharto kehilangan kepercayaan. Pemerintah kemudian berinisiatif untuk memecahkan sendiri krisis ekonomi dengan menerapkan Currency Board System (CBS) dan berkesan tidak akan menerapkan paling tidak beberapa dari 50 pasal pada reformasi yang telah disetujui dalam LoI ("Solusi Krisis Nilai Tukar," 1998, p. 1).

Keputusan tersebut menyebabkan IMF menunda kredit tahap kedua sebesar tiga miliar dollar AS, yang seharusnya dikucurkan pada pertengahan Maret dan baru dikucurkan pada April (Indrawan, 1998, p. 9). Terpilihnya kembali Presiden Soeharto menjadi presiden untuk ketujuh kalinya juga menyebabkan kericuhan dari beberapa pihak yang tidak setuju. Akan tetapi, keadaan yang sempat tegang selama kurang lebih dua minggu mulai membaik pada

12 Maret 1998, ketika pimpinan IMF melalui Stanley Fischer menunjukkan fleksibilitasnya untuk merundingkan kembali ke-50 butir paket IMF.

Pemerintah Indonesia kemudian menandatangani LoI ketiga pada 4 April 1998. Berkaitan dengan itu, IMF mengumumkan akan melanjutkan program reformasi untuk Indonesia, dengan mengucurkan bantuan sebanyak satu miliar dollar AS pada akhir April 1998. Menanggapi hal tersebut, Presiden Soeharto pada 4 Mei 1998 menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) sebesar 40-90% sebagai imbalan atas saran IMF. Keputusan pemerintah tersebut memicu kemarahan masyarakat dan mahasiswa yang sebelumnya terbilang tenang. Kerusuhan sosial kemudian melanda ibu kota Jakarta dan sekitarnya pada 13-14 Mei 1998, setelah militer (TNI) menembak empat mahasiswa Trisakti yang melakukan demonstrasi pada 12 Mei 1998. Arus reformasi yang dipelopori mahasiswa tidak mampu dibendung oleh Presiden Soeharto untuk tetap bertahan di kursi kepresidenan dan akhirnya mengundurkan diri dari jabatannya pada 21 Mei 1998. Kekacauan ekonomi dan politik tersebut yang kemudian membawa Indonesia ke jurang krisis moneter ("Kilasan Peristiwa Mei-Juni 1998," 1998, p. 15).

Krisis ekonomi mulai mereda setelah Presiden Baharudi Jusuf (B. J.) Habibie menandatangani memorandum tambahan kedua tentang kebijakan ekonomi dan keuangan atau disebut *Second Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies* (MEFP) dengan IMF pada 24 Juni 1998. Kesepakatan itu mengubah anggaran negara yang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebelumnya nilai rupiah ditentukan Rp6.000 per dollar AS diubah menjadi hampir dua kali lipat, yaitu sebesar Rp10.000 per dollar AS ("Tanggapan terhadap Memorandum," 1998, p. 3). Akan tetapi, hubungan Indonesia dengan IMF mulai menunjukkan situasi yang tidak harmonis ketika muncul skandal Bank Bali. Juru bicara IMF William Murray di Washington pada 16 Juli 1999, bahkan menyatakan akan menanggukuhkan pengiriman misi-misinya ke Indonesia. Penundaan misi IMF secara efektif berarti pengucuran bantuan lanjutan untuk Indonesia untuk sementara waktu tidak dilanjutkan ("IMF Resmi Menunda Misi ke Indonesia," 1999, p. 1).

Hubungan Pemerintah Indonesia dengan IMF baru pulih kembali setelah Presiden Abdurrahman Wahid melalui Instruksi Presiden (Inpres) No. 15/1999 tanggal 2 November 1999 memerintahkan Menko Ekuin Kwik Kian Gie mengumumkan laporan lengkap (long form) hasil audit PricewaterhouseCoopers (PwC) atas skandal Bank Bali ("Rancangan LoI: Ekonomi Indonesia," 1999, p. 2). Akan tetapi, hubungan IMF dan Indonesia kembali tidak harmonis ketika IMF beberapa kali menunda pencairan pinjaman Indonesia. Salah satu penyebabnya adalah karena revisi APBN dan implementasi empat isu yang tidak kunjung selesai. IMF juga menginginkan pemerintah Indonesia dapat melakukan audit total dan menyeluruh terhadap semua Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang juga menjadi salah satu penghambat pencarian dana pinjaman dari IMF.

Hubungan Indonesia dan IMF kembali dipulihkan pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri. Pemerintahan masa Megawati cenderung menunjukkan karakter yang patuh dan birokratif, sehingga paket kebijakan IMF dapat dijalankan tanpa adanya hambatan yang berarti. Dalam hal ini, Presiden Megawati bersedia melakukan privatisasi BUMN dan bantuan likuiditas sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan oleh IMF (Widhiyoga, 2019, pp. 570-571). Namun demikian, upaya mengundang IMF untuk memperbaiki perekonomian Indonesia, justru secara tidak langsung telah mendorong kehancuran ekonomi Indonesia ke jurang krisis yang lebih dalam.

Kebijakan yang telah diambil pemerintah berupa privatisasi BUMN, pada satu sisi berhasil mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia menjadi 4,1% dan inflasi hanya 5,06%. Akan tetapi, kondisi perekonomian Indonesia tetap berada dalam ketidakpastian, terutama berkaitan dengan masalah keamanan. Sebagai contoh adalah kasus pemboman beruntun sejak tahun 1998 sampai tahun 2002. Melihat kondisi tersebut, pemerintah Indonesia merasa sudah waktunya untuk menghentikan program bantuan IMF (Ramli, 2003, p. 5).

Pemerintah melalui Rapat Koordinasi Terbatas Bidang Ekonomi yang dilaksanakan di Istana Negara, Jakarta pada Senin 28 Juli 2003, memutuskan untuk mengakhiri program kerja sama dengan IMF pada akhir 2003. Dengan demikian Indonesia juga harus membayar kewajiban pokok dan bunga pinjaman kepada IMF sesuai jadwal yang ditetapkan (Yahya, Abbas & Kusno, Agus, 2003). Keputusan itu diambil tentu bukan tanpa sebab. Pertumbuhan ekonomi yang berangsur-angsur membaik, semakin memantapkan tekad pemerintah untuk mengakhiri bantuan IMF (Wahyuni, 2008). Berakhirnya kerja sama dengan IMF itu diikuti dengan Instruksi Presiden No. 5 tahun 2003 tentang Paket Kebijakan Ekonomi Sesudah Berakhirnya Program IMF pada Desember 2003, yang dikeluarkan pada 15 September 2003. Pelunasan utang luar negeri Indonesia kepada IMF kemudian berhasil diselesaikan pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Pelunasan tersebut lebih awal dari yang ditargetkan sebelumnya yaitu pada tahun 2010. Pemerintah Indonesia melakukan pembayaran utang tahap pertama senilai 3,75 miliar dollar AS pada Juni 2006, sedangkan pembayaran tahap kedua direncanakan pada tahun 2007. Akan tetapi, dengan berjalannya waktu cadangan devisa Indonesia dinilai cukup untuk membayar utang kepada IMF. Pemerintah kemudian melakukan pembayaran tahap kedua sebesar 3,2 miliar dollar AS dilakukan pada Kamis 5 Oktober 2006. Dengan pelunasan hutang tersebut hubungan antara Indonesia dan IMF untuk selanjutnya hanya sebatas keanggotaan ("Seluruh Utang Dilunasi," 2006, p. 17).

### **Restrukturisasi Perbankan**

Keputusan pemerintah Indonesia untuk menyelamatkan ekonomi dengan meminta bantuan IMF, menghasilkan kebijakan likuidasi terhadap perbankan yang dinilai tidak layak operasional pada 1 November 1997. IMF bahkan mendeteksi terdapat 34 bank yang dinilai tidak sehat, namun setelah proses negosiasi dengan BI, penutupan terjadi hanya kurang dari setengahnya saja. Kebijakan likuidasi bank dimaksudkan untuk memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional dan diharapkan dapat mendukung stabilitas nilai tukar rupiah.

Pencabutan izin terhadap 16 bank umum itu berdasar pada pasal 37 UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Likuidasi terhadap 16 bank itu dituangkan dalam Surat Menteri Keuangan RI No. 86/MK/1997 tentang pencabutan izin usaha Bank Umum. Adapun ke-16 bank itu meliputi Bank Pinaesaan yang berlokasi di Manado, sementara 15 bank lainnya berlokasi di Jakarta. Bank-bank yang berlokasi di Jakarta itu adalah Bank Industri, Anrico Bank Ltd, Astria Raya Bank, Bank Andromeda, Bank Harapan Sentosa, Bank Guna Internasional, Sejahtera Bank Umum, Bank Umum Majapahit Jaya, Bank Jakarta, Bank Kosagraha Semesta, Bank Mataram Dhanaarta, South East Asia Bank, Bank Pacific, Bank Dwipa Semesta, dan Bank Citra Dhanamanunggal ("Pemerintah Tutup 16 Bank," 1997, p. 1).

Likuidasi terhadap 16 lembaga perbankan dilatar belakangi oleh beberapa sebab; Pertama, situasi makro ekonomi yang tidak kondusif dan disusul oleh situasi moneter yang terguncang akibat penularan krisis mata uang baht Thailand; Kedua, kebijakan uang ketat yang dijalankan pemerintah sebagai upaya untuk mengurangi minat masyarakat berspekulasi di pasar valuta asing ("Bank-bank Terlikuidasi Hilang," 1997). Terdapat hal menarik dari likuidasi 16 lembaga perbankan tersebut, yaitu dua perbankan yang turut dilikuidasi merupakan milik putra dan adik dari Presiden Soeharto. Kedua bank tersebut adalah Bank Andromeda yang sahamnya 25% dimiliki Bambang Trihatmojo, dan Bank Jakarta yang mayoritas sahamnya dimiliki Probosutedjo. Terlikuidasinya dua perbankan milik keluarga presiden, menunjukkan bahwa tindakan tegas pemerintah tidak pandang bulu (Fachry, 1997, p. 4).

Selain melikuidasi, pemerintah juga melakukan merger perbankan atau penggabungan dua usaha bank dengan cara melikuidasi salah satu bank dan mempertahankan bank lainnya. Tujuan dari program merger ialah untuk meningkatkan efisiensi perbankan untuk

selanjutnya diprivatisasi. Dalam mencapai tujuan tersebut, pemerintah melalui Menteri Keuangan pada 31 Desember 1997 mengumumkan bahwa jumlah bank pemerintah hanya meliputi, Bank Negara Indoensia (BNI), Bank Rakyat Indonesia (BRI), dan gabungan bank Bapindo, Bank Exim, Bank Bumi Daya, serta Bank Dagang Negara. Adapun alah satu bank milik pemerintah yaitu Bank Tabungan Negara (BTN) hanya berubah status menjadi anak perusahaan Bank BNI (Hh, Pp, Yul, Aji, Rs, Tat, As, 1998, p. 1).

Merger juga dilakukan terhadap lima bank dengan nama Bank Internasional Indonesia (BII). Bank tersebut meliputi Bank Dagang Nasional Indonesia (BDNI), Bank Tiara, Bank Sahid Gajah Perkasa (SGP), dan Bank Dewa Rutji. Kelimanya dimerger pada 19 Januari 1998 karena memiliki kesatuan visi sesama pemegang saham mayoritas. Merger tersebut diyakini dapat melahirkan sinergi kuat dan bank yang tahan banting ("Indra Widjaja," 1998, p. 1). Bank Duta, Bank Umum Nasional (BUN), Bank Bukopin, dan Bank Tugu juga melakukan penggabungan usaha (merger) pada 24 Januari 1998 ("Empat Bank Swasta Lakukan Merger," 1998, p. 1).

Kebijakan pemerintah selanjutnya diimplementasikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1998 pada 8 April 1998 tentang pendirian bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN) baru sebagai hasil peleburan PT Bank Bumi Daya (BBD) dan PT Bank Pembangunan Indonesia (Bapindo). Pemerintah juga mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 26 Tahun 1998 tentang Pemberian Jaminan Pemerintah terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum, untuk menjamin dana simpanan masyarakat yang mulai diberlakukan pada 26 Januari 1998 ("Kilasan Ekonomi: Merger BBD dan Bapindo," 1998, p. 2).

Dalam mengatasi lembaga perbankan bermasalah, pemerintah juga membentuk sebuah lembaga pada 27 Januari 1998 yaitu Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Seperti namanya, lembaga tersebut bertugas untuk memulihkan kembali kesehatan lembaga perbankan. Pembentukan BPPN didasarkan pada perlunya suatu badan pengendali yang independen dalam melakukan tugas penyehatan bank, sekaligus pengendali kebocoran dari Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) guna mengurangi moral hazard dari bank penerima BLBI. BI akan menempatkan bank yang mengalami kesulitan likuiditas di bawah pengawasan BPPN dan meminta pemegang saham bank untuk segera menyiapkan dan melaksanakan rencana rehabilitasi. BPPN sebaliknya akan segera mengambilalih tugas tersebut, apabila hal itu tidak dapat dilakukan oleh bank.

Adapun pengambilalihan tugas tersebut antara lain meliputi restrukturisasi operasi bank dan merger. BPPN juga melakukan pengambilalihan (Bank Take Over atau BTO) atau pembekuan operasi bank (Bank Beku Operasi atau BBO) terhadap bank yang memenuhi kriteria BTO dan BBO ("Pemerintah Berdiri di Belakang Perbankan Nasional," 1998,p. 17). Bank-bank yang masuk dalam program penyehatan BPPN merupakan bank dalam kategori C. Dalam hal ini, rasio fasilitas likuiditas BI terhadap modal bank lebih besar dari 200%, dan rasio kecukupan modal (Capital Adequacy Ratio-CAR) kurang dari 5% ("Bagaimana sulitnya Indonesia keluar dari krisis moneter 1997-1998," 2021).

### **Krisis Perbankan**

Krisis keuangan yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998 telah menyebabkan pemerintah berupaya keras untuk melakukan efisiensi di sektor moneter dan keuangan, khususnya dalam menjaga nilai tukar rupiah, inflasi, dan kebocoran anggaran akibat perbankan nasional. Terpuruknya perbankan nasional adalah imbas langsung dari melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dollar AS. Hal itu memaksa pemerintah meminta bantuan pada IMF melalui Letter of Intent (LoI) pada 31 Oktober 1997. Pemerintah kemudian mengumumkan likuidasi 16 perbankan yang sakit pada 1 November 1997. Likuidasi 16 bank dapat dikatakan mampu memutus salah satu persoalan yang membelit ekonomi nasional. Akan tetapi, dicabutnya izin 16 bank tersebut juga menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat terhadap perbankan.

Munculnya edaran-edaran gelap tentang daftar bank-bank yang selanjutnya akan dilikuidasi, menimbulkan kekhawatiran akan terjadinya pembekuan operasi dan pencabutan izin usaha tahap kedua. Isu tersebut menyebabkan nasabah panik hingga melarikan dana mereka. Terhitung dalam waktu dua hari setelah pemerintah mengumumkan likuidasi, dana yang telah ditarik masyarakat mencapai Rp4 triliun (*"Setelah Likuidasi 16 Bank,"* 1997, p. 1). Situasi itu membuat BI turun tangan dan turut membantu dunia perbankan nasional yang mengalami kesulitan likuiditas dengan memberikan pinjaman berupa BLBI. Bantuan tersebut merupakan realisasi dari fungsi BI sebagai lender of the last resort. Melalui BLBI, BI menyediakan dana sebesar Rp2,3 triliun sebagai dana talangan kepada para nasabah penyimpan dana di 16 bank tersebut (*"Pemerintah Tutup 16 Bank,"* 1997, p. 1). BI terpaksa mengeluarkan kembali dana talangan lainnya yang termasuk dalam kategori BLBI, atas perintah presiden dan IMF. Dana talangan tersebut dikeluarkan dalam bentuk Surat Berharga Pasar Uang (SBPU).

Adapun tujuannya adalah untuk membantu 18 bank yang kesulitan likuiditas, sehingga tidak dapat membuat laporan tahunan. Dana talangan yang telah dikeluarkan oleh BI hingga akhir 1997 mencapai Rp48,8 triliun. Akan tetapi, upaya yang dilakukan pemerintah tidak kunjung membuahkan hasil. Upaya tersebut justru menimbulkan skandal BLBI yang melibatkan berbagai pihak terkait, termasuk sejumlah mantan pejabat dan pemilik bank. Masalah tersebut timbul karena adanya keraguan terhadap fasilitas BLBI sebagai dugaan adanya penyelewengan penyaluran oleh BI, serta pemanfaatannya oleh bank-bank penerima. Likuidasi terhadap 16 bank swasta juga menimbulkan protes dari sejumlah pihak bank terkait yang tidak terima dengan keputusan tersebut. Salah satunya adalah pemilik PT Bank Andromeda yang mengajukan gugatan terhadap Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia selaku aparat pemerintah yang menetapkan likuidasi. Gugatannya disampaikan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta. Akan tetapi, gugatan tersebut akhirnya dicabut dengan pertimbangan kepentingan nasional yang lebih luas. Bank Jakarta juga turut melayangkan gugatan ke PTUN untuk menuntut keadilan atas kebijakan likuidasi tersebut (*"Bank Jakarta Minta "Disamakan","* 1998, p. 13).

Keputusan berani pemerintah melikuidasi 16 bank swasta penyakitan, memunculkan persoalan baru di luar soal-soal teknis bank, yaitu nasib karyawan bank terlikuidasi yang turut kehilangan pekerjaan. Pemutusan hubungan kerja tersebut menimbulkan persoalan baru yang sangat mendasar berkaitan dengan nasib mantan karyawan bank terlikuidasi dan keluarganya. Pemutusan hubungan kerja juga turut menambah angka pengangguran (*"Tajuk Rencana,"* 1999, p. 4).

## **Simpulan**

Berdasar penjelasan di atas, terdapat hubungan negatif antara LoI IMF dengan perkembangan ekonomi khususnya perbankan di Indonesia. Keputusan Indonesia untuk meminta bantuan lembaga keuangan IMF pada 8 Oktober 1997, setelah dilanda krisis moneter akibat penularan krisis Asia menimbulkan perubahan pada ekonomi khususnya perbankan Indonesia. Kerja sama antara IMF dengan Indonesia telah menimbulkan konsekuensi berupa persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi Indonesia dalam upaya pemulihan ekonomi akibat krisis. Persyaratan tersebut terangkum dalam butir-butir LoI yang ditandatangani Presiden Soeharto pada 31 Oktober 1997.

Akan tetapi, kebijakan ekonomi khususnya dalam sektor keuangan justru memberikan hasil yang tidak sesuai harapan. Kebijakan likuidasi yang semula ditujukan untuk menstabilkan nilai rupiah dan mengembalikan kepercayaan masyarakat, justru memberikan hasil yang sebaliknya. Nilai rupiah semakin tertekan karena para deposan melakukan penarikan dana secara besar-besaran dari bank-bank nasional dan melakukan spekulasi valuta asing. Hal itu, disebabkan masyarakat khawatir akan adanya likuidasi tahap kedua. Dana yang ditarik masyarakat bahkan mencapai Rp4 triliun hanya dalam waktu dua hari



setelah likuidasi bank diumumkan. Kondisi itu menunjukkan bahwa upaya pemerintah untuk memulihkan perekonomian justru menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat terhadap perbankan.

Kegagalan dari pelaksanaan LoI itulah yang kemudian membawa ekonomi Indonesia ke jurang kehancuran. Nilai rupiah merosot tajam dan utang luar negeri Indonesia yang membengkak tidak dapat dibendung. Indikasi kegagalan dalam mendiagnosa penyakit atau krisis ekonomi yang terjadi itulah yang membawa Indonesia pada krisis terburuk sepanjang sejarah yaitu krisis moneter Mei 1998.

## Referensi

- "Kilasan Peristiwa Mei-Juni 1998: Soeharto "Lengser", Pakpahan Bebas", Kompas, 28 Desember 1998.
- "Rancangan LoI: Ekonomi Indonesia 1999/2000 Tumbuh 1,8%", Kompas, 18 Desember 1999.
- "Tanggapan terhadap Memorandum Tambahan Kedua Pemerintah RI-IMF Semoga Ini yang Terakhir", Kompas, 27 Juni 1998.
- Bank Jakarta minta disamakan. (10 Maret 1998). Kompas.
- Bank-bank terlikuidasi hilang (14 November 1997). Suara Merdeka.
- Bantuan paket 23 milyar dollar AS. (1 November 1997). Kompas.
- Clift, Jeremy (2001). Buku pedoman tentang IMF, apakah dana moneter internasional?. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Empat bank swasta lakukan merger. (25 Januari 1998). Kompas.
- Fachry, Ali (18 November 1997). Tanpa ngasorake aspek budaya dan politik likuidasi bank. Kompas.
- "Seluruh Utang Dilunasi, IMF Tak Bisa Intervensi; Indonesia Harus Menjadi Tuan di Negeri Sendiri", Kompas, 6 Oktober 2006
- Fischer, Stanley (8 April 1998). Peranan IMF saat krisis. Kompas.
- Gottschalk, Louis (1975). Mengerti sejarah, (Nugroho Notosusanto, Trans). Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Hisyam, Muhamad, (2003). Krisis masa kini dan orde baru. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- IMF dan Soeharto, seperti guru dan murid. (7 Juni 1998). Kompas.
- IMF resmi menunda misi ke Indonesia. (18 September 1999). Kompas.
- Indra Widjaja: Merger melahirkan bank tahan banting. (20 Januari 1998). Kompas.
- International Monetary Fund (IMF) (2021). Penyaluran pinjaman IMF. Diakses pada 3 Januari 2021 dari <https://www.imf.org/id/About/Factsheets/IMF-Lending>
- Kilasan ekonomi: merger BBD dan Bapindo. (11 April 1998). Kompas.
- Kilasan peristiwa mei-juni 1998: Soeharto lengser, Pakpahan bebas. (28 Desember 1998). Kompas.
- Merger bank bumh: nasabah pertanyakan nasib simpanannya. (3 Januari 1998). Kompas.
- Pemerintah berdiri di belakang perbankan nasional. (28 Januari 1998). Kompas.
- Pemerintah tutup 16 bank disediakan dana talangan Rp 2,3 trilyun. (2 November 1997). Kompas.
- Ramli, Rizal (15 Juli 2003). Kinerja program IMF dan Indonesia pasca-IMF. Kompas.
- Rancangan LoI: ekonomi indonesia 1999/2000 tumbuh 1,8%. (18 Desember 1999). Kompas.
- Sasongko, Indrawan (17 Maret 1998). Mana lebih dulu, CBS atau reformasi ekonomi. Kompas.
- Seluruh utang dilunasi, IMF tak bisa intervensi; Indonesia harus menjadi tuan di negeri sendiri. (6 Oktober 2006). Kompas.
- Setelah likuidasi 16 bank: masyarakat tarik dana perbankan Rp 4 triliun. (29 November 1997). Kompas.
- Solusi krisis nilai tukar. (9 Februari 1998). Kompas.
- Sukarman, Widigdo (2014). Liberalisasi perbankan Indonesia. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

- Tajuk rencana: soal pesangon karyawan bank, mengapa dibiarkan berlarut-larut. (29 Maret 1999). Kompas.
- Tanggapan terhadap memorandum tambahan kedua pemerintah RI-IMF semoga ini yang terakhir. (27 Juni 1998). Kompas.
- "IMF Resmi Menunda Misi ke Indonesia", Kompas, 18 September 1999.
- Theo F. Toemion (2020). Sekilas tentang IMF. Diakses pada 12 November 2020 dari <https://www.imf.org/id/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>
- Tirto.id (2021). Bagaimana sulitnya Indonesia keluar dari krisis moneter 1997/1998. Diakses pada 27 Juli 2021 dari <https://amp.tirto.id/bagaimana-sulitnya-indonesia-keluar-dari-krisis-moneter-1997-1998-f7aP>
- Tirto.id (2021). Ketika Indonesia bertekuk lutut kepada IMF. Diakses pada 21 Februari 2021 dari <https://tirto.id/ketika-indonesia-bertekuk-lutut-kepada-imf-czic>
- Wahyuni, Kristitin (2008). Masa kepresidenan Megawati Soekarnoputri periode tahun 2001-2004. (Skripsi pada Program Sarjana) Program Studi Pendidikan Sejarah, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Sanata Dharma.
- Widhiyoga, Ganjar, et. al., (2019). Identitas politik luar negeri Indonesia di masa reformasi (1999-2014). *Research Fair UNSRI*, 3(1), 570-571.
- Widiatmono, Riasto (2001). Kumpulan dokumen negosiasi: IMF-Indonesia dalam mengatasi krisis ekonomi. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Yahya, Abbas & Kusno, Agus (29 Agustus 2003). Pemerintah akhirnya menentukan opsi pasca-IMF. *Liputan6*.
- "Pemerintah Tutup 16 Bank, Disediakan Dana Talangan" Rp 2,3 Trilyun", Kompas, 2 November 1997.
- "Indra Widjaja: Merger Melahirkan Bank Tahan Banting", Kompas, 20 Januari 1998.
- "Empat Bank Swasta Lakukan Merger", Kompas, 25 Januari 1998.
- "Kilasan Ekonomi: Merger BBD dan Bapindo", Kompas, 11 April 1998.
- "Pemerintah Berdiri di Belakang Perbankan Nasional", Kompas, 28 Januari 1998.
- "Setelah Likuidasi 16 Bank: Masyarakat Tarik Dana Perbankan Rp 4 Triliun", Kompas, 29 November 1997.
- "Bank Jakarta Minta "Disamakan"", Kompas, 10 Maret 1998.