

**BAB III**  
**DASAR KETERBUKAAN KEWANGAN INDONESIA DAN**  
**KEBERKESANANNYA**

**3.0 Pengenalan**

Dasar keterbukaan kewangan yang dilakukan pemerintah Indonesia telah mulai dilakukan sejak akhir tahun 1960'an, iaitu pada saat 'Orde Baru' mulai berkuasa. Polisi keterbukaan sistem kewangan yang pertama dilakukan dengan meringkaskan sistem pertukaran mata wang<sup>xxi</sup> dan keterbukaan neraca modal (*capital account convertibility*), dimana modal asing bebas masuk dan keluar tanpa sebarang halangan yang bererti. Walaubagaimanapun, dasar keterbukaan sistem kewangan yang terutama membawa kesan kepada perubahan struktur ekonomi ialah dasar keterbukaan atau deregulasi sistem perbankan dan pasar modal yang mulai dilakukan pada tahun 1983 dan puncaknya pada tahun 1988, seperti yang dijelaskan berikut:

**3.1 Dasar Keterbukaan/ Deregulasi Perbankan**

Tujuan utama daripada dasar deregulasi sistem perbankan ialah untuk meningkatkan mobilisasi dana masyarakat secara berkesan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi, inovasi dan daya saing diantara bank-bank dalam negeri (Rosser 2002; Prawiro 1998). Dasar deregulasi secara amnya bermakna peningkatan kemudahan operasi, penyederhanaan

ketentuan-ketentuan operasi dan peningkatan peran sektor swasta dalam industri perbankan nasional yang sebelum ini lebih didominasi oleh bank-bank awam.

Dasar deregulasi perbankan yang pertama dikeluarkan pada bulan Jun 1983 (PakJun 83). Dasar ini mempunyai tujuan khas untuk menghapuskan pembatasan pinjaman di seluruh bank, memberikan kebebasan bagi setiap bank untuk menentukan sendiri kadar faedah deposito dan pinjamannya serta menghapuskan pajak atas faedah deposito tersebut. Manakala, deregulasi perbankan yang dikeluarkan pada bulan Oktober 1988 (Pakto 88) oleh pemerintah Indonesia memberikan kebebasan dan kemudahan operasional bagi sistem perbankan dalam negeri. Izin untuk mendirikan bank dipermudah dengan hanya memerlukan modal sebesar Rp. 10 billion sahaja (lebih kurang RM 5 juta dalam nilai tukar masa kini) manakala *reserve requirement* diturunkan daripada 15 peratus menjadi hanya 2 peratus sahaja. Secara praktikal, dengan dikeluarkan polisi deregulasi perbankan ini, struktur ekonomi menjadi lebih liberal dengan memperkuat peranan sektor swasta.

Kesan yang paling segera nampak ialah peranan daripada swasta meningkat dengan pesat. Sebaliknya, peranan sektor awam, dalam hal jumlah pinjaman yang disalurkan, menjadi menurun. Masalah kurang baiknya kualiti asset dari bank-bank awam dan sedikitnya modal yang dimilikinya membatasi pertumbuhan bank-bank milik awam (Pangestu dan Ghosh 1999).

Pada awal dasar tersebut dilaksanakan, tahun 1983, jumlah pinjaman yang disalurkan bank-bank awam mencapai 80.3 peratus daripada jumlah keseluruhan pinjaman pada sistem perbankan. Namun pada tahun 1996, tahun terakhir sebelum krisis kewangan terjadi, perbandingan tersebut telah turun menjadi hanya 39.4 peratus sahaja. Di pihak lain, peranan bank-bank milik swasta meningkat daripada sejumlah 13.3 peratus sahaja kepada 51.2 peratus pada jangkamasa yang sama dan bank-bank swasta asing atau campuran dengan bank antarabangsa meningkat daripada 6.4 peratus kepada 9.4 peratus (Jadual 1).

**Jadual 1**  
**Indonesia: Komposisi Pinjaman Perbankan Yang Disalurkan, 1983-2000**

Tahun	Milik Awam/ Pemerintah				Swasta		
	Bank Indonesia*	Bank Umum Awam/ Pemerintah	BPD**	Total	Bank Umum Swasta	Bank Umum Asing dan Campuran	Total
1983	14.9%	62.9%	2.6%	80.3%	13.3%	6.4%	19.7%
1984	5.6%	67.9%	2.7%	76.2%	16.8%	7.0%	23.8%
1985	6.1%	68.1%	2.6%	76.7%	17.8%	5.4%	23.3%
1986	4.3%	67.4%	2.9%	74.6%	20.9%	4.6%	25.4%
1987	4.1%	66.0%	2.9%	73.0%	22.7%	4.3%	27.0%
1988	3.5%	65.1%	2.7%	71.3%	24.3%	4.3%	28.7%
1989	1.1%	62.2%	2.6%	65.9%	29.2%	4.9%	34.1%
1990	0.7%	54.8%	2.4%	57.9%	35.8%	6.3%	42.1%
1991	0.7%	52.7%	2.3%	55.7%	36.8%	7.5%	44.3%
1992	0.6%	55.2%	2.4%	58.2%	34.2%	7.5%	41.8%
1993	0.6%	48.4%	2.4%	51.4%	40.7%	7.8%	48.6%
1994	n.a	42.4%	2.2%	44.6%	45.7%	9.7%	55.4%
1995	n.a	39.8%	2.2%	42.1%	47.6%	10.3%	57.9%
1996	n.a	37.2%	2.2%	39.4%	51.2%	9.4%	60.6%
1997	n.a	40.5%	2.0%	42.5%	44.6%	12.9%	57.5%
1998	n.a	45.3%	1.3%	46.6%	39.7%	13.7%	53.4%
1999	n.a	49.9%	3.0%	52.9%	24.9%	22.2%	47.1%
2000	n.a	37.9%	3.8%	41.7%	30.6%	27.7%	58.3%

Catatan \*) Mulai tahun 1984, pinjaman dari Bank Indonesia untuk BULOG dan PERTAMINA disalurkan secara tidak langsung melalui salah satu bank umum milik pemerintah/ awam dan semenjak tahun 1994 seluruh pinjaman dari Bank Indonesia disalurkan melalui bank-bank umum nasional, baik milik pemerintah maupun swasta. \*\*) BPD adalah Bank Pembangunan Daerah, milik Pemerintah Daerah Tingkat I (provinsi).

Sumber: Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi & Keuangan Indonesia*, (berbagai edisi)

Daripada jadual 1, nampak bahawa selepas dasar 'deregulasi' yang dikeluarkan pada tahun 1988, terlihat adanya penurunan dominasi bank-bank awam secara signifikan. Berkurangnya dominasi bank-bank pemerintah akhirnya mulai menyebabkan terjadinya anjakan dalam stabiliti domain ekonomi, khasnya sistem perbankan sediaada. Pemerintah semakin kurang berkeupayaan melakukan kawalan terhadap hala tuju pinjaman perbankan yang disalurkan. Selain peningkatan terhadap jumlah pinjaman yang disalurkan secara relatif, bank-bank milik swasta juga semakin banyak dan mudah dijumpai dimana-mana pelosok Indonesia. (Jadual 2)

**Jadual 2**  
**Indonesia: Perbandingan Jumlah Bank & Pejabat Cawangan Bank, 1987-1996**

Jenis Bank	1987		1996	
	Jumlah Bank	Jumlah Cawangan Bank	Jumlah Bank	Jumlah Cawangan Bank
Bank Awam/ Pemerintah	7	830	7	1,379
Bank Pembangunan Daerah	27	233	27	490
Bank Swasta	67	538	164	3,964
Bank Asing & Campuran	11	21	41	86

Sumber: Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi & Keuangan Indonesia* (berbagai edisi)

Kesan yang wujud daripada peningkatan jumlah bank dan pejabat/ cawangan bank-bank adalah meningkatnya jumlah deposit dan simpanan masyarakat yang diterima dan juga meningkatnya jumlah pinjaman yang disalurkan, sehingga jumlah total asset yang dimiliki juga meningkat pesat (lihat Jadual 3). Kesemua petunjuk ini menggambarkan bahawa sememangnya dasar keterbukaan sistem kewangan, khasnya sistem perbankan memiliki kesan terhadap ekspansi ekonomi (lihat pembahasan dalam bahagian selanjutnya).

**Jadual 3**  
**Indonesia: Petunjuk Pertumbuhan Sektor Perbankan (Rp. Trillion\* )**

Jenis Bank	1987		1996	
	Bank Awam/ Pemerintah*1	Bank Swasta*2	Bank Awam/ Pemerintah	Bank Swasta
Jumlah Pinjaman Disalurkan	22.6	7.5	115.6	163.6
Jumlah Deposito Diterima	14.9	8.1	80.0	162.9
Jumlah Modal	2.9	1.0	13.5	18.0
Jumlah Asset Keseluruhan	34.9	13.3	141.3	200.9

Nota: \*) Rp. 1000,000,000,000; \*1) Termasuk Bank Pembangunan Daerah; \*2) Termasuk bank asing dan bank Campuran  
Sumber: Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi & Keuangan Indonesia* (berbagai edisi).

### 3.2 Dasar Keterbukaan/ Deregulasi Pasar Modal

Selain dasar keterbukaan pada sistem perbankan nasional, dasar keterbukaan sistem kewangan yang dilakukan juga termasuk dalam pasar modal dalam negeri. Pasar modal yang berkesan dipercayai amat penting dalam menyumbangkan sumber kewangan jangka panjang yang diperlukan dalam pembangunan ekonomi, khasnya pelaburan domestik.

Meskipun Pasar Modal Jakarta telah beroperasi sejak tahun 1977<sup>xxii</sup>, ianya statik sahaja tanpa ada kemajuan kerana relatif kecilnya perkembangan dan perdagangan yang terjadi.

Dasar deregulasi pasar modal yang pertama dikeluarkan pada bulan Desember 1987 dengan dihapuskannya kawalan harga saham pada julat pergerakan 4 peratus, pelabur-pelabur diizinkan membeli saham syarikat yang tercatat (kecuali syarikat perbankan) sebanyak maksimum 49 peratus dan ketentuan untuk mencatatkan saham juga dipermudah (lihat Rosser 2002). Ketentuan deregulasi pasar modal selanjutnya diteruskan pada bulan Desember 1988 dengan memberikan izin bagi pembukaan pasar saham oleh swasta atau penswastaan pasar modal Jakarta. Ianya bersamaan dengan pengeluaran izin untuk pencatatan saham secara keseluruhan (*full listing*) dan izin pelabur asing untuk mendirikan syarikat pedagang saham (*security house brokerage firm*).

Kemudian dalam bulan September 1989 dikeluarkan deregulasi baru yang meningkatkan kebebasan para pelabur-pelabur asing untuk memiliki syarikat-syarikat dalam sektor-sektor ekonomi yang sebelumnya tertutup, seperti sektor perdagangan runcit domestik (melalui pembelian saham di pasar modal). Selain pasaran saham, polisi keterbukaan dalam pasaran hutang jangka panjang dalam Rupiah (obligasi) juga dilakukan, khasnya dengan mempermudah syarat-syarat penjualan dan perdagangan surat hutang atau obligasi tersebut.

Kesan yang diperolehi daripada keterbukaan pasar modal sememangnya luar biasa. Pada tahun 1988 sahaja, nilai perdagangan meningkat drastic sehingga 490 peratus, manakala pada tahun berikutnya, ianya meningkat kepada 3,052 peratus. Pada tahun 1990 Bursa Saham Jakarta termasuk pasar modal yang memiliki pertumbuhan paling tinggi di dunia (Prawiro 1998). Pembahasan lebih lanjut daripada kesan dasar keterbukaan pasar modal di Indonesia, khasnya dari segi petunjuk-petunjuk yang ada akan dipersembahkan dalam bahagian selanjutnya.

Daripada analisa dan pembahasan diatas, nampak bahawa sememangnya dasar keterbukaan sistem kewangan, khasnya perbankan dan pasar modal di Indonesia telahpun

membuka lembaran baru dalam perjalanan ekonomi dalam negeri. Jangkaan terhadap kemungkinan keuntungan yang boleh didapati menjadi meningkat dan masa depan ekonomi dilihat menjadi lebih cerah. Struktur asas kewangan dimana pada awalnya peran daripada pemerintah atau sektor awam lebih dominan telah berubah dan digantikan oleh dominasi sektor swasta.

Oleh itu, dasar keterbukaan dan deregulasi kewangan di Indonesia telahpun memenuhi kriteria yang diajukan oleh Minsky mengenai keadaan perubahan awal (*displacement*). Hal ini juga disetujui oleh Arestis dan Glickman (2002), yang mengatakan:

*"The lesson to be drawn from recent financial crises in Southeast Asia, and elsewhere, is that liberalization intensifies this threat by adding further major stresses to the financial infrastructure. Our thesis is that, we have witnessed in Southeast Asia a financial crisis explicable in classically Minskyan terms, in which financial liberalization has acted as the key euphoria-enducing factor"*

Bahawa dasar keterbukaan sistem kewangan di Indonesia membawa implikasi dan kesan secara fundamental terhadap kenaikan jangkaan keuntungan dan prestasi masa hadapan ekonomi Indonesia adalah tidak dapat dinafikan. Akan tetapi yang akan diperlihatkan dalam kertas kerja ini adalah bagaimana proses perubahan tersebut akan mengakibatkan terjadinya anjakan menuju sistem kewangan yang rapuh (*fragile*) dan tidak stabil yang terjadi secara dalaman (*endogenous*).