

2-2017

Perubahan dan Kesenambungan Kebijakan-Kebijakan Ekonomi Makro: Kasus Indonesia dan Malaysia Tahun 1997-1999

Syamsul Bahri
Komune Rakapare, syamsulbahri.fikri@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/politik>



Part of the [American Politics Commons](#), [Comparative Politics Commons](#), [Geography Commons](#), [International and Area Studies Commons](#), [International Relations Commons](#), and the [Political Theory Commons](#)

Recommended Citation

Bahri, Syamsul (2017) "Perubahan dan Kesenambungan Kebijakan-Kebijakan Ekonomi Makro: Kasus Indonesia dan Malaysia Tahun 1997-1999," *Jurnal Politik*: Vol. 2: Iss. 2, Article 3.

DOI: 10.7454/jp.v2i2.1116

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/politik/vol2/iss2/3>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Social and Political Sciences at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Politik by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Perubahan dan Kesenambungan Kebijakan-Kebijakan Ekonomi Makro: Kasus Indonesia dan Malaysia Tahun 1997-1999

SYAMSUL BAHRI*

Komune Rakapare, Jl. Tikukur No. 17, Sedang Serang,
Coblong, Bandung, Jawa Barat, 40133
Indonesia
E-mail: syamsulbahri.fikri@gmail.com

ABSTRAK

Dalam merespons krisis finansial Asia di tahun 1997-1999, pemerintah Indonesia dan Malaysia mengambil kebijakan-kebijakan ekonomi makro yang berbeda. Pemerintah Indonesia menaikkan suku bunga, mengurangi alokasi anggaran, melepaskan intervensi nilai tukar, dan meliberalisasi berbagai sektor ekonomi; sementara pemerintah Malaysia menurunkan suku bunga, melakukan ekspansi anggaran, mempertahankan intervensi nilai tukar, dan mengaplikasikan kontrol modal. Mengapa krisis yang sama direspons dengan kebijakan ekonomi makro berbeda? Mengapa krisis ekonomi tersebut diikuti dengan perubahan kebijakan ekonomi ke arah yang lebih liberal di Indonesia, sementara tidak di Malaysia? Dalam riset-riset sebelumnya, faktor paradigma ekonomi terkesan kurang diperhatikan sebagai penentu preferensi kebijakan pemerintah sewaktu krisis. Lewat penelitian ini, penulis berargumen bahwa perbedaan kebijakan ekonomi makro saat krisis disebabkan oleh perbedaan paradigma yang berkembang di masing-masing rezim pemerintahan sebelum krisis. Paradigma ekonomi membangun ekspektasi pemerintah terhadap kebijakan-kebijakan ekonomi yang diambil sebelum krisis. Kemunculan krisis finansial mendorong perubahan kebijakan ekonomi makro karena (i) krisis tersebut memfalsifikasi ekspektasi paradigma ekonomi yang dianut pemerintah dan (ii) pendukung paradigma alternatif berhasil masuk ke dalam proses perumusan kebijakan ekonomi makro untuk mendelegitimasi paradigma lama, kemudian melembagakan paradigma baru. Dua faktor ini hadir di Indonesia, namun tidak di Malaysia.

Kata kunci: paradigma ekonomi, kebijakan-kebijakan ekonomi makro, institusionalisme baru, krisis finansial Asia

ABSTRACT

To respond the Asian financial crisis in 1997-1999, the governments of Indonesia and Malaysia took different measures to their macroeconomic policies. The government of Indonesia tightened their fiscal and monetary policies, discontinued their intervention in foreign exchange market, and liberalized various sectors of economics while the government of Malaysia adopted expansive monetary and fiscal policies, continued their intervention in foreign exchange market, and controlled capital flows. Why was the same crisis responded by different macroeconomic policies? Why did the crisis lead to liberalized macroeconomic policies change in Indonesia, but the same thing did not happen in Malaysia? Previous studies have avoided the ideational factor to explain the governments' preferences on macroeconomic policies. This article argues that econo-

*Penulis adalah peneliti di Komune Rakapare.

mic paradigms adopted by the government regimes before the crisis determined the macroeconomic policies to respond the financial crisis in 1997-1999. The emergence of financial crisis led to an alteration of macroeconomic policies because (i) the crisis falsified the expectation of paradigms adopted by governments before the crisis and (ii) the 'carriers' of alternative paradigm could get into the governments institution to delegitimize old paradigm, then institutionalize the new paradigm. These two factors occurred in Indonesia, but not in Malaysia.

Keywords: economic paradigm, macroeconomic policies, new institutionalism, Asian financial crisis.

DOI: <https://doi.org/10.7454/jp.v2i2.79>

PENDAHULUAN

Ada pertanyaan teoretis serius yang mengemuka dalam ilmu politik kontemporer. Pertanyaan tersebut adalah bagaimana menjelaskan perubahan dan kesinambungan institusi dan kebijakan. Dua pendekatan ilmu politik kontemporer, Institusionalisme Historis (IH) dan Institusionalisme Pilihan Rasional (IPR), memiliki keterbatasan dalam menjelaskan ini.¹ Untuk mengatasi keterbatasan tersebut, ilmuwan politik dari masing-masing pendekatan mulai memerhatikan faktor gagasan.

Dalam penelitian ini, akan ditunjukkan bahwa faktor gagasan berguna untuk menjelaskan perubahan dan kesinambungan institusi dan kebijakan. Untuk menjustifikasi klaim ini, kasus-kasus yang digunakan adalah kebijakan-kebijakan ekonomi makro yang diambil pemerintah Indonesia dan Malaysia saat terjadinya krisis finansial Asia pada tahun 1997. Dalam bagian metodologi, akan dijelaskan lebih lanjut mengapa kasus-kasus ini dipilih.

Pada pertengahan hingga akhir tahun 1997, pemerintah Indonesia dan Malaysia mengambil inisiatif kebijakan yang relatif mirip untuk

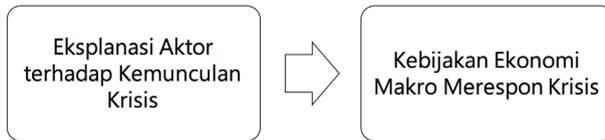
1 Ilmu politik kontemporer yang dimaksud adalah pendekatan institusionalisme baru. Pendekatan ini lahir di tahun 1980-an, ditandai dengan kembalinya perhatian ilmuwan politik terhadap signifikansi faktor institusi atau organisasi dalam mempengaruhi perilaku aktor-aktor politik. Survei literatur mengenai kemunculan institusionalisme baru dapat ditemui dalam artikel G. March dan J. P. Olsen (1984). Pada tahun 1995, Koelble membagi institusionalisme baru menjadi dua kategori, yakni Institusionalisme Historis (IH) dan Institusionalisme Pilihan Rasional (IPR). Di artikel lain, dalam Hall dan Taylor (1996), institusionalisme baru dikategorikan menjadi tiga, IH, IPR, dan Sosiologi Institusionalisme (SI). Shu-Yun Ma (2007) bahkan menunjukkan bagaimana IH mengembangkan jenis logika pengetahuan berbeda dari pendekatan-pendekatan lain. Blyth (1997), (2002a), (2002b), dan (2003) mengategorikan institusionalisme menjadi IH dan IPR. Demi penyederhanaan dan untuk relevansi penelitian ini, yaitu menjelaskan fenomena perubahan dan kesinambungan, penulis hanya fokus pada pendekatan IH dan IPR.

merespon pelarian modal yang terjadi di kawasan Asia Tenggara akibat krisis devisa di Thailand (Hewison 2000, 201-202; Winters 2000, 43). Pemerintah Indonesia dan Malaysia melepaskan intervensi nilai tukar, menunda alokasi fiskal untuk proyek-proyek infrastruktur, dan menaikkan suku bunga (Athukorala 1998a, 285; Pepinsky 2009, 130; Soesastro dan Basri 1998, 7). Akan tetapi, seiring terus berlangsungnya pelarian modal, pemerintah Malaysia mengambil kebijakan ekonomi makro yang berbeda pada tahun 1998, sementara pemerintah Indonesia melanjutkan kebijakan-kebijakan tersebut.

Sebagai tambahan atas kebijakan-kebijakan yang sudah diambil, pemerintah Indonesia meminta bantuan dana dari Dana Moneter Internasional (IMF atau *International Monetary Fund*). Bantuan IMF tersebut kemudian diikuti dengan keputusan pemerintah Indonesia untuk mengubah struktur kebijakan ekonomi menjadi lebih terbuka (Soesastro dan Basri 1998, 8-24; Johnson 1998, 4; Robison dan Rosser 1998, 1593-609). Walaupun bertetangga dan menghadapi krisis yang sama, pendekatan tersebut tidak diambil pemerintah Malaysia. Pada tahun 1998, pemerintah Malaysia justru kembali pada kebijakan nilai tukar tetap, fiskal yang ekspansif, dan suku bunga rendah. Dibanding meliberalisasi struktur kebijakan ekonominya, pemerintah Malaysia justru mengontrol arus modal yang keluar dan masuk ke Malaysia (Pepinsky 2009, 129).

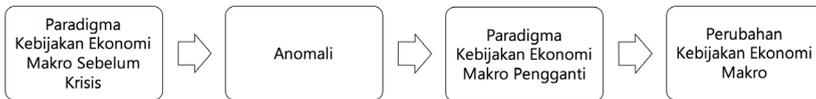
Berangkat dari fakta-fakta tersebut, pertanyaan yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah (i) mengapa krisis finansial direspons dengan kebijakan ekonomi makro berbeda oleh kedua pemerintahan? (ii) mengapa krisis finansial diikuti perubahan struktur kebijakan ekonomi oleh pemerintah Indonesia, sementara hal yang sama tidak dilakukan oleh pemerintah Malaysia?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, ada dua kerangka analitis yang digunakan. *Pertama*, adalah yang dapat digunakan untuk menjelaskan mengapa kebijakan ekonomi makro yang diambil saat krisis oleh kedua pemerintahan berbeda. Kerangka ini melibatkan analisis terhadap bagaimana kedua pemerintahan menjelaskan penyebab hadirnya krisis yang diilustrasikan sebagai berikut.



Ilustrasi 1: Respon Kebijakan Ekonomi Makro Pemerintah

Kedua, adalah kerangka analitis yang digunakan untuk menjelaskan mengapa krisis diikuti perubahan kebijakan ekonomi makro di Indonesia, sementara tidak di Malaysia. Kerangka ini melibatkan analisis terhadap kemunculan anomali dan kehadiran paradigma pengganti di dalam otoritas politik. Kerangka analitis ini diilustrasikan sebagai berikut.



Ilustrasi 2: Perubahan Kebijakan Ekonomi Makro

Masing-masing kerangka analitis di atas dihubungkan oleh, apa yang diistilahkan Sheri Berman sebagai, pembawa paradigma (*carriers*). Keberhasilan pendukung suatu paradigma menduduki otoritas terkait perumusan kebijakan ekonomi makro membuat paradigma yang dibawanya lebih berpengaruh dibanding paradigma lain (Berman 1998, 25). Oleh karena itu, identifikasi terhadap aktor-aktor yang menduduki otoritas dalam pengambilan kebijakan ekonomi makro diperlukan.

Dalam konteks kerangka analitis pertama, mungkin terdapat kontestasi teori mengenai kemunculan krisis di masing-masing negara, mungkin juga tidak. Namun, mereka yang dapat menduduki otoritas pengambilan kebijakan menentukan teori mana yang ‘benar’. Hal yang sama dapat diterapkan dalam konteks kerangka analitis kedua. Kehadiran beragam aktor dengan beragam paradigma yang dianut dalam kontestasi otoritas pengambilan kebijakan ekonomi makro memainkan peran penting.

Kerangka analitis di atas dapat diturunkan menjadi dua hipotesis. *Pertama*, perbedaan kebijakan ekonomi makro yang diambil untuk me-

respon krisis semestinya disebabkan oleh eksplanasi berbeda oleh dua pemerintah mengenai penyebab kemunculan krisis. Hipotesis *kedua* dapat digambarkan ke dalam empat skenario yang mengemuka dalam Tabel 1. Indonesia semestinya masuk ke dalam skenario I, sementara Malaysia masuk di antara skenario II sampai IV.

Tabel 1. Skenario Perubahan dan Kesenambungan Paradigma

	Skenario I	Skenario II	Skenario III	Skenario IV
Anomali	Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada
Paradigma Alternatif	Ada	Tidak Ada	Ada	Tidak Ada
Hasil	Perubahan	Kesenambungan	Kesenambungan	Kesenambungan

Sumber: Diolah penulis dari Hall (1993)

Riset-riset terkait krisis finansial Asia tahun 1997, baik dari kalangan ekonom mau pun ilmuwan politik, sudah sangat banyak. Namun riset-riset tersebut umumnya hanya membahas penyebab kehadiran krisis (Hill 1998; Berg 1999; Goldstein 1998; Drysdale (peny.) 2000; Agenaro (peny.) 1999; Athukorala 1998a; Robison (peny.) 2000; Haggard 2000; Kim 2002). Sementara itu, riset-riset mengenai respons pemerintah terhadap krisis masih sedikit.

Riset-riset dengan pertanyaan yang sama antara lain dapat ditemukan dari tulisan-tulisan MacIntyre (2001), Pepinsky (2008 & 2009), dan Walter (2013). Kelemahan mendasar dari riset-riset tersebut adalah kurangnya refleksi teoretis mengenai preferensi aktor terhadap institusi dan kebijakan, sehingga mereka kurang menyadari bahwa terdapat masalah teoretis serius dalam ilmu politik kontemporer dalam menjelaskan perubahan dan kesinambungan institusi. Peneliti-peneliti tersebut umumnya berfokus meneliti aktor mana yang berpengaruh terhadap kebijakan yang diambil pemerintah, sebab pengaruh aktor yang berbeda mengakibatkan pilihan kebijakan berbeda. Walter misalnya mencoba melihat pengaruh pemilih. Dalam dua penelitiannya, Pepinsky melihat pengaruh koalisi pemilik modal dan kelompok etnis, sementara MacIntyre melihat pengaruh struktur institusi sebuah negara. Kelemahan lain riset-riset tersebut adalah kurang memerhatikan faktor gagasan untuk menjelaskan preferensi kebijakan di masa krisis. Padahal, bagaimana akan ditunjukkan pada bagian selanjutnya, pendekatan gagasan,

terutama yang dikembangkan kalangan IH, memiliki bangunan teori yang relatif koheren untuk menjelaskan kehadiran, kesinambungan, dan perubahan institusi dan kebijakan.

Pada bagian selanjutnya, akan diuraikan bagaimana masalah perubahan dan kesinambungan hadir di dalam ilmu politik kontemporer dan bagaimana ilmuwan politik dari masing-masing pendekatan mengatasi masalah tersebut. Setelah itu, akan dijelaskan kerangka konseptual seperti apa yang digunakan untuk menjelaskan masalah perubahan dan kesinambungan kebijakan-kebijakan ekonomi makro di Indonesia dan Malaysia. Kemudian, akan diuraikan metode apa yang digunakan untuk memverifikasi hipotesis tersebut. Akan dijelaskan juga mengapa kasus Indonesia dan Malaysia dipilih dan berguna untuk mendemonstrasikan peran gagasan. Terakhir, sebelum masuk ke bagian pembahasan, akan diuraikan data-data apa saja yang dikumpulkan untuk mengidentifikasi gagasan di masing-masing pemerintahan.

STUDI LITERATUR

Di bagian ini, penulis akan menguraikan masalah perubahan dan kesinambungan dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu IH dan IPR. IH merupakan pendekatan yang berangkat dari premis bahwa perilaku aktor politik adalah imitasi dari lingkungannya. Titik tekan pendekatan IH ada pada institusi. Dari sekian banyak definisi, ilmuwan politik umumnya mendefinisikan institusi sebagai 'keteraturan' (*order*). Menurut pendekatan ini, institusi memberi tahu aktor politik apa yang harus dan tidak harus dan apa yang normal dan tidak normal dilakukan. Dengan kata lain, institusi membatasi perilaku aktor (Hall dan Taylor 1996, 937; Blyth 2002a, 300).

Dengan berangkat dari premis tersebut, pendekatan IH memiliki keterbatasan dalam menjelaskan fenomena perubahan (Blyth 2002a, 300-302). Bila setiap orang hanya mengimitasi lingkungannya, faktor apa yang mendorong seseorang berperilaku berbeda sehingga lingkungan atau institusi di mana ia berada bisa berubah? Realitas politik dalam pendekatan ini akan dianggap sebagai sesuatu yang cenderung statis.

Sementara, IPR berangkat dari premis bahwa perilaku aktor politik adalah untuk memaksimalkan keuntungan bagi dirinya. Titik tekan IPR terletak pada individu. Institusi seperti negara atau masyarakat, bagi pendekatan ini, hanyalah agregasi dari kepentingan individu. Institusi hanyalah instrumen untuk memaksimalkan keuntungan mereka (Hall dan Taylor 1996, 944-945).

Dengan berangkat dari premis tersebut, keterbatasan pendekatan IPR adalah menerangkan kemunculan institusi itu sendiri (Blyth 2002a, 302-303). Bila setiap orang bertujuan memaksimalkan keuntungan bagi dirinya, apa yang mendorong mereka bekerjasama untuk membentuk institusi atau menyepakati sebuah kebijakan? Realitas politik dalam bangunan teori IPR adalah dunia yang tidak stabil. Bila institusi tidak ada, maka mustahil kestinambungan institusi ada.

Di tahun 1990-an, kalangan sarjana dari dua pendekatan tersebut mulai memmerhatikan faktor gagasan untuk menutupi kelemahan dalam tubuh teorinya. Mark Blyth, dalam berbagai tulisan, menunjuk penelitian Sikkink (1991), Hall (1993), dan Berman (1998) sebagai usaha dari kalangan sarjana berpendekatan IH untuk menjelaskan fenomena perubahan. Sementara itu, argumen teoretis North (1990) dan kumpulan tulisan yang diedit Goldstein dan Keohane (1993) ditunjuk Blyth sebagai usaha dari kalangan sarjana berpendekatan IPR untuk menjelaskan fenomena kestinambungan (Blyth 1997; Blyth 2002a; Blyth 2003; Blyth 2013).

Penelitian-penelitian dari kalangan IH memosisikan peran gagasan sebagai penentu orientasi aktor. Sebagai contohnya, konsep 'paradigma kebijakan' yang dikembangkan Hall (Blyth 1997, 244). Dalam konsep tersebut diyakini bahwa setiap kebijakan merupakan instrumen dari sebuah susunan hierarki tujuan dan memiliki susunan lebih detail (*precise setting*) atas instrumen tersebut (Hall 1993, 279).²

Dalam menjelaskan perubahan institusi dan kebijakan, Hall mengadopsi teori perubahan paradigma pengetahuan Kuhn. Dalam teori ini

² Mengenai kerangka konseptual ini, Hall mencontohkan, bila tujuan sebuah kebijakan adalah untuk mengatasi masalah keuangan bagi pensiunan, maka kebijakan bantuan dana pensiun adalah instrumen untuk mencapainya, sementara jumlah dana, dan siapa persisnya yang mendapatkan bantuan dana tersebut adalah detail dari instrumen kebijakan tersebut.

diyakini bahwa perubahan paradigma dapat terjadi karena kehadiran anomali, yaitu kehadiran peristiwa yang tidak terprediksi oleh sebuah paradigma, secara berkelanjutan. Sebagai tambahan, Hall melihat bahwa bukan hanya faktor anomali, tetapi perubahan paradigma turut didorong oleh keberhasilan promotor paradigma alternatif menduduki otoritas pemerintahan atau mendapat dukungan dari orang-orang berkuasa (Hall 1993, 280-281). Sebagai akibatnya, paradigma berubah, preferensi berubah, dan karenanya institusi dan kebijakan berubah.

Cara kalangan IPR memosisikan peran gagasan dalam tubuh teorinya sangat terkait dengan premis dasarnya. Sebagaimana dikatakan di atas, preferensi aktor diandaikan memaksimalkan keuntungan bagi dirinya. Jadi tidak seperti kalangan IH, kalangan IPR melihat gagasan bukan faktor yang menentukan dan mengubah orientasi aktor. Gagasan direduksi sebagai alat untuk membantu aktor menemukan pilihan yang paling menguntungkan.

Hal tersebut tampak dalam kerangka konseptual yang dikembangkan Goldstein dan Keohane dalam pengantar dalam sebuah buku. Mereka membagi gagasan ke dalam tiga kategori, sebagai prinsip, kepercayaan kausal, dan pandangan dunia. Sebagai prinsip, gagasan berperan sebagai justifikasi atau alasan aktor atas sebuah keputusan. Sebagai kepercayaan kausal, gagasan memberi tahu aktor mengenai konsekuensi dari instrumen yang mereka ambil untuk mencapai tujuannya. Sebagai pandangan dunia, gagasan adalah konstruksi aktor atas tujuannya (Blyth 1997, 240).

Sebagai konsekuensi premis dasarnya, kategori pertama dan ketiga semestinya dapat direduksi. Alasan dan tujuan aktor mengambil sebuah keputusan atau kebijakan adalah untuk menguntungkan dirinya. Dengan demikian, masuk akal untuk mengatakan kalau kepercayaan kausal adalah satu-satunya kategori gagasan yang mungkin digunakan oleh kalangan IPR.

Gagasan sebagai kepercayaan kausal, dengan demikian, menjelaskan dua hal. Pertama, gagasan memberitahu aktor bahwa suatu pilihan kebijakan akan mengakibatkan dirinya mendapatkan keuntungan. Sebagai konsekuensinya, keputusan seseorang bekerjasama dengan orang

lain diambil karena orang tersebut memiliki kepercayaan kausal “bahwa dengan bekerjasama ia akan diuntungkan”. Kedua, sebagaimana dikutip oleh Blyth, Keohane dan Goldstein mengatakan, dalam kondisi ketika inovasi gagasan minim, dan karenanya, aktor tidak tahu pilihan apa akan berakibat apa, gagasan yang berkembang di tempat lain akan diadopsi. Dalam konteks kedua ini, faktor gagasan berperan untuk menjelaskan konvergensi kebijakan (Blyth 1997, 240-241).

Blyth, yang kemudian mengadopsi kritik kalangan sosiolog terhadap premis ‘maksimalisasi keuntungan’, mempermasalahkan kerangka teori IPR tersebut (Blyth 2002b, 9).³ Ia mengatakan, seseorang hanya mungkin tahu kalau x mengakibatkan y bila hal tersebut *pernah terjadi* atau *pernah dilakukan*. Tanpa mengetahui hal tersebut, seseorang tidak akan pernah tahu seberapa besar probabilitas x mengakibatkan dirinya mencapai tujuan (y). Bagaimana jika institusi atau kebijakan x adalah hal pertama yang dilakukan dan karenanya tidak ada seseorang pun yang benar-benar tahu apakah kebijakan tersebut menguntungkan atau tidak? Dalam sudut pandang ini, semestinya institusi tidak pernah ada, karena manusia-manusia ‘rasional’ tidak mungkin mengambil tindakan yang tidak pasti, suatu tindakan yang tidak bisa dihitung untung-ruginya (Blyth 2002b, 27-34; Blyth 2006, 493-8).

Dari pembahasan di atas, dapat dilihat bahwa kerangka teoretis IPR kurang koheren untuk memahami preferensi aktor dibandingkan IH. Hal tersebut bersumber dari premis dasar IPR yang meyakini bahwa aktor tahu dengan pasti apa yang menjadi kepentingannya. Setelah ditelusuri lewat refleksi teoretis di atas, ternyata premis bahwa aktor bertindak rasional hanya mungkin bisa dipahami kalau tindakan pertama aktor ketika memutuskan untuk bekerjasama atau mengambil sebuah kebijakan adalah tidak rasional, sebab aktor tidak mengetahui dengan pasti apakah keputusannya membuat dirinya untung atau tidak.

Selain membahas soal perubahan dan kesinambungan, artikel ini juga menggunakan konsep paradigma kebijakan Hall. Selain terkait dengan tujuan, cara, dan detail, paradigma kebijakan terkait dengan

³ Blyth (2002b, 9) mengatakan, “A perspective on uncertainty that has been very influential in my thinking and which I draw upon here is Jens Beckert.” Lihat Beckert (1996).

bagaimana aktor-aktor politik mendeskripsikan kenyataan dan masalah yang dihadapi (Hall 1993, 279). Dengan demikian, kerangka konseptual ini dapat dipecah ke dalam bagian-bagian berikut: pilihan kebijakan (instrumen dan detailnya) dapat dianggap sebagai variabel dependen, ketika deskripsi dan eksplanasi tentang masalah adalah variabel independennya. Kebijakan yang diambil bertujuan memecahkan masalah yang diidentifikasi.

Sejak anomali mendorong terjadinya perubahan paradigma, dengan demikian, upaya untuk mengidentifikasi paradigma kebijakan ekonomi makro yang diambil sebelum krisis oleh masing-masing negara menjadi penting. Bila krisis memfalsifikasi keyakinan yang termuat dalam paradigma tersebut maka perubahan paradigma akan terjadi. Dengan demikian, perbandingan antar-waktu, yakni sebelum dan ketika krisis terjadi, dalam kasus yang sama perlu dilakukan untuk mengidentifikasi anomali.

Blyth sendiri menemukan ambiguitas dalam teori Hall. Ia menguraikan dua teori perubahan yang mungkin kerangka teori tersebut. Pertama adalah konstruktivisme dan kedua adalah Bayesian. Dalam artian konstruktivisme, perubahan institusi terjadi lebih dikarenakan faktor politik —karena terdapat perubahan orang-orang yang menduduki otoritas— sementara perubahan institusi dalam artian Bayesian mungkin terjadi karena paradigma terfalsifikasi oleh sebuah peristiwa (Blyth 2013, 3-4). Dalam sudut pandang konstruktivisme, dengan kata lain, bila sebuah paradigma terfalsifikasi namun orang-orang yang menduduki otoritas masih sama, maka perubahan institusi tidak terjadi. Blyth sendiri tidak bermaksud membantah teori Hall, namun ia menganjurkan peneliti memilih di antara dua teori yang mungkin ini (Blyth 2013, 16). Sebagaimana akan ditunjukkan pada bagian kesimpulan, temuan-temuan dalam penelitian ini mendukung argumentasi perubahan konstruktivisme.

METODE PENELITIAN

Dua kasus yang dipilih dalam penelitian ini berguna untuk memverifikasi dua hipotesis tersebut. Kasus-kasus ini dipilih dengan menggunakan strategi perbandingan ‘paling mirip’ dan ‘paling berbeda’ (Goertz dan Mahoney 2012, 181-7; Schneider dan Wagemann 2012; Fearon 1991, 169-95). Metode ini juga digunakan oleh Berman (1998) dan Blyth (2002b) dalam memverifikasi pengaruh gagasan. Dengan strategi ini, akan ditunjukkan bahwa meskipun dua kasus memiliki kemiripan dalam berbagai aspek, namun karena variabel yang dianggap berpengaruh berbeda —dalam hal ini variabel tersebut adalah *paradigma*— maka dapat dijustifikasi bahwa variabel ini berpengaruh terhadap kehadiran fenomena yang diteliti, dalam hal ini adalah kebijakan ekonomi makro saat krisis (Blyth 2002b, 11-12).

Setidaknya terdapat tiga aspek yang mirip yang teridentifikasi pada kasus-kasus yang dipilih. *Pertama*, sebelum krisis kedua negara memiliki kondisi ekonomi yang relatif mirip. Kedua negara merupakan ekonomi berkembang dengan pertumbuhan tertinggi di Asia (World Bank 1993, 8). *Kedua*, sebelum krisis kedua negara ini memiliki manajemen ekonomi yang mirip. Kedua negara memiliki transaksi modal terbuka. Modal luar negeri mengalir ke sektor swasta di negara-negara ini (Wade 1998, 1538-1539). Di Malaysia, modal ini persisnya mengalir ke pasar saham, sementara di Indonesia modal ini mengalir ke pasar utang (Rasiah 1998, 362-365; Bank Negara Malaysia 1997).

Sebelum krisis, kebijakan fiskal kedua pemerintahan dimaksudkan untuk mengurangi defisit transaksi berjalan dengan memberi insentif bagi eksportir (Wie 2002, 210-215; Rasiah 1998, 359). Kendati demikian, di saat yang sama, industri substitusi impor, terutama yang berbasis teknologi, didorong untuk tumbuh. Kedua pemerintahan memberi pengecualian pajak bagi pengusaha-pengusaha yang mengembangkan industri ini. Sebagai tambahan, pemerintah Malaysia mengalokasikan anggaran yang cukup besar untuk membangun infrastruktur yang ditujukan khusus untuk industri ini (Rasiah 1998, 370). Pada tahun 1993, pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan lisensi impor bagi in-

dustri mobil. Industri ini juga dinamai proyek 'mobil nasional' (Wie 2002, 223).

Di bidang moneter, kedua pemerintahan sama-sama mengaplikasikan kebijakan nilai tukar terkendali (Wie 2002, 211-212; Athukorala 1998b, 76). Kedua pemerintahan aktif mengintervensi nilai tukar mata uang negaranya terhadap mata uang asing, namun dengan rentang tertentu. Artinya, intervensi dilakukan pemerintah bila mata uang negaranya mengalami apresiasi atau depresiasi sampai batas yang ditetapkan. Pada tahun 1990-an, otoritas moneter di masing-masing negara sibuk mengatasi ekspansi kredit oleh lembaga-lembaga perbankan ke sektor-sektor yang dianggap tidak produktif (Parker dan Hutabarat 1996, 15; Athukorala 1998b, 80; Bank Negara Malaysia 1997).

Kemiripan *ketiga* adalah rezim politik. Rezim Suharto di Indonesia dan rezim Mahathir di Malaysia merupakan bentuk pemerintahan otoritarian. Pemerintah mengontrol penuh proses pembuatan kebijakan. Fungsi kontrol lembaga-lembaga lain terhadap lembaga eksekutif kurang berjalan (Slater 2010, 132-136; Slater 2003, 81-101).

Karakteristik lain dari rezim politik di kedua negara ini adalah keberadaan kapitalisme kroni. Keberadaan kapitalisme kroni ditandai dengan pemberian insentif kebijakan kepada pengusaha-pengusaha yang dekat dengan politisi. Schwarz menyebut keluarga Suharto sebagai kelompok ekonomi paling kuat di Indonesia saat itu (Schwarz 2000, 141). Selain mereka, kelompok pengusaha beretnis Cina mendapat keuntungan lewat lisensi monopoli, proteksi, proyek, dan subsidi dari pemerintah Indonesia (Robison dan Hadiz 2004, 74-80).

Gomez menyebut kebijakan intervensi pemerintah Malaysia pada periode 1970-an hingga 1980-an mendorong bertambahnya kepemilikan etnis Melayu terhadap firma-firma di Malaysia, sementara kebijakan privatisasi yang dimulai setelah periode tersebut meningkatkan kepemilikan etnis Cina terhadap firma-firma di Malaysia (Gomez 2014, 251-253). Lebih lanjut, pemilik firma-firma di Malaysia memiliki kedekatan personal dengan politisi-politisi yang berkuasa. Johnson dan Mitton (2003, 353-356) menyebut hubungan personal ini membuat pengusaha mendapat kemudahan akses kredit dari lembaga perbankan.

Dalam konteks seperti itulah pengaruh paradigma terhadap pilihan kebijakan ekonomi makro di dalam masing-masing pemerintahan diuji. Fokus penelitian ini terletak pada perumusan kebijakan ekonomi makro untuk merespons krisis finansial di tahun 1997 hingga 1999. Pemerintahan Indonesia menyelesaikan rumusan kebijakan ekonomi makro tersebut pada bulan Oktober 1997, sementara pemerintah Malaysia baru menyelesaikannya pada bulan September 1998.⁴

Analisis paradigma kebijakan ekonomi makro pada kasus-kasus yang diteliti berangkat dari data-data yang dikumpulkan dengan mengidentifikasi aktor-aktor di dalam lembaga-lembaga yang berwenang merumuskan kebijakan-kebijakan ekonomi makro. Data-data primer yang dikumpulkan berupa naskah pidato, buku biografi atau otobiografi, serta makalah atau buku yang ditulis oleh aktor-aktor yang menduduki jabatan tertinggi di lembaga-lembaga tersebut. Sumber-sumber sekunder digunakan untuk membantu menutupi kekurangan data-data primer yang sudah didapat.

Dalam pemerintahan Indonesia, lembaga-lembaga tersebut adalah Bank Indonesia (BI), Kementerian Keuangan, Kementerian Koordinator Perekonomian, Keuangan, dan Industri (Menkuin), Kementerian Perdagangan, dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Kebijakan fiskal dirumuskan oleh Menkuin, Menteri Keuangan, dan Bappenas, sementara itu kebijakan moneter dirumuskan oleh Dewan Moneter.⁵ Dewan Moneter diketuai oleh Menteri Keuangan serta beranggotakan Gubernur BI dan Menteri Perdagangan. Menkuin ikut

4 Yang dimaksud kebijakan penanggulangan krisis adalah Memorandum of Economic and Financial Policies (MEFP) untuk kasus Indonesia, sementara National Economic Recovery Plan (NERP) dan kebijakan kontrol kapital untuk kasus Malaysia. MEFP dibuat oleh pemerintah Indonesia untuk mendapatkan bantuan dana dari Yayasan Moneter Internasional (IMF). MEFP terus diperbarui, bahkan hingga setelah Suharto mengundurkan diri. Namun demikian, inti dari program MEFP berkesinambungan. Untuk kasus Malaysia, NERP dan kebijakan kontrol kapital harus dibedakan kendati tidak dapat dipisahkan. Kebijakan kontrol kapital baru diambil pada September 1998, sementara NERP disahkan pada Juli di tahun yang sama. Kebijakan kontrol kapital tidak hadir di dalam dokumen NERP.

5 Untuk otoritas kebijakan moneter, lihat Pemerintah Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral*, pasal 10 dan 11. Untuk otoritas kebijakan fiskal, lihat Pemerintah Republik Indonesia *Keppres Nomor 42 Tahun 1993*, pasal 2 bdk. Pemerintah Republik Indonesia. *Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 59 Tahun 1998*, pasal 5 bdk. Pemerintah Republik Indonesia. *Keppres Nomor 100 Tahun 1998*, pasal 5.

terlibat dalam Dewan Moneter karena secara kelembagaan tugasnya mengawasi kinerja ketiga lembaga tersebut.⁶

Saat krisis finansial mulai menghantam, kabinet membentuk Tim Ekonomi. Tim ini bertugas untuk merumuskan kebijakan-kebijakan ekonomi makro untuk menanggulangi krisis yang kemudian diajukan kepada IMF untuk mendapat bantuan dana. Rumusan kebijakan ini juga dikerjakan bersama IMF. Tim Ekonomi beranggotakan pemimpin lembaga-lembaga yang disebut di atas ditambah dengan penasihat ekonomi pemerintah, Widjojo Nitisastro dan Ali Wardhana (Djiwandono 2001, 70). Dua penasihat ini juga pernah menjabat sebagai menteri.

Sebelum krisis, otoritas perumusan kebijakan ekonomi makro di Malaysia dipegang Menteri Keuangan, Perbendaharaan, Unit Perencanaan Ekonomi (UPE), dan Bank Nasional Malaysia (BNM). Rencana anggaran fiskal per tahun disusun Menteri Keuangan bersama Perbendaharaan. Perbendaharaan merupakan lembaga yang dibawah langsung oleh Menteri Keuangan. Sementara rencana fiskal jangka panjang dirumuskan UPE, sebuah lembaga yang dibawah langsung oleh Perdana Menteri. Kebijakan moneter dirumuskan oleh ketiga lembaga ini. BNM ikut merumuskan kebijakan moneter, namun tidak memiliki otoritas untuk memutuskan kebijakan apa yang akan diambil. BNM sendiri hanya memberikan usulan (Khalid dan Abidin 2014, 397: She 2015, 149).

Saat krisis menghantam, Mahathir membentuk National Economic Action Council (NEAC). NEAC berisi menteri-menteri terkait dalam perumusan kebijakan ekonomi makro, ditambah perwakilan industri, dan kalangan akademisi. Lembaga ini secara khusus bertugas untuk mengidentifikasi penyebab krisis finansial dan merumuskan rekomendasi kebijakan ekonomi makro untuk mengatasinya (Athukorala 1998b, 83).

Mahathir juga membuat jabatan baru, yakni Menteri dengan Tugas Khusus untuk mengatasi krisis. Daim Zainuddin, mantan Menteri Keuangan Mahathir dalam kabinet sebelumnya, menduduki jabatan ini

⁶Lihat Pemerintah Republik Indonesia. *Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 1993*, pasal 2 bdk. *Keppres Nomor 59 Tahun 1998*, pasal 5.

(Johnson 2004, 18). Daim juga menjabat sebagai Direktur Eksekutif NEAC, yang berwenang mengarahkan anggota NEAC dalam menjalankan tugasnya (Athukorala 1998b, 83). Pada tahun 1999, Mahathir menunjuk dirinya sendiri sebagai Menteri Keuangan (Athukorala 1998a, 286).

Dalam bagian selanjutnya, akan dibahas dua kasus tersebut. Bagian pertama membahas kasus Indonesia. Bagian kedua membahas kasus Malaysia. Dalam masing-masing bagian, pertama-tama akan diuraikan paradigma kebijakan ekonomi makro yang berkembang sebelum krisis. Setelahnya, akan diuraikan bagaimana masing-masing pemerintahan memahami masalah yang terjadi pada tahun 1997. Dalam bagian ini, akan diidentifikasi pula kehadiran anomali dan keberadaan paradigma alternatif.

KASUS INDONESIA

Teknokrat dan Teknolog

Sebelum krisis, ada dua kelompok paradigma dalam pemerintahan Indonesia. Kelompok pertama adalah mereka yang disebut teknokrat, sementara kelompok kedua adalah mereka yang disebut teknolog. Teknokrat memiliki latar belakang pendidikan ekonomi dan berprofesi sebagai akademisi, sementara kelompok teknolog memiliki latar belakang pendidikan insinyur dan sebagian dari mereka memiliki latar belakang militer. Dua kelompok tersebut menyikapi secara positif sistem pasar dan perekonomian terbuka. Yang membedakan mereka adalah sejauh mana peran pemerintah dalam ekonomi terbuka (lihat juga Fajar 2010).

Kelompok teknolog menganggap pemerintah punya tugas untuk mendorong pembangunan industri dalam negeri (Amir 2008, 320). Menurut mereka, Indonesia tidak bisa menggantungkan ekonominya pada ekspor komoditas mentah. Industri nasional harus bisa “[M]enghasilkan barang jadi dengan nilai yang lebih tinggi daripada jumlah nilai bahan mentah dan komponen aslinya” (Habibie 1995, 69). Sebagai hasil akhirnya, Indonesia dapat mengurangi ketergantungan impor. Teknologi dan pendidikan adalah instrumen penambahan nilai (Habibie 1995, 76).

Mendorong pembangunan teknologi menurut kelompok ini simetris dengan membangun industri. Contoh kebijakan yang diturunkan dari paradigma ini adalah bantuan kredit lunak untuk pembangunan Industri Pesawat Terbang Nasional (IPTN). Contoh lain adalah bantuan beasiswa pendidikan tinggi bagi masyarakat (Amir 2008, 318).

Hal tersebut kontras dengan sudut pandang kelompok teknokrat. Kelompok ini menganggap peran pemerintah hanya sebatas menyeimbangkan pasar melalui instrumen fiskal dan moneter. Di bidang fiskal, teknokrat mengaplikasikan prinsip anggaran berimbang untuk mengendalikan inflasi dengan membatasi kuantitas uang beredar. Di bidang moneter, teknokrat mengaplikasikan transaksi modal terbuka. Kemudian nilai tukar diatur secara intervensionis dengan rentang (disebut juga 'nilai tukar terkendali'). Tujuannya agar pemerintah bisa menyesuaikan nilai tukar dengan angka inflasi dalam negeri sehingga komoditas ekspor bisa diproduksi dengan harga yang paling efisien (Shiraishi 2014, 260).

Kelompok teknokrat disebut juga menganut ekonomi komparatif. Mereka menggantungkan tingkat pertumbuhan ekonomi dengan memaksimalkan keunggulan komparatif Indonesia, yakni bahan-bahan mentah. Kelompok teknolog disebut menganut ekonomi nilai tambah, karena titik tekannya pada penambahan nilai bahan-bahan mentah sebelum diekspor (Amir 2008, 319).

Kelompok teknokrat lebih dahulu hadir di dalam institusi pemerintahan. Hubungan kelompok teknokrat dengan rezim Suharto mulai terbangun sejak diselenggarakannya sebuah seminar di Sekolah Angkatan Darat (Seskoad) pada tahun 1966. Seminar ini bertujuan untuk mendidik tentara agar siap mengelola pemerintahan. Hal ini didorong oleh kehadiran doktrin Dwifungsi tentara, sebuah keyakinan bahwa tentara semestinya tidak hanya bertugas di bidang pertahanan dan keamanan, tetapi juga di bidang politik (Wie 2002, 195-196).

Peran teknokrat di pemerintahan semakin besar ketika mereka diangkat menjadi tim ahli dalam pemerintahan transisi, sebuah pemerintahan peralihan dari rezim Sukarno ke rezim Suharto. Ketika itu teknokrat dipimpin oleh Sudjono Hoemardani, seorang tentara tangan

kanan Suharto. Pada kabinet pertama rezim Suharto, teknokrat mendapat jabatan menteri, terutama jabatan yang mengurus kebijakan ekonomi makro (Wie 2002, 196; Fuady 2012, 68).

Widjojo Nitisastro adalah representasi dari kelompok teknokrat karena perannya yang sangat besar. Emil Salim, salah seorang kelompok teknokrat, mengatakan bahwa Widjojo dianggap oleh ekonom-ekonom di pemerintahan sebagai pengarah. Emil mengibaratkan teknokrat lain, termasuk dirinya, hanya bertugas sebagai wayang, sementara Widjojo sebagai dalangnya (McCawley 2011, 89). Hingga tahun 1983, Widjojo menjabat sebagai Menko Ekuin dan Kepala Bappenas —dua posisi penting dalam pengelolaan kebijakan ekonomi makro (Fuady 2012, 75). Pengaruhnya sendiri berlanjut hingga krisis finansial menerpa Indonesia di tahun 1997 meski ia tidak menduduki otoritas apa pun sejak tahun 1983.

Kehadiran kelompok teknolog ditandai dengan kepulangan B. J. Habibie dari Jerman pada tahun 1974. Habibie adalah representasi dari kelompok teknolog karena pengaruhnya yang besar. Pada tahun 1978, Suharto menunjuk Habibie sebagai Menteri Riset dan Teknologi (Menristek). Suharto meminta Habibie menggunakan pengetahuannya terkait teknologi untuk membangun Indonesia (Amir 2007, 89).

Habibie menjabat sebagai Menristek selama 20 tahun. Ia juga menjabat sebagai Kepala Badan Pengelola Industri Strategis (BPIS), sebuah perusahaan cangkang (*holding company*) yang mengontrol badan-badan usaha milik pemerintah, mulai dari industri transportasi, telekomunikasi, hingga persenjataan. Habibie juga mengontrol IPTN, sebuah perusahaan milik pemerintah yang bergerak di bidang dirgantara. Pengamat menilai jaringan kelompok teknolog terbangun di struktur perusahaan pemerintah ini (Amir 2007, 90).

Suharto memberi peran yang besar kepada Habibie di bidang politik. Pada tahun 1993, Suharto menunjuk Habibie sebagai Koordinator Harian Keluarga Besar Golongan Karya (Golkar). Keluarga Besar Golkar sendiri merupakan gabungan tiga fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yakni Fraksi Militer, Fraksi Utusan Daerah, dan Fraksi Golkar. Tiga fraksi ini menguasai sebagian besar kursi di MPR. Se-

mentara MPR sendiri merupakan lembaga yang bertugas memilih presiden. Posisi Habibie menjadi sangat penting di dalam kabinet, karena koordinator harian bertugas untuk memilih anggota kabinet bersama Suharto (Habibie 2006, 31-2).

Pada tahun 1993, untuk pertama kalinya, posisi Kepala Bappenas tidak diduduki oleh kelompok teknokrat. Ginandjar Kartasasmita, seseorang yang berlatar belakang militer dan simpatisan ide Habibie, ditunjuk sebagai Kepala Bappenas. Peran Ginandjar semakin penting karena pada tahun 1998 ia menjabat sebagai Menko Ekuin sekaligus Kepala Bappenas.

Di tahun 1998, Suharto menunjuk Habibie sebagai wakil presiden. Hanya dua bulan setelah itu, Suharto mengundurkan diri dan Habibie pun menggantikan Suharto. Dalam kabinetnya, Ginandjar tetap menjabat sebagai Menko Ekuin, sementara posisi Kepala Bappenas dipegang kelompok teknokrat (Johnson 1998, 7).

Dari pemaparan di atas dapat dikatakan bahwa perbedaan kelompok teknokrat dan teknolog, selain pada paradigmanya, terletak pada posisinya terhadap otoritas. Kelompok teknokrat menduduki otoritas perumusan kebijakan ekonomi makro; sementara kelompok teknolog menduduki otoritas perumusan kebijakan ekonomi mikro dan jabatan politik (Amir 2008, 320). Dalam bagian selanjutnya, akan diuraikan bagaimana posisi tersebut menguntungkan kelompok teknokrat saat krisis menerpa di tahun 1997.

Dua Tesis Mengenai Ekonomi Indonesia

Identifikasi masalah pada tahun 1997 terpusat di kalangan teknokrat. Ginandjar menuturkan, anggota kabinet selain Menko Ekuin, BI, dan Menteri Keuangan tidak mengetahui apa yang sebetulnya terjadi saat itu. Bahkan Ginandjar sebagai Kepala Bappenas tidak diikutsertakan dalam keputusan-keputusan awal untuk menanggulangi krisis (Kartasasmita 2013, 200). Teknokrat, dengan kata lain, memimpin penulisan narasi pengetahuan mengenai krisis.

Kelompok teknokrat meyakini bahwa krisis Thailand dan pelarian modal oleh investor hanyalah pemicu masalah yang sebetulnya su-

dah lama ada di Indonesia. Pelarian modal oleh investor luar negeri membuat nilai tukar rupiah jatuh. Hal tersebut berdampak pada deflasi utang swasta eksternal. Kelompok teknokrat meyakini, masalah deflasi ini hadir karena pengusaha tidak mengimplementasikan mekanisme perlindungan nilai ketika meminjam utang dari luar negeri karena berespektasi nilai tukar cenderung stabil (Djiwandono 2001, 192). Selain itu, terjadi krisis likuiditas akibat penarikan dana dalam jumlah besar dari lembaga perbankan. Penarikan dana ini diyakini menjadi masalah besar bagi Indonesia karena sebelum krisis telah terjadi eksekusi kredit ke sektor-sektor yang tidak efisien, seperti saham dan properti (Djiwandono 2001, 58; Kartasasmita 2000, 10).

Teknokrat menilai nepotisme dan *moral hazard* menjadi faktor pendorong mengapa masalah utang eksternal dan perbankan muncul. Nepotisme membuat lembaga perbankan tidak memerhatikan kredibilitas debitur dalam membayar kembali utangnya karena pemilik bank dan debitur memiliki kedekatan personal. *Moral hazard* terjadi karena terdapat keyakinan di kalangan kreditur dan debitur kalau pemerintah akan selalu membantu (*bail-out*) seandainya terjadi masalah. Hal tersebut membuat mereka kurang berhati-hati dalam menyalurkan kredit dan meminjam utang dari luar negeri (Afiff 1999, 198-199).

Tesis nepotisme jelas menyerang kelompok kapitalisme kroni, sementara tesis *moral hazard* menyerang paradigma teknolog. Bila kelompok teknolog menganggap intervensi diperlukan untuk mendorong pertumbuhan industri, tesis tersebut membuat paradigma teknolog tidak sesuai ekspektasi. Intervensi ternyata tidak mendorong pertumbuhan industri, melainkan malah dimanfaatkan kroni kapitalis demi kepentingan mereka dan menumbuhkan kultur inefisiensi di kalangan pengusaha.

Reformasi Ekonomi

Program yang dirumuskan kelompok teknokrat untuk mengatasi krisis untuk pertama kalinya diumumkan pada September 1997. Program ini meliputi kenaikan suku bunga dan mengurangi pengeluaran anggaran dengan menunda proyek-proyek infrastruktur (Muhammad 2004, 111;

Soesastro dan Basri 1998, 9). Tindakan ini sesuai dengan *common sense* yang selama itu teknokrat anut yaitu tingkat kuantitas uang memengaruhi nilainya. Selain itu, penundaan proyek infrastruktur dimaksudkan dalam rangka efisiensi karena beberapa proyek dianggap tidak terlalu dibutuhkan. Misalkan proyek pembangunan pembangkit listrik di pulau Jawa karena penawaran listrik di pulau ini dianggap sudah berlebihan. Program ini adalah serangan pertama untuk kapitalis kroni karena proyek tersebut memiliki keterkaitan dengan mereka (Robison dan Rosser 1998, 1601).

Kemudian, kelompok teknokrat berusaha menghentikan pelarian modal dari Indonesia untuk mencegah depresiasi nilai tukar lebih lanjut. Caranya dengan meyakinkan investor internasional bahwa perekonomian Indonesia akan baik-baik saja karena pemerintah sedang mengatasi masalah (Djiwandono 2001, 80; Kartasasmita 2013, 69; Boediono 2004, 48). Atas nama pemerintah Indonesia, kelompok teknokrat meminta bantuan IMF untuk meyakinkan investor akan hal tersebut. Pada awal bulan Oktober 1997, IMF mengadakan konferensi pers di Washington, Amerika Serikat. Dalam konferensi tersebut, Michael Camdessus, yang ketika itu menjabat sebagai Direktur IMF, mengatakan bahwa “IMF mendukung sepenuhnya respons yang diambil Indonesia terhadap krisis, dan [saya] melihat kebijakan tersebut dapat memperkuat kebijakan ekonomi yang sudah ada meski secara fundamental ekonominya baik” (IMF 1997).

Karena depresiasi nilai tukar masih terjadi, kelompok teknokrat merasa dukungan lisan IMF saja tidak cukup untuk mencegah pelarian modal. Kelompok teknokrat yang dipimpin oleh Widjojo merancang sejumlah kebijakan untuk mendapat bantuan dana dari IMF. Widjojo sendiri menggantikan tugas Saleh Afiff, Menkuin ketika itu, karena Saleh sedang sakit (Djiwandono 2001, 67; Kartasasmita dan Stern 2016, 91 catatan kaki nomor 9). Hal ini membuktikan bahwa Widjojo masih berpengaruh di kabinet dan kelompok teknokrat, meski tidak menjabat otoritas apa pun.

Pada dasarnya kebijakan-kebijakan tersebut adalah kesinambungan dari program yang sudah dirancang pada bulan September 1997. Na-

mun ada penambahan pada beberapa aspek, yakni deregulasi ekspor dan impor, pengakhiran monopoli, privatisasi badan usaha, perluasan kesempatan hak milik bagi pengusaha asing, serta penghentian subsidi kredit dan bantuan lain bagi pengusaha dalam negeri. Aspek lain yang ditambah adalah penutupan 16 bank yang dianggap tidak layak untuk beroperasi. Tambahan-tambahan ini dinamakan juga sebagai program penyesuaian struktural dan restrukturisasi perbankan.

Butir-butir kebijakan tersebut kemudian ditulis menjadi dokumen yang sekarang dikenal sebagai *Memorandum of Economic and Financial Policies* (MEFP). Dokumen ini kemudian dikirim kepada IMF dengan surat pengantar yang dikenal sebagai *Letter of Intent* (LoI) pada bulan Oktober 1997. Surat ini berisi proposal bahwa Indonesia akan menjalankan kebijakan-kebijakan yang ditulis di dalam MEFP sebagai syarat mendapatkan bantuan dana. MEFP diperbarui oleh kabinet dan pada tahun selanjutnya, namun esensi kebijakan yang sudah dirumuskan kelompok teknokrat —yakni suku bunga tinggi, fiskal hemat, dan liberalisasi— berlanjut seperti terlihat dari poin-poin dalam dokumen tersebut.

Pembaruan tersebut mempertegas apa yang sudah dirumuskan pada Oktober 1997. Perubahan dalam dokumen tersebut, misalkan, pada MEFP yang ditandatangani pemerintah di bulan Januari 1998 ditulis bahwa BI mesti memiliki kewenangan lebih besar. Pemberian kewenangan dilakukan setelah sebelumnya Suharto melarang BI menaikkan suku bunga. Pada tahun yang sama, diumumkan pula bahwa pemerintah akan menghentikan bantuan terhadap IPTN, menghentikan segala bentuk pengecualian pajak, dan mengurangi subsidi bahan bakar. Tambahan lain, misalkan, adalah perluasan program restrukturisasi perbankan yang disusun sebagai respon atas semakin banyaknya bank yang gagal (Djiwandono 2001, 202).

Mengembalikan kepercayaan pasar adalah satu-satunya pilihan pemerintah karena ekonomi sudah sangat parah. Ketika teknolog mulai menduduki otoritas, depresiasi rupiah sudah semakin jauh. Akibatnya utang swasta luar negeri semakin menggelembung. Lembaga perbankan hampir sepenuhnya kolaps. Lalu, surat kredit yang diterbitkan lembaga perbankan nasional tidak diterima oleh bank internasional, semen-

tara lembaga-lembaga pemeringkat investasi menilai Indonesia adalah negara yang tidak layak investasi. Hal ini berdampak besar pada sektor ekspor dan impor (Kartasasmita 2013, 213; Djiwandono 2001, 119).

Ginandjar, ketika menjabat sebagai Menko Ekuin, mengamini narasi yang dibangun teknokrat bahwa prioritas kebijakan Indonesia adalah mengembalikan kepercayaan internasional (Kartasasmita 2013, 174-175). Dukungan IMF terhadap MEFP memperkuat argumentasi kelompok teknokrat, karena dukungan IMF adalah dukungan komunitas internasional. Ginandjar mengatakan, negara-negara lain akan mendukung Indonesia hanya dengan melalui IMF (Kartasasmita 2013, 172-173). Sebab hal tersebut, Ginandjar mengeliminasi kemungkinan-kemungkinan kebijakan lain yang tidak didukung oleh IMF.

Alternatif kebijakan memang sempat muncul pada awal tahun 1998. Ketika itu seorang ekonom dari Amerika Serikat bernama Steve Hanke mengusulkan agar Indonesia kembali mengintervensi nilai tukar dan mendirikan Dewan Mata Uang (DMU). DMU nantinya bertugas untuk mengontrol jual-beli mata uang. Hanke kemudian diangkat menjadi penasihat pemerintah. Namun, kedatangan Hanke justru dicurigai untuk melindungi kepentingan kapitalis kroni. Akibatnya, kelompok teknokrat mengajukan penolakan terhadap usulan Hanke kepada Suharto (Djiwandono *tanpa tahun*). Ginandjar lalu mengeliminasi usulan tersebut dengan alasan karena DMU tidak didukung oleh IMF.

KASUS MALAYSIA

Paradigma Redistribusi

Paradigma kebijakan ekonomi makro pemerintah Malaysia sebelum krisis terasosiasi dengan kerangka kebijakan yang dinamakan *New Economic Policy* (NEP). Kerangka kebijakan ini dirumuskan sebagai respons atas konflik etnis yang terjadi di tahun 1969. Pemerintah melihat akar konflik ini disebabkan oleh kemiskinan dan kesenjangan kekayaan antara etnis bumiputera dan non-bumiputera. Istilah bumiputera sendiri digunakan untuk menunjuk etnis Melayu, sementara non-bumiputera untuk menunjuk etnis Cina dan India (Mason dan Omar 2003, 2).

Pada tahun 1969, pemerintah Malaysia mengetahui kepemilikan saham oleh etnis bumiputera hanya 1,5% dari seluruh perusahaan yang terdaftar di bursa saham; sementara kepemilikan etnis Cina sebesar 22,8%, orang-orang asing sebesar 62,1%, dan sisanya etnis lain (Gomez 2003, 68). Hal tersebut menjustifikasi keyakinan pemerintah. Dengan adanya NEP, pemerintah ingin mendorong persatuan nasional lewat keterlibatan yang lebih berimbang antara etnis bumiputera dan non-bumiputera di bidang ekonomi.

NEP berisi target untuk mengentaskan kemiskinan dari sekitar 40% pada tahun 1969 menjadi 15% pada tahun 1990 dan redistribusi kekayaan. Target redistribusi kekayaan memiliki empat target turunan. Pertama, mendorong keterlibatan bumiputera pada setiap sektor lapangan pekerjaan. Kedua, meningkatkan jumlah kepemilikan etnis bumiputera terhadap korporasi-korporasi di Malaysia. Ketiga, mendorong tumbuhnya komunitas bisnis dan industri bumiputera. Keempat, membangun pertumbuhan ekonomi dari daerah rural (Omar 2003, 23-26).

Untuk melakukan itu, pemerintah mengalokasikan anggaran yang besar untuk menjamin pendidikan bagi bumiputera, sehingga bumiputera memiliki kompetensi yang cukup untuk masuk ke lapangan pekerjaan di sektor manajerial (Omar 2003, 20). Untuk mendorong kepemilikan, pemerintah mendirikan badan usaha untuk mengelola berbagai sektor ekonomi dan yayasan-yayasan pengelola dana untuk membeli saham yang melantai di bursa. Kemudian, lembaga-lembaga ini bertugas untuk mengalokasikan kepemilikannya bagi etnis bumiputera dari awalnya hanya 1,5% ditargetkan menjadi 30% pada 1990 (Gomez 2003, 68).

United Malaysia National Organization (UMNO) adalah partai politik pendukung paradigma NEP. Pengamat melihat kemunculan paradigma NEP dapat dilacak asal-usulnya pada masa pra-kemerdekaan Malaysia dan dibentuknya UMNO (Omar 2003, 23-26). Dalam pemilihan umum, UMNO berkoalisi dengan Malaysian Chinese Association (MCA) dan Malaysian Indian Congress (MIC). Koalisi ketiga partai ini dinamakan Barisan Nasional (BN). BN menduduki mayoritas kursi di parlemen dan pendukung utama pemerintah. UMNO sendiri

mendominasi koalisi ini karena perolehan suaranya lebih besar dari partai-partai lainnya di dalam BN.

Pada tahun 1989, Mahathir meninjau kembali program NEP karena program ini hanya ditargetkan sampai pada tahun 1990. Walau banyak etnis non-Melayu, terutama etnis Cina, menentang kebijakan redistribusi kekayaan, Mahathir melanjutkan kebijakan ini (Osman-Rani 1990, 205). Pada tahun 1991, pemerintah mengumumkan suksesi program NEP, yakni *National Development Policy* (NDP). Yang membedakan NDP dengan NEP hanyalah pada penekanan Mahathir dalam hal kepemilikan. Menurutnyanya kepemilikan diberikan bukan hanya karena orang tersebut beretnis Melayu tetapi juga harus kompeten. Hal ini karena sebelumnya Mahathir melihat banyak perusahaan yang dipegang oleh etnis Melayu bangkrut (Osman-Rani 1990, 208-209).

Menunda Kesimpulan

Yang membedakan pemerintah Malaysia dengan pemerintah Indonesia pada masa awal krisis adalah keputusan pemerintah Malaysia untuk menunda kesimpulan dan berusaha memahami lebih dahulu situasi yang sebetulnya terjadi. Hal demikian didorong paradigma dominan yang dianut pemerintah Malaysia sebelum krisis. Paradigma ini membuat mereka resisten terhadap IMF. Mahathir sendiri mengatakan, "Tidak akan ada lagi kuota bumiputera sebagaimana *New Economic Policy* tak adil dan tak bisa diterima [menurut ukuran] demokrasi liberal mereka [IMF]" (Athukorala 2010, 11). Karena hal tersebut, pemerintah Malaysia tidak mengambil kebijakan penyesuaian struktural sebagaimana yang dilakukan pemerintah Indonesia pada masa awal krisis.

Ada pun dua kelompok sudut pandang yang hadir saat krisis terjadi. Kelompok pertama memiliki penafsiran yang mirip dengan kelompok teknokrat di Indonesia. Kelompok ini meyakini pelarian modal diakibatkan hilangnya kepercayaan investor terhadap ekonomi di negara-negara Asia Tenggara sejak krisis di Thailand, karena pengelolaan ekonomi negara-negara di kawasan ini dianggap tidak efisien. Konsekuensi dari penafsiran ini adalah diperlukannya perubahan kebijakan ekonomi untuk melakukan efisiensi. Kelompok ini direpresentasikan oleh Anwar

Ibrahim dan petinggi-petinggi BNM (Mohammad 2011, 672 dan 689; Abidin 2005, 125).

Kebijakan ekonomi makro pada masa awal krisis merefleksikan pandangan kelompok pertama. Pada Oktober 1997, pemerintah mengumumkan rancangan anggaran untuk tahun 1998. Dalam rancangan ini, pemerintah memfokuskan anggaran fiskal untuk menyelesaikan masalah defisit transaksi berjalan. Dengan tujuan tersebut, berarti pemerintah ingin mendorong pertumbuhan ekspor dengan mengurangi pajak korporasi dan mengurangi impor-impor barang dari lembaga pemerintah. Sebagai tambahan, pemerintah berencana melakukan penghematan fiskal sebesar 2% dengan menunda proyek-proyek infrastruktur. Pada Desember 1997, penghematan fiskal diperdalam menjadi sebesar 18% dengan menambah jumlah proyek yang ditunda dan memotong gaji menteri. Sebagai tambahan pemasukan, pemerintah Malaysia merencanakan agenda privatisasi badan usaha (Bank Negara Malaysia 1997).

Di bidang moneter, kebijakan masa awal krisis di Malaysia relatif mirip dengan yang diambil pemerintah Indonesia. Kebijakan likuiditas ketat diambil, meski bukan melalui instrumen suku bunga. Hal tersebut karena masalah utama yang berusaha ditangani bukan depresiasi ringgit, tapi alokasi kredit berlebihan ke sektor tidak produktif. Sejak sebelum krisis, BNM melihat terdapat ekssesif alokasi kredit oleh lembaga-lembaga perbankan ke sektor saham, properti, dan konsumsi. Tiga sektor ini menyumbang 43% dari total kredit yang dipinjam dari perbankan. Instrumen yang digunakan adalah mengurangi batas atas kredit (*credit ceiling*). Pada dasarnya, pertumbuhan kredit untuk sektor manufaktur dan industri jasa tidak dibatasi (Bank Negara Malaysia 1997).

Kelompok kedua direpresentasikan Mahathir. Kelompok ini meyakini kalau pelarian modal adalah konsekuensi dari spekulasi valas. Pada pertemuan tahunan Bank Dunia dan IMF di bulan September 1997, Mahathir menyebut spekulasi valas sebagai hal yang tidak bermoral, karena sejak ringgit yang dibeli tidak disalurkan ke sektor rill, spekulasi hanya mengambil keuntungan demi dirinya sendiri (Mohammad 1997,

10-2; Mahathir *tanpa tahun*). Pada permulaan krisis, yakni di antara Juli hingga Desember 1997, paradigma Mahathir tidak terlalu populer di kalangan pengambil kebijakan ekonomi makro di Malaysia. Pendukung Mahathir berasal dari kelompok-kelompok nasionalis di luar kabinet (Teik 2000, 227).

Konflik paradigma tersebut tergambar pada kebijakan yang diambil pemerintah Malaysia pada masa awal krisis yang sangat bertentangan dengan pernyataan Mahathir. Sebagai contoh, Mahathir menyatakan bahwa pembangunan infrastruktur, terutama di bidang transportasi, menjadi agenda utama di rezimnya. Menurutnya pembangunan infrastruktur penting untuk membangun konektivitas antar-daerah, sehingga bisa mendorong pertumbuhan ekonomi. “Kami masih punya banyak ide-ide besar [terkait dengan proyek infrastruktur] untuk mensejahterakan tetangga kami,” begitu ujarnya saat berpidato dalam pertemuan tahunan Bank Dunia dan IMF pada September 1997. Ia bahkan menganggap bahwa depresiasi nilai tukar dilakukan secara terencana dengan maksud agar proyek-proyek infrastruktur berhenti berjalan (Mohammad 1997, 15).

Pengamat-pengamat meyakini kalau rencana anggaran yang diumumkan pada Oktober dan Desember 1997 sangat terkait dengan usaha mengembalikan kepercayaan investor luar negeri (Teik 2000, 226; Khor 2005, 9). Dengan menghemat anggaran, para pendukung kebijakan ini ingin menunjukkan kalau pemerintah sedang memperbaiki pengelolaan anggaran agar lebih efisien (dalam arti, pengeluaran lebih sedikit dibanding pendapatan). Ekspektasinya adalah mengembalikan kepercayaan investor sehingga aliran modal kembali ke dalam negeri.

Pada awal tahun 1998, Mahathir membentuk NEAC. Ia mengaku terinspirasi oleh pembentukan *National Operation Council* (NOC) pada tahun 1969 (Mohammad 2011, 671). NOC sendiri dibentuk juga sebagai respons atas konflik etnis di tahun 1969. Lembaga ini bertanggung jawab atas pelembagaan paradigma NEP. Keberadaan NEAC memungkinkan tiap anggota kabinet bersama akademisi dan pelaku usaha memahami apa yang terjadi dan merekomendasikan kebijakan untuk mengatasi krisis. Rumusan ini kemudian selesai pada bulan Juli

1998 dan ditulis dalam sebuah dokumen bernama *National Economic Recovery Plan* (NERP).

Pada dokumen tersebut tertulis kalau arus modal dari negara maju yang tidak terkendali mendorong terjadinya krisis, meski mengakui bahwa hilangnya kepercayaan investor menjadi faktor yang mendorong pelarian modal. “Bahkan dengan manajemen ekonomi yang terbaik sekali pun, [negara berkembang dengan] perekonomian terbuka tetap rentan terkena krisis,” demikian kesimpulan NEAC (NEAC 1998; Zainuddin 1998, 10). Walau tidak setegas pernyataan Mahathir, kesimpulan tersebut menunjukkan kalau pada akhirnya NEAC melegitimasi bahwa masalah utama krisis berasal dari luar negeri.

Mengontrol Arus Modal

Kesimpulan NEAC membuat pemerintah mencari alternatif kebijakan menanggulangi krisis. Bila penanganan krisis bukan dengan mengembalikan kepercayaan investor lewat liberalisasi, lalu dengan cara apa krisis ditangani? Karena permasalahannya adalah perpindahan modal yang tidak terkendali, maka solusinya adalah mengontrol perpindahan tersebut.

Dengan kebijakan kontrol modal, pemerintah berusaha mencegah pelarian ringgit ke luar negeri dan mengembalikan ringgit yang berada di luar negeri kembali ke Malaysia. Pemerintah memberi batas waktu hingga sebulan, sejak diimplementasikannya kebijakan kontrol modal pada awal September 1998, bagi pemegang ringgit di luar negeri untuk mengembalikan ringgitnya ke Malaysia. Kemudian segala transaksi valas (valuta asing) yang terkait dengan ringgit dilarang dilakukan di luar Malaysia. Semua warga negara asing harus menandatangani ringgitnya ke lembaga perbankan dan tidak boleh ditarik selama satu tahun. Warga negara Malaysia dilarang membawa ringgit ke luar negeri melebihi RM1,000. Mereka juga dilarang menjual ringgit lebih dari RM10,000. Warga negara asing hanya boleh membawa keluar atau menerima ringgit dari luar negeri maksimal RM1,000. Terakhir, kegiatan ekspor-impor tidak boleh menggunakan ringgit (Bank Negara Malaysia 1998; Abidin 2000, 188).

Kebijakan kontrol modal memungkinkan pemerintah Malaysia mengambil nilai tukar tetap. Kebijakan kontrol modal mencegah cadangan devisa Malaysia diserang spekulasi sejak spekulasi tidak bisa menyerang ringgit dengan mendorong apresiasi nilai ringgit, sehingga pemerintah harus menjual cadangan devisanya dengan murah. Sehari setelah kebijakan kontrol modal, pemerintah mengembalikan intervensi nilai tukar ringgit (Mohammad 2011, 678).

NEAC sendiri tidak secara eksplisit merekomendasikan kebijakan kontrol modal dan intervensi nilai tukar. Mahani, salah seorang akademisi yang terlibat aktif sebagai tim ahli NEAC, mengatakan gagasan kontrol modal dan nilai tukar intervensionis ditentang oleh IMF dan banyak orang. Menurutnya hal tersebut Tim NEAC simpulkan setelah melihat reaksi negatif yang sangat keras dari IMF kepada pemerintah Indonesia setelah pemerintah Indonesia mengumumkan akan membuat DMU. Karena itulah, dua kebijakan ini tidak dikemukakan secara terbuka oleh NEAC (Abidin 2005, 119).

Namun, pemerintah sudah memberi tanda-tanda bahwa kebijakan berbeda dari yang didukung IMF akan diambil. Pada bulan Mei 1998, Daim mengumumkan kalau Malaysia akan mengambil kebijakan yang tidak lazim. Ada dua masalah penting yang ia soroti: pertama adalah berhentinya kredit, kedua adalah penurunan permintaan (*ibid.*, 100). Meski demikian ia tidak mengumumkan secara lebih spesifik kebijakan apa yang akan diambil. Namun sorotan Daim terhadap dua masalah tersebut mengisyaratkan fokus penyelesaian masalahnya pada sektor riil dengan mendorong permintaan dan memungkinkan alokasi kredit lebih besar —kontras dengan rekomendasi IMF yang lebih memfokuskan diri pada faktor psikologi pasar.

Kebijakan kontrol modal memungkinkan lembaga perbankan untuk memberi alokasi kredit lebih besar, sebab ketersediaan modal —dalam hal ini ringgit— di dalam sistem perbankan Malaysia telah meningkat. Kebijakan untuk meningkatkan alokasi kredit ini adalah rekomendasi NEAC yang ditulis di dalam NERP (NEAC 1998). Melihat hal tersebut, keputusan untuk mengontrol modal dan mematok ringgit merupakan hal yang logis sebab lembaga perbankan domestik membutuhkan

ketersediaan likuiditas yang cukup agar bisa menyalurkan kredit yang besar.

Hal lain yang sudah dipersiapkan pemerintah Malaysia sebelum kebijakan kontrol modal dan intervensi nilai tukar diambil adalah alokasi fiskal yang besar untuk merangsang permintaan. Pada Maret 1998, pemerintah mengumumkan akan mengalokasikan anggaran sebesar RM1 Miliar untuk sektor perkebunan, bantuan kredit untuk pengusaha kecil dan menengah, pendidikan dan kesehatan, serta program-program lain terkait dengan pengentasan kemiskinan (Pemerintah Federal Malaysia 1999). Lebih jauh, pada Juli 1998, NEAC merekomendasikan pemerintah agar menggunakan fiskal sebagai instrumen untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.

Mahani mengatakan, rencana itu merupakan rute Keynesian untuk menangani krisis. Pemerintah berusaha mengalihkan sementara peran swasta di bidang ekonomi ke pemerintah. Artinya, intervensi pemerintah akan diperbesar untuk mencapai target ekonomi. Posisi fiskal ditetapkan menjadi defisit. Atas rekomendasi NEAC, pemerintah membentuk *Infrastructure Development Funds* (IDF) dengan tugas mengelola anggaran untuk pembangunan infrastruktur. Sebagai stimulus konsumsi domestik, pemerintah menaikkan alokasi subsidi untuk sektor perkebunan dan berbagai sektor lainnya menjadi RM7 miliar (Abidin 2005, 92).

Berbeda dengan rencana anggaran yang diumumkan pada 1997 —yang ditujukan untuk meningkatkan ekspor— kebijakan-kebijakan di atas menunjukkan bahwa pemerintah mengubah tujuan fiskalnya menjadi alat untuk memengaruhi permintaan domestik melalui subsidi (Bank Negara Malaysia 1998). Perubahan ini dikarenakan tim ahli di NEAC melihat terjadi perlambatan ekonomi dunia. Hal tersebut membuat pengusaha domestik dan pemerintah tidak bisa menggantungkan pertumbuhannya pada pasar luar negeri, melainkan pasar domestik (Abidin 2005, 101). Dapat dikatakan pemerintah Malaysia sudah menyiapkan kebijakan-kebijakan ini sejak awal tahun 1998, meski tidak diumumkan ke publik.

ANALISIS

Meski sebelum krisis kedua pemerintahan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan ekonomi makro yang relatif mirip, kebijakan-kebijakan tersebut ternyata berangkat dari paradigma berbeda. Kebijakan di Indonesia dilatarbelakangi oleh paradigma teknolog dan teknokrat, sementara kebijakan di Malaysia dilatarbelakangi oleh program NEP. Perbedaan paradigma sebelum krisis mengakibatkan perbedaan respon kebijakan ekonomi makro saat krisis.

Di Indonesia, terdapat konflik paradigma antara kelompok teknolog dan teknokrat. Teknokrat kurang sepakat dengan kebijakan intervensionis yang diajukan kelompok teknolog. Menurut mereka tugas pemerintah sebatas menyeimbangkan pasar. Tujuan tersebut yang menuntun kelompok teknokrat pada kesimpulan bahwa pengelolaan ekonomi yang berangkat dari paradigma teknolog sebagai sumber masalah, sementara krisis hanyalah pemicunya.

Tujuan kebijakan ekonomi makro di Malaysia adalah untuk redistribusi kekayaan antar-etnis dengan ekspektasi bahwa kekayaan ekonomi yang merata akan mendorong persatuan nasional. Karena hal ini, pemerintah Malaysia tidak mengambil kebijakan liberalisasi dan meminta dukungan IMF, sebab akan mengakhiri proyek redistribusi tersebut. Sebaliknya, pemerintah Malaysia menunda kesimpulan dengan mendelegasikan wewenang kepada NEAC untuk mengidentifikasi masalah apa yang dihadapi Malaysia ketika itu dan kebijakan apa yang tepat untuk mengatasinya.

Lembaga itulah yang mereduksi peran kelompok teknokrat di Malaysia. Bila betul Anwar dan BNM adalah representasi dari kelompok teknokrat di Malaysia, maka dapat dikatakan bahwa kelompok teknokrat di Malaysia tidak memiliki otoritas yang cukup untuk melembagakan idenya. BNM sendiri tidak memiliki otoritas perumusan kebijakan. Sementara otoritas Anwar semakin kecil sejak NEAC dibentuk dan Daim ditunjuk menjadi menteri dengan tugas khusus.

Hal tersebut kontras dengan keberadaan kelompok teknokrat di Indonesia. Kelompok ini menguasai institusi yang bertugas merumuskan kebijakan ekonomi makro di Indonesia. Karena otoritas tersebut,

kelompok ini menguasai penulisan narasi mengenai krisis finansial di Indonesia pada pertengahan tahun 1997. Rumusan mereka terlembaga ke dalam perjanjian bantuan dana antara pemerintah Indonesia dan IMF. Keberhasilan kelompok ini memanfaatkan posisinya di otoritas membuat mereka mungkin mengubah pengelolaan ekonomi pemerintah Indonesia.

Kelompok teknolog sendiri baru naik ke pusat otoritas pada pertengahan tahun 1998. Kondisi ekonomi ketika itu sudah sangat parah dan teknolog tidak punya pilihan selain mengikuti rumusan yang sudah dirancang teknokrat. Pengamat menyebut dua kemungkinan. Pertama bahwa kelompok teknokrat memang dengan sengaja membuat krisis menjadi parah, sehingga tidak ada pilihan selain mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang didukung IMF. Kemungkinan lain, kelompok teknokrat tidak memahami konsekuensi dari keputusan mereka (Ramli dan Nuryadin 2007, 82).

Kemungkinan pertama cukup masuk akal. Bila betul lembaga-lembaga perbankan nasional banyak yang mengalami masalah likuiditas karena eksesifnya alokasi kredit saat sebelum krisis, dan teknokrat sudah tahu akan hal ini, maka teknokrat semestinya tahu kalau kebijakan suku bunga tinggi akan memperparah hal tersebut. Tingginya suku bunga membuat lembaga perbankan semakin kesulitan mendapatkan dana untuk memulihkan neraca keuangannya yang terganggu akibat pelarian modal. Soedradjat, Gubernur BI ketika itu, di kemudian hari bahkan mengakui bahwa kebijakan likuiditas ketat yang direkomendasikan IMF pada masa awal krisis kurang tepat sebab memperparah kondisi lembaga perbankan yang sebelum krisis memang sedang mengalami masalah likuiditas (Djiwandono 2001, 127-129). Itulah mengapa, disadari kelompok teknokrat atau tidak, anomali-anomali tidak hadir dengan sendirinya, melainkan diciptakan oleh kebijakan-kebijakan di masa awal krisis.

KESIMPULAN

Temuan-temuan tersebut membuktikan mengapa sudut pandang IPR mengenai preferensi aktor kurang tepat. Bila betul aktor politik beru-

saha memaksimalkan keuntungannya dan karenanya pemerintah adalah instrumen untuk hal tersebut, maka semestinya pemerintah tidak mengambil kebijakan yang merugikan perekonomian secara keseluruhan. Dengan demikian yang menentukan preferensi aktor bukanlah kepentingan memaksimalkan laba melainkan sudut pandang mengenai bagaimana semestinya pengelolaan kebijakan ekonomi makro dilakukan,.

Temuan-temuan tersebut juga mengantarkan kesimpulan penelitian ini pada teori perubahan konstruktivisme. Kehadiran pendukung paradigma alternatif di dalam institusi pembuatan kebijakan ekonomi makro menentukan apakah anomali hadir atau tidak. Posisi tersebut membuat pendukung paradigma ini mungkin membangun anomali untuk mendelegitimasi paradigma sebelumnya. Dengan kata lain, sebuah paradigma tidak mungkin 'salah' tanpa ada orang-orang yang mengatakan dan membuatnya 'bersalah'. Bila melihat kembali Tabel 1, kasus Indonesia dapat digolongkan ke dalam skenario pertama. Pendukung paradigma alternatif hadir di dalam institusi dan, karenanya, anomali hadir di Indonesia. Kasus Malaysia digolongkan pada skenario keempat. Pendukung paradigma alternatif tidak hadir di dalam institusi dan, karenanya, anomali tidak hadir.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Mahani Zainal. 2000. "Malaysia's Alternative Approach to Crisis Management." *Southeast Asian Affairs* (-):184-199.
- _____. 2005. *Menata Ulang Aturan Main, Sukses Malaysia Mengatasi Krisis Ekonomi 1997-1998*. Jakarta: Prenada.
- Afiff, Saleh. 1999. "Indonesia: Structural Reform Reforms: Desirable, Necessary, Essential?" dalam *Structural Aspects of the East Asian Crisis* Tanpa Penyunting, Tanpa Kota: OECD Publishing.
- Agenoro, Pierre-Richard, Marcus Miller, dan David Vines. 2006. *The Asian Financial Crisis: Causes, Contagion and Consequences*. Edinburgh: Cambridge University Press.

- Amir, Sulfikar. 2007. "Symbolic Power in a Technocratic Regime: The Reign of B. J. Habibie in New Order." *Journal of Social Issues in Southeast Asia* 22 (No. 1): 83-106.
- _____. 2008. "The Engineers Versus the Economists: The Disunity of Technocracy in Indonesia Development." *Bulletin of Science, Technology, and Society* 28 (No.4): 316-323.
- Athukorala, Prema-chandra. 1998a. "Swimming against the Tide: Crisis Management in Malaysia." *ASEAN Economic Bulletin* 15 (No.3): 281-289.
- _____. 1998b. "Malaysia" dalam *East Asia in Crisis: From Being a Miracle to Needing One?*. Ross H. McLeod dan Ross Garnaut (Ed.). London: Routledge.
- _____. 2010. "Malaysian Economy in Three Crises." *Working Papers in Trade and Development* 12: 26-31.
- Bank Negara Malaysia. "Monetary and Fiscal Development." *Annual Report 1997*.
- Bank Negara Malaysia. "Monetary and Fiscal Developments." *Annual Report 1998*.
- Bank Negara Malaysia. "Monetary and Fiscal Developments." *Annual Report 1998* http://www.bnm.gov.my/index.php?ch=en_publication&pg=en_ar&ac=2&lang=en&uc=2 (22 Februari 2017).
- Beckert, Jens. 1996. "What Is Sociological about Economic Sociology? Uncertainty and the Embeddedness of Economic Action." *Theory and Society* 25 (No. 6): 803-840.
- Berg, Andrew. 1999. "The Asia Crisis: Causes, Policy Responses, and Outcomes" *IMF Working Paper*: 3-58.
- Berman, Sheri. 1998. *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- _____. 2013. "Ideational Theorizing in the Social Sciences since "Policy Paradigms, Social Learning, and the State." *Governance* 26 (No. 2): 217-237.

- Blyth, Mark. 1997. "Any More Bright Ideas?" The Ideational Turn of Comparative Political Economic." *Comparative Politics* 29 (No. 2): 229-250.
- _____. 2002a. "Institution and Ideas" dalam *Theory and Methods in Political Science*. David Marsh dan Gerry Stoker (Eds.). New York: Palgrave Macmillan.
- _____. 2002b. *The Great Transformation: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.
- _____. 2003. "Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interest, Ideas, and Progress in Political Science." *Perspectives on Politics* 1 (No. 4): 695-706.
- _____. 2006. "Great Punctuations: Predictions, Randomness, and the Evolution of Comparative Political Science." *American Political Science Review* 100 (No. 4): 493-498.
- _____. 2013. "Paradigms and Paradox: The Politics of Economics Ideas in Two Moments of Crisis." *Governance* 26 (No. 2): 197-215.
- Campbell, John L. dan Ove K. Pedersen. 2015. "Policy Ideas, Knowledge Regimes, and Comparative Political Economy." *Socio-Economic Review* 13 (No.4): 1-23
- Djiwandono, J. Soedradjad. 2001. *Mengelola Bank dalam Masa Krisis*. Jakarta: LP3ES.
- Djiwandono, J. Soedradjad. Tanpa Tahun. "Usulan Penerapan CBS yang Kontroversial." http://www.pacific.net.id/pakar/sj/usulan_penerapan_cbs.html (1 Februari 2017).
- Drysdale, Peter (Ed.). 2000. *Reform and Recovery in East Asia: The Role of the State and Economic Enterprise*. Tanpa Kota: Taylor & Francis.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, dan Theda Skocpol (Eds.). 1985. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Fajar, Muhammad. 2010. "Relasi Intelektual, Modal, dan Negara di Indonesia: Faktor-faktor yang Mengkondisikan dan Implikasinya." *Jurnal Studi Politik 1* (No.1): 36-50.

- Fearon, James D. 1991. "Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science." *World Politics* 43 (No.2): 169-195.
- Fuady, A. H. 2012. "Elites and Economic Policies in Indonesia and Nigeria, 1966-1998." *Disertasi*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Goertz, Gary dan James Mahoney. 2012. *A Tale of Two Culture Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gomez, Edmund Terence. 2014. "Malaysia's Political Economy: Ownership and Control of the Corporate Sector" dalam *Misplaced Democracy: Malaysian Politics and People*. Sophie Lemiere (Ed.). Selangor: Strategic Information and Research Development Centre.
- Gomez, Edmund Terence. 2003. "Affirmative Action and Enterprise Development in Malaysia: The New Economic Policy, Business, Partnerships, and Inter-Ethnic Relations." *Kajian Malaysia* 21 (No.1 dan 2): 59-104.
- Goldstein, Morris. 1998. *The Asian Financial Crisis: Cause, Cures, and Systemic Implications*. Tanpa Kota: Peterson Institute for International Economics.
- Habibie, B. J. 2006. *Detik-detik yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*. Jakarta: THC Mandiri.
- _____. 1995. *Ilmu Pengetahuan, Teknologi, dan Pembangunan Bangsa: Menuju Dimensi Baru Pembangunan Indonesia*. Jakarta: CIDES.
- Haggard, Stephan. 2000. *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*. Washington: Institute for International Economics.
- Hewison, Kevin. 2000. "Thailand's Capitalism Before and After the Economic Crisis" dalam *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*, Richard Robison, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya, dan Hyuk Rae Kim (Eds.). London: Routledge.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25 (No.3): 275-296.

- Hall, Peter A. dan Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44 (No.5): 936-957.
- Hill, Hal. 1998. "An Overview of the Issues." *ASEAN Economic Bulletin* 15 (No.3): 261-271
- IMF. "Camdessus Announces IMF Support for Indonesia's Economic Program." 8 Oktober 1997. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/29/18/03/nb9719> (6 Februari 2017).
- Johnson, Colin. 1998. "Survey of Recent Developments." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 34 (No.2): 3-59.
- Johnson, Deborah. 2004. "Intellectual Statesmanship in the Mahathir Era," makalah dipresentasikan pada 4th International Malaysian Studies Conference, Universiti Kebangsaan Malaysia, 3-5 Agustus.
- Johnson, Simon dan Todd Mitton. 2003. "Cronyism and Capital Controls: Evidence from Malaysia." *Journal of Financial Economics* 67 (No.2): 351-382.
- Kartasasmita, Ginandjar. 2013. *Managing Indonesia's Transformation: An Oral History*. Singapore: World Scientific Publishing.
- Kartasasmita, Ginandjar dan Joseph J. Stern. 2016. *Reinventing Indonesia*. Singapore: World Scientific Publishing.
- Khor, Martin. 2005. *The Malaysian Experience in Financial-Economic Crisis Management: An Alternative to the IMF-Style Approach*. Penang: Third World Network.
- Kartasasmita, Ginandjar. 2000. "Globalization and Financial Crisis," makalah dipresentasikan di FASID/GSAPS/WIAPS/ Joint ADMP, Universitas Waseda, 26 Oktober.
- Khalid, Khadijah Md. dan Mahani Zainal Abidin. 2014. "Technocracy in Economic Policy-Making in Malaysia," *Southeast Asian Studies* 3 (No.2): 383-413.
- Kim, Byung-Kook. 2002. "The Politics of Financial Reform in Korea, Malaysia, and Thailand: When, Why, and How Democracy Matters?" *Journal of East Asian Studies* 2 (No.1): 185-240.
- Koelble, T. A. 1995. "The New Institutionalism in Political Science and Sociology." *Comparative Politics* 27 (No.2): 231-243.

- Mohammad, Mahathir. 2011. *A Doctor in the House: The Memoirs*. Tanpa Kota: MPH Group Publishing.
- Muhammad, Mar'ie. 2004 "Kebijakan Fiskal di Masa Krisis 1997," dalam *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep, dan Implementasi*. Heru Subiyantoro dan Singgih Riphath (Eds.), Jakarta: Gramedia.
- Mason, Richard dan Ariffin Omar. 2003. "The 'Bumiputera Policy': Dynamics and Dilemmas." *Kajian Malaysia* 21 (No.1): 1-12.
- Ma, Shu-Yun. 2007. "Political Science at the Edge of Chaos? The Paradigmatic Implications of Historical Institutionalism." *International Political Science Review* 28 (No. 1): 57-78.
- McCawley, Peter. 2011. "Widjojo Nitisastro and Indonesian Development." *Bulletin of Indonesian Economics Studies* 47 (No. 1): 87-103.
- Mohammad, Mahathir. Tanpa Tahun. "Case Study for a Country Under Economic Stress," <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan003215.pdf> (22 Februari 2017).
- Mohammad, Mahathir. 1997. "The Challenges and Opportunities We Face," *EIR* 24 (No. 40): 10-15.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Omar, Ariffin. 2003. "Origins and Development of the Affirmative Policy in Malaya and Malaysia: A Historical Overview." *Kajian Malaysia* 21 (No.1 dan 2): 13-29.
- Osman-Rani, H. 1990. "Malaysia's New Economic Policy: After 1990." *Southeast Asian Affairs* (-): 204-226.
- Parker, Stephen dan Posma Hutabarat. 1996. "Survey of Recent of Developments." *Bulletin of Indonesia Economic Studies* 32 (No. 3): 3-31.
- Pemerintah Federal Malaysia. "Conclusion." *National Economic Recovery Plan*.
- Pemerintah Federal Malaysia. "Objective 3: Maintaining Financial Market Stability," *National Economic Recovery Plan: Agenda for Action*, http://mir.com.my/lb/econ_plan/contents/chapter4/d_pg3.htm (22 Februari 2017).
- Pemerintah Federal Malaysia. *Central Bank of Malaysia Act 1958 (Revised 1994)*.

- Pemerintah Federal Malaysia. Kementerian Kewangan, “Ekonomi Malaysia dalam Tahun 1997,” *Laporan Ekonomi 1998/99*, <http://web.archive.org/web/19980121155944/http://www.treasury.gov.my/budget/htdocs/econreport/ekonomi/frames7.htm> (22 Februari 2017).
- Pemerintah Federal Malaysia. National Economic Action Council, <http://web.archive.org/web/1999101114206/http://neac.gov.my/neac/> (22 Februari 2017).
- Pemerintah Republik Indonesia. “Indonesia—Memorandum of Economic and Financial Policies,” 15 Januari 1998, <https://www.imf.org/external/np/loi/011598.htm> (21 Desember 2016).
- Pemerintah Republik Indonesia. *Keppres Nomor 42 Tahun 1993*.
- Pemerintah Republik Indonesia. *Keppres Nomor 17 Tahun 1998*.
- Pemerintah Republik Indonesia. *Keppres Nomor 23 Tahun 1998*.
- Pemerintah Republik Indonesia. *Keppres Nomor 59 Tahun 1998*.
- Pemerintah Republik Indonesia. *Keppres Nomor 62 Tahun 1998*.
- Pemerintah Republik Indonesia. *Keppres Nomor 100 Tahun 1998*.
- Pemerintah Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral*.
- Pemerintah Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Sentral*.
- Pepinsky, Thomas B. 2009. *Economic Crises and the Breakdown of Authoritarian Regimes: Indonesia and Malaysia in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Ramli, Rizal dan P. Nuryadin. 2007. “Ten Years After: Impact of Monetarist and Neoliberal Solution in Indonesia.” *Economic and Political Weekly* 42 (-): 79-88.
- Rasiah, Rajah. 1998. “The Malaysian Financial Crisis: Capital Expansion, Cronyism, and Contraction.” *Journal of the Asia Pacific Economy* 3 (No. 3): 358-78.
- Robison, Richard dan Andrew Rosser. 1998. “Contesting Reform: Indonesia’s New Order and the IMF.” *World Development* 26 (No.8): 1593-1609.

- Robison, Richard, dan Vedi R. Hadiz. 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London dan New York: RoutledgeCurzon.
- Schneider, Carsten Q. dan Claudius Wagemann. 2012. *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.
- Schwarz, Adam. 2000. *A Nation in Waiting: Indonesia's Search for Stability*. Colorado, Oxford: Westview Press.
- She, Xiaoye. 2015. "Fiscal and Monetary Policy in Malaysia: Juggling Economic Imperatives and Political Reality" dalam *Routledge Handbook of Contemporary Malaysia*, Meredith L. Weiss (Ed.), <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315756240.ch12>, (3 Desember 2016).
- Slater, Dan. 2010. "Altering Authoritarianism: Institutional Complexity and Autocratic Agency in Indonesia" dalam *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. James Mahoney dan Kathleen Thelen (Ed.). New York: Cambridge University Press.
- Shiraishi, Takashi. 2014. "Indonesian Technocracy in Transition a Preliminary Analysis" *Southeast Asian Studies* 3 (No.2): 255-281.
- Slater, Dan. 2003. "Iron Cage in An Iron Fist: Authoritarian Institutions and the Personalization of Power in Malaysia" *Comparative Politics* 36 (No.1): 81-101.
- Soesastro, Hadi dan M. Chatib Basri. 1998. "Survey of Recent Development." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 34 (No.1): 3-54.
- Stanford, Jon. 1999. "The Characteristics of the Asian Financial Crisis." *Economic Analysis & Policy* 29 (No.1): 88-100.
- Sikkink, Kathryn. 1991. *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*, Ithaca: Cornell University Press.
- Teik, Khoo Boo. 2000. "Unfinished Crises: Malaysian Politics in 1999." *Southeast Asian Affairs* (-): 165-183.
- _____. 2000. "Economic Nationalism and Its Discontents: Malaysian Political Economy after July 1997", dalam *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*. Richard Robison, Mark

- Beeson, Kanishka Jayasuriya, dan Hyuk-Rae Kim (Eds.), London dan New York: Routledge.
- Weir, Margaret dan Theda Skocpol. 1985. "Keynesian Responses to the Great Depression" dalam *Bringing State Back In*, Peter B. Evan, Dietrich Rueschemeyer, dan Theda Skocpol (Eds.). New York: Cambridge University Press.
- Wie, Thee Kian. 2002. "The Soeharto Era and After: Stability, Development and Crisis, 1966-2000" dalam *The Emergence of a National Economy: An Economic History of Indonesia, 1800-2000*, Howard Dick, Vincent J. H. Houben, J. Thomas Lindblad, dan Thee Kian Wie (Eds.). Ceows Nest dan Honolulu: Allen & Unwin dan University of Hawaii Press.
- Winters, Jeffery A. 2000. "The Financial Crisis in Southeast Asia." dalam *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*, Richard Robison, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya, dan Hyuk Rae Kim (Ed.). London: Routledge, 2000.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Weiss, Meredith L. 2000. "The 1999 Malaysian General Election: Issues, Insults, and Irregularities," *Asian Survey* 40 (No.3): 413-435.
- Zainuddin, Daim. 1998. "The Regional Financial Crisis: The Malaysian Experience." *Malaysian Journal of Economic Studies* 25 (2): 7-10.