

**BAB V**

**DAMPAK PELAKSANAAN EKONOMI TERPIMPIN DAN UPAYA  
REHABILITASI TERHADAP PEREKONOMIAN INDONESIA  
(1959-1967)**

Bab ini merupakan analisis yang mengacu pada penelitian berdasarkan masalah yang telah diungkapkan pada bab sebelumnya yaitu mengenai dampak pelaksanaan Ekonomi Terpimpin baik itu bagi negara maupun bagi rakyat. Selain itu juga akan ditambahkan dengan pembahasan mengenai upaya-upaya rehabilitasi ekonomi yang dilakukan dan juga hasil-hasil yang diperoleh dari upaya rehabilitasi ekonomi tersebut yang dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru pada tahun 1966 sampai dengan tahun 1967.

**V.1 Dampak Pelaksanaan Ekonomi Terpimpin Terhadap Perekonomian Indonesia (1959-1966)**

**V.1.1 Inflasi**

Dampak dari pelaksanaan Ekonomi Terpimpin bagi perekonomian Indonesia yang paling berat dan nyata adalah inflasi. Inflasi diartikan sebagai kecenderungan naiknya harga barang dan jasa secara umum dan terus menerus. Inflasi merupakan permasalahan ekonomi negara yang dampaknya dapat menghancurkan ekonomi negara dan rakyat dalam waktu yang bersamaan. Meskipun ada sebagian yang menyatakan bahwa setiap negara yang sedang melakukan pembangunan ekonomi pasti mengalami inflasi moneter yang disebabkan oleh tidak berimbangnya antara biaya-biaya yang harus dikeluarkan

untuk upah, bahan-bahan, dan alat-alat dengan barang-barang yang diharapkan dapat diproduksi.

Inflasi lunak lumrah terjadi pada pada ekonomi negara-negara yang sedang berkembang dan sampai batas-batas tertentu malahan punya pengaruh yang menguntungkan bagi pemerintah. Karena kenaikan harga-harga umum yang diakibatkan oleh inflasi itu maka orang yang menjalankan perusahaan didorong untuk senantiasa berhati-hati dalam usahanya. Namun dampak inflasi yang menguntungkan tersebut akan berbeda ceritanya jika inflasi kemudian meningkat menjadi suatu kekuatan ekonomi yang tidak dapat lagi dikendalikan, dimana akan memberi sisi negatif bagi kehidupan ekonomi pada masyarakat.

Selo Soemardjan (dalam Soesastro,2005:247-248) menyatakan bahwa terdapat dua sifat yang sangat mempengaruhi masyarakat dari adanya inflasi yang tidak terkendalikan tersebut yaitu bagian pendapatan yang tidak merata (*uneven distribution of income*) dan liarnya gerak harga barang-barang yang sulit untuk dapat diperhitungkan terlebih dahulu. Kedua sifat tersebut diatas juga dialami oleh masyarakat Indonesia sejak tahun 1950-an yang mula-mula inflasinya bersifat lunak namun kemudian lama-lama meningkat keras dan sejak tahun 1961 kian menanjak tanpa dapat dikendalikan dengan efektif. Dimana yang menjadi penyebab utama dari menanjaknya inflasi tersebut berasal dari kebijaksanaan pemerintah yang pada pokoknya terlalu banyak mementingkan politik dan hanya relatif sedikit memperhatikan pembangunan ekonomi dengan sepenuh hati.

Laju inflasi yang terjadi sejak tahun 1959 terus meningkat hingga tahun 1966 dari 22% menjadi 635% (dengan rincian 1960; 38%, 1961; 27%, 1962;

174%, 1963: 119%, 1964: 135%, dan 1965: 594%) (Ashadhi, 2005:134), disebabkan oleh kurangnya pasokan barang-barang, lebih besarnya permintaan barang-barang di masyarakat yang menciptakan pertumbuhan uang yang beredar berlebihan dan mengakibatkan terjadinya kenaikan indeks harga barang bahan makanan akibat dari kurangnya alat pengangkutan, kacanya sistem distribusi dan meningkatnya jumlah penduduk. Munculnya Inflasi (Prawiro, 1998:26-27) di Indonesia itu disebabkan oleh faktor-faktor sebagai berikut:

1. *Pertumbuhan dalam pasokan uang*, dimana bila pertumbuhan pasokan uang melebihi permintaan uang yang berlaku saat itu, dengan tingkat barang dan jasa yang tercipta oleh sebuah perekonomian tidak berubah-ubah.
2. *Kelangkaan barang-barang*, dimana persediaan barang jadi mengalami kekurangan maka harga-harga akan meningkat.
3. *Perkiraan dan mentalitas inflasi*, adanya mentalitas yang menyatakan bahwa inflasi adalah bagian yang tak terpisahkan dari perekonomian.
4. *Inflasi yang di impor*, hal ini terjadi saat harga-harga impor meningkat karena inflasi di negara asal atau sebagai akibat sebuah penurunan dalam nilai uang domestik.
5. *Dorongan biaya*, ini terjadi ketika biaya barang-barang antara atau ongkos kerja meningkat yang disebabkan oleh adanya intervensi pasar.

Pada perkembangan inflasi di Indonesia, inflasi lebih banyak disebabkan oleh pasokan uang yang berlebihan yang pada saat itu diciptakan untuk membiayai defisit anggaran dan belanja negara. Besarnya tingkat inflasi dapat dihitung dengan cara menghitung angka-angka indeks harga 12 bahan makanan di pedalaman pulau Jawa dan Madura serta 19 bahan makanan di kota besar seperti Jakarta, Makasar, Medan dan Pontianak dengan menggunakan tahun dasar 1953.

## **V.1.2 Dampak Pelaksanaan Ekonomi Terpimpin terhadap Perekonomian Negara**

### *1. Dampak bagi Sektor Keuangan*

Dengan adanya kebijakan operasi keuangan pada 25 Agustus 1959 yang meliputi kebijakan devaluasi, kebijakan sanering, kebijakan berupa pungutan ekspor dan pungutan impor telah memberikan dampak yang besar bagi keuangan Indonesia pada tahun 1959-1960. Kebijakan devaluasi telah berhasil meningkatkan ekspor dan mengurangi impor. Sebagai akibatnya, posisi cadangan resmi pemerintah telah meningkat dari Rp 6.987 juta pada akhir tahun 1958 menjadi Rp 10.599 juta dan Rp 13.570 juta pada akhir tahun 1959 dan 1960. Kebijakan sanering telah memberikan keuntungan kepada pemerintah sehingga mampu mengurangi saldo pinjaman uang. Sedangkan untuk pungutan ekspor dan pungutan impor diadakan guna mendorong ekspor dan mengurangi impor yang dilakukan pemerintah guna memperoleh devisa.

Namun akibat utama dari tindakan moneter yang dilakukan oleh pemerintah ialah terjadinya kesukaran liquiditas di semua faktor, baik sektor pemerintah, maupun sektor swasta. Keadaan ini juga pada hakekatnya merupakan suatu kesempatan yang baik untuk mengadakan penertiban dari segala kegiatan pemerintah dan swasta yang tidak terkendalikan. Namun pada kenyataannya segala tindakan-tindakan moneter itu tidak mencapai sasarannya karena pemerintah tidak mempunyai kemauan politik untuk menahan diri dalam pengeluaran-pengeluarannya. Pemerintah pada saat itu terpaksa harus mengadakan pengeluaran-pengeluaran yang setiap tahun semakin membesar.

hingga inflasi semakin mengamuk dan harga-harga semakin membumbung, sehingga rakyat kecil semakin tergeceat.

Pada periode ekonomi tahun 1961-1966 sektor keuangan Indonesia ditandai dengan harga-harga barang yang naik hampir 59 kali dan menyebabkan pengeluaran pemerintah meningkat dari 62.156 juta pertahun 1960 menjadi 23.400 juta pertahun 1966 (1961: 97.798, 1962: 116.819, 1963: 334.467, 1964: 669.995, 1965: 1.749.812) dengan alokasi dana untuk keperluan program sandang-pangan, pelaksanaan Pembangunan Nasional Semesta Berencana sejak 1961, pemulihan keamanan dalam negeri, pengembalian Irian Barat dan konfrontasi dengan Malaysia (Ashadhi, 2005:116).

Hal tersebut berbanding dengan besarnya pendapatan yang diterima oleh pemerintah yang diperoleh pada periode tersebut yaitu 1960: 49.877, 1961: 66.000, 1962: 77.205, 1963: 153.303, 1964: 199.987, 1965: 821.250, 1966: 7.550 (dalam juta) sehingga anggaran belanja negara mengalami defisit (Siahaan dalam Sosesastro, 2005:136-137). Untuk menutupi kekurangan tersebut, Bank Indonesia terpaksa mencetak uang baru, penambahan ini menyebabkan volume uang yang beredar meningkat tajam. Penambahan uang yang tidak diikuti oleh kenaikan persediaan barang mengakibatkan munculnya inflasi yang pada tahun 1966 meningkat hingga 635%.

Kesulitan yang sama terjadi pada neraca pembayaran, dimana Indonesia mengalami defisit di hampir seluruh pelaksanaan Ekonomi Terpimpin kecuali tahun 1960 yang surplus 3.048 yang didapat dari ekspor minyak dan gas, namun tahun berikutnya terus mengalami defisit yaitu 1961: 9.654, 1962: 6.395, 1963:

1.941, 1964; 7.020, 1965; 12.150, 1966; 4.050 akibat menurunnya ekspor (karet, teh, kopi dan migas). Pada periode ini juga ditandai dengan macetnya perdagangan luar negeri serta munculnya pasar gelap valuta asing, defisit pada sektor anggaran belanja. neraca pembayaran telah mengakibatkan pemerintah tidak lagi sanggup membiayai pembangunannya akibat cadangan devisa yang terus terkuras sehingga mengharuskan pemerintah mencari pinjaman dari luar negeri. Pinjaman-pinjaman luar negeri yang mengalir kepada pemerintah Indonesia sampai awal tahun 1966 sebagian besar pinjaman tersebut berasal dari blok komunis seperti Cina dan Sovyet.

Memasuki periode akhir pelaksanaan Ekonomi Terpimpin keadaan ekonomi Indonesia semakin sulit. kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak mampu mengatasi kesulitan ekonomi karena terlalu berat. Ketidakmampuan pemerintah tersebut pada akhirnya menyebabkan berbagai kesulitan bagi ekonomi rakyat, diantaranya harga bahan makanan semakin membumbung. Pada Mei 1965 harga beras dalam satu liter sebesar Rp 250 dan empat bulan kemudian meningkat menjadi Rp. 640. Harga barang-barang kebutuhan pokok juga semakin hari semakin meningkat ketika pemerintah pada 22 Nopember 1965 menaikkan harga bensin dari Rp 4 menjadi Rp 250 lalu menjadi Rp 1.000 dengan alasan untuk menambah pendapatan pemerintah dan untuk menutupi kesulitan-kesulitan ekonomi yang terjadi (Mulya dalam Soesastro, 2005:137).

Program-program politik yang dikeluarkan pemerintah pada saat itu mengakibatkan biaya ekonomi dan sosial sangat besar, karena ketika tuntutan

politik melampaui kapasitas ekonomi maka hal tersebut akan menyebabkan perekonomian akan hancur. Kehancuran ekonomi yang terjadi pada masa Ekonomi Terpimpin dan disertai dengan pertikaian politik yang terus menerus mengakibatkan jatuhnya pemerintahan Soekarno dan kemudian mengakhiri periode Demokrasi Terpimpin dan Ekonomi Terpimpin.

## *2. Dampak bagi Sektor Perbankan*

Kebijakan perbankan pada masa Ekonomi Terpimpin semuanya bersumber pada pelaksanaan dari doktrin manifesto politik dan sebagai alat revolusi. Tujuan-tujuan tersebut tercermin dalam tindakan-tindakan pemerintah dalam mengatur perbankan pada masa itu seperti: penetapan kedudukan perbankan, penggabungan semua bank dan pembentukan bank tunggal milik negara. Dibawah pengaturan tersebut, pemerintah dengan kata lain telah mengendalikan hampir seluruh aktivitas perbankan negara dari mulai deposito, pinjaman sampai pada suku bunga. Campur tangan Pemerintah yang besar terhadap kegiatan perbankan menjurus kepada kebijakan untuk menempatkan perbankan dibawah satu komando yang sesuai dengan prinsip Ekonomi Terpimpin.

Pada tahun 1961, anggota parlemen asal PNI Jusuf Muda Dalam menjadi menteri urusan Bank Sentral dan Gubernur Bank Indonesia. Pada saat itu Gubernur Jusuf Muda menggabungkan semua bank kedalam bank sentral, dengan demikian melenyapkan persaingan antar bank yang merupakan esensi dari sektor perbankan yang efisien untuk melayani para pelanggannya. Penggabungan Bank Indonesia dan bank-bank negara telah mengakibatkan bank sentral menjadi bank

komersial utama negara, serta perbedaan antara regulator dan yang diregulasi menjadi lenyap.

Lebih lanjut lagi, karena bank sentral kemudian tidak lagi mengeluarkan statistik perbankan, negara bisa dibilang menghadapi ketiadaan informasi finansial dan perbankan. Pencabutan kebebasan bank sentral terhadap pengambilan keputusan politik, yang diperburuk dengan pelenyapan perilaku persaingan dikalangan perbankan, mungkin merupakan awal penting dari siklus kemerosotan perekonomian Indonesia. Kebijakan ini sesungguhnya untuk meluncurkan semua jenis program dan kebijakan yang sama sekali tidak bisa dipertanggungjawabkan dari sudut pandang ekonomi makro atau prinsip-prinsip dasar akunting yang telah diterima secara umum.

### *3. Dampak bagi Sektor Perdagangan*

Perdagangan Indonesia juga mengalami kondisi yang memprihatinkan akibat dari pelaksanaan Ekonomi Terpimpin. Perkembangan perdagangan cenderung negatif pada periode tersebut diakibatkan oleh perkembangan ekspor yang menurun berbanding dengan peningkatan pada nilai impor. Ekspor Indonesia pada tahun 1960-1966 terus mengalami penurunan di pasar luar negeri karena munculnya inflasi dalam negeri (kenaikan harga barang-barang) dan adanya persaingan ekspor luar negeri. Berbagai usaha yang dilakukan oleh Pemerintah dalam meningkatkan nilai ekspor tidak berhasil dilaksanakan yang disebabkan diantaranya oleh keadaan prasarana yang buruk, kurang memadainya peralatan produksi, kurangnya alat transportasi dan juga oleh inflasi yang terus meningkat (Ashadhi, 2005:111).



Kondisi ekspor perdagangan Indonesia pada saat itu berbanding terbalik dengan kondisi impornya. Impor terhadap barang luar negeri pada periode Ekonomi Terpimpin mengalami peningkatan sebagai akibat dari adanya rencana impor barang atau RIB, untuk keperluan Pemerintah dan kebutuhan masyarakat. Nilai impor Indonesia mengalami peningkatan yang dimulai dari 7% hingga 40% pada tahun 1960-1966 yang terdiri dari impor barang konsumsi, bahan baku dan barang modal.

#### *4. Dampak bagi Sektor Industri*

Perindustrian Indonesia pada saat itu mengalami kemacetan bahkan masa stagnasi akibat dari ketidaktepatan kebijakan dan pelaksanaannya. Industri yang pada awal Ekonomi Terpimpin menjadi prioritas pembangunan melalui proyek A dan B yang dibuat oleh Depernas malah tidak terealisasi karena minimnya dana. Defisit anggaran belanja negara pada saat itu mengakibatkan perindustrian di Indonesia hanya diprioritaskan pada pengadaan industri untuk pemenuhan kebutuhan sandang dan pangan rakyat. Untuk industri-industri berat tidak dapat dicaliskan karena minimnya dana untuk pemenuhan ongkos-ongkos produksi dan juga pengadaan mesin-mesin yang pada saat itu masih di impor dari luar.

Karena Indonesia pada saat itu telah menghabiskan seluruh valuta asingnya, berarti bahwa akses kepada impor yang diperlukan dalam rehabilitasi pertanian dan industri sangat terbatas. Namun tanpa impor sektor pertanian menjadi kekurangan pupuk, pestisida, varietas bibit-bibit baru dan mesin-mesin pertanian. Sedangkan pada sektor industri tanpa adanya impor akan menyebabkan terbatasnya suku cadang mesin-mesin dan bahan baku yang diperlukan seperti

benang untuk pemintalan tekstil. Perindustrian dan pertanian Indonesia mengalami kemacetan.

##### *5. Dampak Positif dari Pelaksanaan Ekonomi Terpimpin*

Pelaksanaan Ekonomi Terpimpin di Indonesia sebenarnya tidak hanya menghasilkan kemandegan saja tetapi juga telah memberikan efek positif juga terhadap perekonomian Indonesia meskipun hanya menjadi bagian minoritas (Booth, 1979:23-24) mencatat bahwa sejak pelaksanaan Ekonomi Terpimpin, perekonomian Indonesia menjadi semakin terkendali dengan makin luasnya campur tangan pemerintah dan makin meningkatnya pengawasan administratif langsung. Kecenderungan ke arah pengaturan pemerintah yang berlebihan itu adalah sebagai salah satu konsekuensi dari politik etis yang dijalankan pemerintah Belanda di Indonesia pada awal abad ini.

Sehingga bangsa Indonesia kemudian mewarisi suatu perekonomian yang penuh dengan pengaturan yang ditambah dengan berbaurnya perekonomian bebas dari pemerintah Belanda. Hal tersebut kemudian diteruskan oleh pemerintah Indonesia setelah kemerdekaan, karena setelah kemerdekaan pemerintah Indonesia yang berkuasa pada saat itu mempunyai kecenderungan menambah peraturan-peraturan baru tanpa mengubah peraturan lama (Booth, 1979:23-24).

Dampak positif dari pelaksanaan Ekonomi Terpimpin juga dapat kita lihat dari banyaknya proyek-proyek mercusuar yang secara ekonomi merugikan karena proyek tersebut hanya menghabiskan keuangan negara tanpa menghasilkan kesejahteraan bagi rakyat. Namun jika kita lihat bahwa proyek-proyek tersebut kita sadari atau tidak memberikan manfaat bagi Indonesia karena dengan proyek

tersebut nama Indonesia dikenal karena mampu membuat proyek-proyek fantastis tersebut. Bagi dalam negeri, proyek tersebut setidaknya telah menambah prasarana bagi layanan publik seperti proyek Monumen Nasional (Monas), pembangunan industri pupuk, pembangunan mesjid Istiqlal, pembangunan waduk Jatiluhur dan juga pembangunan jalan Trans Sumatra. Pada tahun 1963 Indonesia juga telah mempunyai kapal penjelajah, pesawat pengebom jarak jauh dan peluru kendali (Feith, 1995:99).

Seperti pada aspek sosial telah mengakibatkan munculnya masalah korupsi yaitu penggunaan kekayaan pihak lain yang dikuasainya untuk kepentingan pribadi yang terjadi dikarenakan pada saat itu hasil kerja orang tidaklah mencukupi kebutuhan hidup yang dirasakannya. Dari adanya korupsi juga mengakibatkan kerugian yang besar baik itu secara materi ataupun secara non materi yang diderita oleh Indonesia pada saat itu, seperti pada kasus dari apa yang dilakukan oleh Menteri Bank Sentral, Jusuf Muda Dalam ketika diberikan kepercayaan oleh Soekarno yang memberinya kuasa untuk mengelola "dana revolusi" itu. Tindakannya kemudian malah merugikan negara dengan menggunakan dana tersebut untuk kemudian memberikan kredit-kredit dari dana itu kepada orang lain atau perusahaan-perusahaan dengan rente tertentu agar supaya jumlah dana bertambah terus.

### **V.1.2 Dampak Pelaksanaan Ekonomi Terpimpin terhadap Perekonomian Rakyat**

Reaksi masyarakat atau rakyat Indonesia atas inflasi yang sudah terjadi selama kurun waktu tahun 1960-an diwujudkan dengan usaha-usaha setiap

keluarga untuk menahan kemerosotan nilai nyata dari penghasilannya yang sudah tidak mampu lagi mengikuti kenaikan harga barang-barang. Meningkatnya inflasi dan membungungnya harga-harga barang telah mengakibatkan dampak sosiologis yang besar terhadap kehidupan setiap keluarga di Indonesia pada saat itu. Ketidakseimbangan antara pendapatan yang diterima dengan pengeluaran mengakibatkan beban yang semakin besar yang tidak sanggup dipikul oleh kepala keluarga dan sebagai jalan keluarnya maka keadaan ini membuka perkembangan baru dalam hubungan intra keluarga untuk banyak orang (Soemardjan dalam Soesastro, 2005:249). Perkembangan baru tersebut yaitu majunya para istri untuk kemudian membantu menambah nafkah keluarga. Kondisi tersebut pada perkembangannya dapat mengakibatkan merenggangnya hubungan antara anak-anak dan orang tua dikarenakan tergantikannya tugas mengurus rumah tangga dan pendidikan anak-anak oleh orang lain.

Selanjutnya berbagai kebijaksanaan yang dilakukan oleh pimpinan negara berkaitan dengan perekonomian negara senantiasa diikuti oleh rakyat dengan perasaan cemas dan menggerutu hingga pada satu titik dimana tekanan inflasi tidak lagi dapat dikendalikan. Tanggal 13 Desember 1965 dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden No. 27 tahun 1965 tentang pengeluaran uang rupiah baru yang berlaku sebagai alat pembayaran yang sah bagi seluruh wilayah Republik Indonesia dan penarikan uang rupiah lama dari peredaran kemudian menjadi fase yang paling kritis bagi rakyat Indonesia. Dengan maksud awal untuk mengatasi kesukaran pemerintah yang mengalami kekurangan uang tunai, Penetapan Presiden itu kemudian pada akhirnya mengguncangkan perekonomian rakyat

karena implementasi dari Penpres tersebut berjalan tidak efektif. Dengan batas waktu yang singkat dan adanya pembebanan iuran revolusi sebesar 10% terhadap penukaran uang lama dengan uang baru, maka efek dari Penpres tersebut bagi pemerintah adalah “pengguntingan uang” dan menimbulkan kerugian besar pada kehidupan ekonomi tanpa memberikan perbaikan ekonomi dalam pembangunan ekonomi dan menyebabkan kegelisahan rakyat.

Inflasi yang tidak terkendalikan lagi tersebut kemudian mengakibatkan kenaikan harga-harga umum yang geraknya tidak dapat diperhitungkan lebih dulu dengan cermat. Oleh karena itu perhitungan-perhitungan yang biasanya dilakukan didalam rencana pembangunan dalam suasana tanpa inflasi terpaksa dihentikan dengan spekulasi apabila ekonominya telah menderita penyakit inflasi. Spekulasi yaitu tindakan-tindakan ekonomi yang didasarkan atas dugaan atau tebakan belaka tentang kekuatan unsur-unsur yang diperlukan, adakalanya memberi hasil yang menyenangkan akan tetapi kebanyakan berakhir dengan kegagalan. Selain itu cara membangun dengan jalan spekulasi hanya menambah keguncangan saja didalam ekonomi masyarakat umum.

Banyak fenomena yang memainkan peran pendukung dalam kehancuran perekonomian Indonesia; akan tetapi, inflasilah yang memegang peran utama. Saat kemiskinan memperlambat laju perniagaan sehingga seolah membengkak, inflasi melaju dengan langkah yang semakin cepat. Bagi kebanyakan orang Indonesia, kehidupan ekonomi telah menjadi paradoks yang membingungkan; dimana disatu sisi perekonomian terlampau panas dan pada saat yang bersamaan membeku sampai suhu yang sangat rendah.

Inflasi yang terjadi pada perekonomian Indonesia itupun kemudian turut berakibat pada berkurangnya kepercayaan orang banyak pada manfaat sistem sosialisme bagi kehidupan bernegara yang pada saat itu sangat digandrungi oleh para pelaksana Demokrasi Terpimpin. Meskipun sebenarnya yang salah bukanlah sistem sosialismenya akan tetapi lebih oleh inflasi yang terjadi di Indonesia yang berjalan bersamaan dengan usaha pembangunan kearah sosialisme maka orang kemudian seringkali mengidentifikasikan antara sosialisme dengan inflasi sebagai sumber kegagalan pembangunan ekonomi.

Dampak lain dari pelaksanaan Ekonomi Terpimpin adalah semakin kuatnya campur tangan tentara didalam perekonomian dan pemerintahan. Dalam perekonomian peranan tentara dimulai dengan penguasaan tentara atas perusahaan-perusahaan yang diambil alih pada saat nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda. Pihak tentara juga pada Mei 1959 telah memutuskan bahwa orang-orang asing dilarang berdagang didaerah pedesaan yang mengakibatkan keluarnya orang-orang Cina dari daerah pedesaan dan dari Indonesia sehingga terjadi dislokasi ekonomi, penimbunan barang, dan gelombang inflasi yang baru. Sedangkan untuk campur tangan tentara dalam pemerintahan sipil dapat terlihat dengan tampilnya lima orang perwira menjadi gubernur provinsi (Ricklefs, 2005:528).

## **V.2 Program Rehabilitasi Ekonomi Pasca Pelaksanaan Ekonomi Terpimpin (1966-1967)**

Ketika Pemerintah (Orde Baru) memulai pekerjaannya pada tahun 1966, salah satu teka-teki kehidupan di Indonesia adalah bagaimana seorang penduduk dapat bertahan hidup. Bagi sebagian besar penduduk, pendapatan bahkan tidak mencukupi untuk mempertahankan konsumsi pada tingkat kebutuhan minimum. Dengan inflasi yang melaju lebih dari 650% setahun, nilai uang hampir tidak ada artinya lagi. Pemikiran-pemikiran tentang kemajuan sosial dan peningkatan kehidupan pribadi telah luntur. Fokus kehidupan sehari-hari hanya terpusat pada bagaimana dapat bertahan hidup dalam keadaan ekonomi yang sedemikian kacau.

Ketika Soekarno memberi kuasa kepada Jendral Soeharto untuk secara efektif mengendalikan pemerintah, Soeharto kemudian mengikuti gelombang ketidakpuasan dari rakyat yang telah mencapai momentum yang dahsyat. Secara jelas terlihat bahwa penjabaran dasar negara sedang bergeser yang dampaknya dirasakan oleh semua orang. Pada tanggal 25 Juli 1966, setelah Soeharto diberi mandat oleh Majelis Perwakilan Rakyat Sementara (MPRS), sebuah kabinet baru dibentuk (Prawiro, 1998:29). Kabinet ini dibentuk sebagai tanggapan atas sebuah negara yang berada dalam keadaan menyedihkan dan kabinet ini menamakan dirinya "Kabinet Ampera", yaitu kabinet "Amanat Penderitaan Rakyat".

Untuk segera dapat menanggulangi kesulitan-kesulitan ekonomi yang diwarisi dari periode sebelumnya, maka Presidium Kabinet Ampera menetapkan serangkaian kebijaksanaan dibidang ekonomi dan keuangan. Dibidang ekonomi tujuan pokok dari kebijaksanaan tersebut adalah untuk memperbaiki

perikehidupan rakyat terutama dibidang sandang dan pangan dengan program-program sebagai berikut:

- a. Program dibidang keuangan atau moneter yaitu dengan pengendalian inflasi dan peningkatan nilai rupiah.
- b. Program dibidang produksi ditetapkan prioritas peningkatan produksi sandang pangan terutama sembilan bahan kebutuhan pokok dan produksi ekspor serta perbaikan prasarana produksi.
- c. Rehabilitasi prasarana ekonomi
- d. Peningkatan kegiatan ekspor (30 Tahun Indonesia Merdeka, 1985:121)

Kebijaksanaan atau program-program diatas selanjutnya disusul dengan serangkaian kebijaksanaan lain pada tahun-tahun berikutnya, seperti Peraturan 10 Februari 1967 dan Peraturan 28 Juli 1967 berkaitan dengan penyesuaian harga& tarif dan pembagian bonus ekspor.

Pada awal pemerintahan Orde Baru, pembangunan ekonomi dijadikan sebagai prioritas utama dan program pemerintah semata-mata diarahkan kepada usaha penyelamatan ekonomi nasional terutama berupa usaha memberantas inflasi, penyelamatan keuangan negara dan pengamanan kebutuhan pokok rakyat. Kenaikan harga pada awal tahun 1966 yang menunjukkan tingkat inflasi sekitar 650% setahun tidak memungkinkan pemerintah untuk melaksanakan pembangunan dengan segera, tetapi harus dilakukan terlebih dahulu usaha stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi. (Widjaja, 1988:101).

Stabilisasi berarti pengendalian inflasi, agar supaya harga-harga tidak melonjak terus secara cepat. Sedangkan rehabilitasi adalah rehabilitasi secara fisik daripada prasarana-prasarana, rehabilitasi eksport, rehabilitasi alat-alat produksi yang banyak mengalami kerusakan. Dengan melakukan rehabilitasi bukan berarti pemerintah membuat jalan-jalan baru, tetapi perbaikan jalan-jalan yang sudah ada



dan bukan berarti pula berarti membuat pabrik baru sebelum pabrik yang ada bisa dimanfaatkan sepenuhnya.

Pemerintahan Orde Baru memulai rehabilitasi ekonomi dengan jalan pembaharuan kebijaksanaannya yang dituangkan dalam Ketetapan MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tanggal 5 Juli 1966 yang kemudian dijadikan sebagai GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) yang pertama dan merupakan landasan kebijaksanaan ekonomi untuk pemerintahan Orde Baru (Poesponegoro, 1993:431). Lebih lanjut kebijaksanaan ekonomi tersebut kemudian membagi secara tegas antara program jangka pendek yang meliputi program stabilisasi dan rehabilitasi serta program jangka panjang yang meliputi program pembangunan. Sesuai dengan kebijaksanaan tersebut, maka kabinet Ampera yang dibentuk pada bulan Juli 1966 bertujuan pokok untuk meningkatkan taraf hidup rakyat banyak terutama dalam bidang sandang dan pangan.

Hal pertama yang dilakukan adalah pembentukkan tim ekonomi dalam rangka usaha untuk perbaikan. Dengan dipimpin oleh Sultan Hamengkubuwono IX yang bertanggung jawab atas masalah perekonomian dan dibantu oleh ahli-ahli ekonomi yang berasal dari Universitas California Barkeley yang merupakan produk dari Ford Foundations, dari Universitas Indonesia dan juga dari Universitas Amerika (Glassburner, 1979:433-434).

Segera setelah pembentukkannya, tim ekonomi tersebut mulai memperbaiki perekonomian Indonesia dengan strategi stabilisasi, rehabilitasi dan pembangunan. Dengan harapan besar bahwa dengan adanya rencana ekonomi tersebut pada akhir tahun 1967 dapat menghentikan tingkat inflasi yang terjadi

dan juga dapat memberikan sumber penghasilan untuk mendanai pembangunan kembali infrastruktur di Indonesia. Adanya rencana ekonomi ini harus dilihat dari dua perspektif : pertama, adalah unsur-unsur strategi atau kontekstual, yang secara formal tidak merupakan bagian dari rencana itu sendiri, akan tetapi tanpa unsur-unsur ini, rencana tidak mungkin akan berhasil dan yang kedua adalah rencana resminya.

Berkaitan dengan adanya kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan program rehabilitasi dan stabilisasi, maka pemerintah pun mengeluarkan beberapa peraturan (Soeroso, 1993:99) seperti :

1. Peraturan 3 Oktober 1966, yang memuat pokok-pokok usaha antara lain tentang pokok-pokok usaha.
2. Peraturan 9 Januari 1967, pembentukan suatu badan yang bernama Badan Pertimbangan Penanaman modal asing yang bertugas untuk mengadakan penelitian dan penilaian terhadap syarat-syarat permintaan izin yang berhubungan dengan penanaman modal baik asing maupun dalam negeri.
3. Peraturan 10 Januari 1967, berupa penetapan Undang-undang no.1 tahun 1967 yang menyangkut Penanaman Modal Asing
4. Peraturan 10 Februari 1967, yang berisi mengenai penyesuaian harga dan tarif.
5. Peraturan 28 Juli 1967, yang berupa peraturan perangsang bagi para pengusaha yang berupa penyerahan pajak penjualan, pajak ekspor yang akan berguna bagi kelancaran kegiatan ekonomi
6. Peraturan 13 Juli 1968, yang berisi pengesahan Undang-undang No. 6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri.

Peraturan pada tanggal 3 Oktober 1966 memuat pokok-pokok usaha antara lain tentang pokok-pokok usaha antara lain :

- a. Anggaran belanja yang berimbang (*balance budget*) untuk meniadakan salah satu sebab bagi inflasi yaitu defisit dalam anggaran belanja.
- b. Pengekangan ekspansi kredit untuk usaha-usaha produktif, khususnya dibidang pangan, ekspor, prasarana dan industri.

- c. Penundaan pembayaran hutang-hutang luar negeri (*rescheduling*) dan usaha untuk mendapatkan kredit baru dan mengurangi tekanan atas neraca pembayaran Indonesia.
- d. Penanaman modal asing guna membuka kesempatan pada luar negeri untuk turut serta membuka alam Indonesia, membuka kesempatan kerja serta membantu usaha peningkatan pendapatan nasional.
- e. Peninjauan kembali kebijaksanaan kredit perbankan dengan memperbaharui patokan-patokan penentuan jumlah, arah dan tingkat bunga kredit yang lebih selektif dan ditujukan pada sektor produksi.
- f. Kebijakan dalam perdagangan luar negeri yang bertujuan memeberikan bagian yang lebih besar kepada eksportir dan mengurangi campur tangan pemerintah dengan memperkenalkan sistem Bukti Ekspor.
- g. Kebijakan dalam bidang keanggotaan pada badan-badan Internasional seperti IMF dan IBRD dan dalam bidang investasi luar negeri yang bertujuan menghapuskan isolasi ekonomi Indonesia dari pengaruh ekonomi Internasional.
- h. Kebijakan dekontrol dan debirokratisasi yang bertujuan mengurangi campur tangan langsung pemerintah dalam kehidupan ekonomi sehari-hari dan menciptakan suatu sistem ekonomi yang demokratis (Suroso,1993:98).

Hal yang sungguh mengagumkan dari peraturan yang berkaitan dengan proses pemulihan ekonomi ini adalah bahwa peraturan ini diciptakan tanpa memanfaatkan sebuah model yang sama yang dialami negara lain untuk ditiru.

Ada beberapa negara yang sedang berkembang yang mencapai keberhasilan dalam menelusuri perjalanan dari perekonomian yang kurang berkembang ke tahap-tahap negara dengan penghasilan sedang. Ada pula negara-negara seperti Jerman di antara perang dunia pertama dan kedua, yang telah memiliki pengalaman hiperinflasi. Akan tetapi, tak ada model yang disamakan dengan Indonesia yang pada saat bersamaan timbul dari pembangunan ekonomi pada tahap yang begitu rendah, dan inflasi yang ekstrem. Jadi peraturan ini muncul sebagai usaha sendiri tanpa mencontoh cara atau bentuk dari negara lain yang pernah mengalami kejadian serupa.

Program-program pemulihan ekonomi yang dilakukan pemerintah pada saat itu kemudian dijabarkan dalam bentuk kebijakan-kebijakan sebagai berikut (Prawiro, 1998:37) :

**1. Kebijakan Fiskal**

Pemulihan ekonomi pada bidang fiskal akan dilakukan dengan jalan, Indonesia akan menghapus keuangan yang defisit dan membatasi diri pada sebuah anggaran berimbang dengan menghentikan proyek-proyek yang tidak produktif.

**2. Kebijakan Moneter**

Pemulihan ekonomi pada sektor kebijakan moneter dilakukan dengan tujuan untuk memperlambat ekspansi pasokan uang, tanpa memeras ekonomi secara berlebihan. Intinya adalah bahwa Indonesia akan mengusahakan sebuah kebijakan uang yang ketat termasuk juga pada kredit, sambil secara bersamaan mengarahkan kredit yang banyak pada jenis investasi yang diseleksi, seperti rehabilitasi dari fasilitas-fasilitas yang ada atau proyek-proyek yang memiliki potensi paling besar untuk memperluas kapasitas produksi negara.

**3. Kebijakan Neraca Pembayaran**

Pemerintah akan berusaha untuk memperbaiki keadaan neraca pembayaran dengan secara berangsur-angsur membangun cadangan devisa dan bergerak menuju sebuah nilai tukar uang tunggal. Hal ini akhirnya akan memungkinkan Indonesia untuk menjalani perdagangan internasional yang lebih agresif.

**4. Pengendalian Utang**

Sebagai bagian dari usaha stabilisasi, pemerintah baru telah memberi prioritas utama pada pengendalian utang dan membangun kembali kapasitas produktif negara. Untuk melaksanakan hal ini diperlukan sebuah injeksi baru

dari sumber-sumber asing, yang dicapai melalui bantuan dari sebuah konsorsium para kreditur yang dikenal sebagai Inter Governmental Group on Indonesia (IGGI), yaitu kelompok Antar Pemerintah bagi Indonesia.

**5. *Hidup Berdasarkan Anggaran***

Pemerintah Soekarno yang berorientasi sosial telah mengantar pemerintah yang baru pada pengendalian atau pengaturan secara ketat dari hampir semua aspek perekonomian, dari layanan masyarakat sampai manufakturing dan perdagangan.

**6. *Penjadwalan kembali dan pembatalan proyek-proyek***

Pemerintah baru kemudian memutuskan untuk segera menghentikan pembiayaan untuk semua proyek yang tidak esensial. Pernyataan yang dibuat oleh Jenderal Soeharto atas nama Pemerintah Indonesia pada pertemuan multilateral di Tokyo pada tanggal 17 september 1966, memberi panduan yang jelas untuk menyetujui atau membatalkan proyek-proyek. Soeharto (dalam Prawiro,1998:46) bertekad sebagai bagian dari program stabilitas, untuk sementara membatasi pengeluaran-pengeluaran untuk investasi, walaupun ini sangat penting untuk memberikan kesempatan kerja yang lebih luas. Proyek-proyek yang tidak diharapkan dapat menghasilkan imbal hasil ekonomi dalam waktu yang singkat, harus ditunda atau sama sekali akan dihentikan.

**7. *Memulihkan bank sentral***

Salah satunya adalah usaha untuk memulihkan nilai uang Indonesia, dimana Indonesia harus mengambil alih pasokan uang dan membangun kembali lembaga-lembaga keuangan negara terutama bank sentral dan salah satu caranya adalah dengan reformasi dalam sistem perbankan yang dipusatkan pada bank sentral yang disebut Bank Negara Indonesia. Reformasi-reformasi ini diperlukan dalam menciptakan sebuah sistem perbankan yang dapat memenuhi kebutuhan dasar dari perekonomian Indonesia yang sedang berkembang.

**8. *Memulihkan nilai uang melalui peraturan pasokan uang***

Dengan mengawasi pasokan uang, pemerintah mengambil langkah penting dalam menetralkan inflasi dan memulihkan nilai uang. Inti dari cara pemerintah untuk mengembalikan nilai mata uang negara adalah dengan mengurangi tingkat pertumbuhan dari pasokan uang dan dalam waktu yang bersamaan berusaha untuk membatasi dan mengarahkan kredit ke sektor-sektor produktif.

Rangkaian upaya pemulihan ekonomi guna menanggulangi kemerosotan ekonomi dan pembangunan, maka Pemerintah Orde Baru mengeluarkan kebijaksanaan ekonomi keuangan yang berkaitan dengan penanaman modal asing. Pada tanggal 10 Januari 1967 Pemerintah menetapkan mulai berlakunya Undang-

undang nomor 1 tahun 1967 tentang penanaman modal asing (dalam 30 Tahun Indonesia Merdeka. 1985:133).

Sebagai tindak lanjut dari undang-undang tersebut maka pada tanggal 19 Januari 1967 Pemerintah membentuk Badan Pertimbangan Penanaman Modal Asing yang dipimpin oleh ketua Presidium kabinet dan dibantu oleh beberapa menteri. Pada tahun 1968 badan tersebut diganti dengan Panitia Teknis Penanaman Modal, dimana panitia tersebut bertugas meneliti dan menilai syarat-syarat permintaan izin penanaman modal baik asing maupun dalam negeri, memberikan pertimbangan dan saran kepada pemerintah, serta melakukan langkah-langkah teknis yang perlu untuk meningkatkan pelaksanaan penanaman modal.

Meskipun berbagai upaya usaha-usaha dalam rangka penanggulangan kemerosotan ekonomi dan pembangunan dilakukan, namun pada hakekatnya hal tersebut harus didasarkan pada kemampuan dan kesanggupan dari rakyat Indonesia sendiri tanpa harus menimbulkan keseganan untuk memanfaatkan modal, teknologi dan keahlian dari luar negeri. Semenjak berlakunya undang-undang penanaman modal asing maka dari saat itu berbagai usaha mulai tumbuh dan berkembang seperti usaha dibidang kehutanan di Maluku Utara dan pabrik susu kental Indomilk di Jakarta.

Pemulihan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru juga terus mengupayakan terselesaikannya hutang-hutang luar negeri Indonesia yang hingga pada pertengahan 1966 mencapai US\$ 2.7 milyar (30 Tahun Indonesia Merdeka, 1985:117). Dengan kondisi keuangan yang minim akibat tingkat inflasi yang

tinggi, maka tidak ada jalan lain kecuali mengusahakan untuk penangguhan pembayaran utang kepada para kreditor. Pembicaraan mengenai penangguhan pembayaran utang dilakukan melalui media pertemuan Tokyo atau Paris Club (19-20 September 1966) dan juga pertemuan Amsterdam (23-24 Februari 1967).

Inti dari pertemuan Tokyo adalah bahwa negara-negara Barat telah setuju untuk mengadakan penangguhan pembayaran utang bagi Indonesia selama 30 tahun. Sedangkan pertemuan Amsterdam yang diselenggarakan oleh beberapa negara maju adalah untuk membicarakan pemberian bantuan pinjaman dengan syarat lunak bagi terciptanya pembangunan di Indonesia dan merupakan pertama dari IGGI (*Inter-Governmental Group for Indonesia*).

Hingga pada tahun 1967 apa yang dilakukan oleh pemerintah sehubungan stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi belumlah berhasil sepenuhnya, akan tetapi besarnya defisit sudah dapat dikendalikan dan berkurang drastis dari 635% pada tahun 1966, menjadi 120% pada tahun 1967. Dengan demikian sumber utama inflasi (sektor pemerintah) semakin kecil peranannya.

### **V.3. Hasil-hasil yang Telah Dicapai Hingga Tahun 1967**

Langkah-langkah kebijaksanaan yang dimulai oleh pemerintah Orde Baru sejak pertengahan tahun 1966 hingga akhir tahun 1967 atau sebelum dimulainya PELITA I pada awal 1968 merupakan kebijaksanaan stabilisasi yang bersifat operasional penyelamatan yang bertujuan untuk menertibkan keuangan negara. Tindakan yang diutamakan adalah mengambil uang yang menjadi hak negara dan menertibkan prosedur-prosedur keuangan.

Sebagai negara yang struktur ekonominya terutama adalah ekonomi pertanian maka hasil pertanian sangat berpengaruh atas perkembangan ekonomi Indonesia. Maka upaya rehabilitasi utama yang dilakukan adalah rehabilitasi semua sarana dan prasarana yang berhubungan dengan kegiatan sektor pertanian (Widjaja,1988:102). Dalam usahanya mencukupi kebutuhan pangan, Pemerintah memberikan perhatian sepenuhnya kepada peningkatan produksi pangan di dalam negeri, khususnya beras. Untuk meningkatkan produksi beras diselenggarakan Bimbingan Masal (Bimas) dan Intensifikasi Masal (Inmas), yang meliputi perbaikan prasarana irigasi penggunaan bibit unggul PB-5 dan PB-8, penyediaan pupuk dan obat-obatan harus serta penyuluhan penanaman padi secara teknis. Produksi padi pada tahun 1967 menunjukkan kenaikan sebesar 3% dan pada tahun 1968 naik menjadi 5%. aslinya dari 9.3 juta ton menjadi 10.16 juta ton pada tahun 1968.

Tetapi laju inflasi yang berhasil ditekan dari 650% pada tahun 1966 menjadi 120% pada tahun 1967 masih menunjukkan angka yang tinggi dan merupakan faktor penyebab terjadinya kenaikan harga-harga (Poesponegoro,1993:437). Sehingga dapat dikatakan bahwa menjelang akhir tahun 1967 terjadi gangguan terhadap stabilisasi ekonomi, yang disebabkan pula karena kurang berhasilnya panen gadu. Sebab-sebab lainnya adalah karena devaluasi poundsterling pada bulan November 1966, melonjaknya harga pada hari-hari raya Lebaran, Natal, Tahun baru dan timbulnya kegelisahan dikalangan masyarakat terhadap penuruna kembali nilai uang rupiah dengan dikeluarkannya mata uang seri Soedirman untuk menggantikan mata uang seri Sockarno.



Hasil paling nyata yang diperoleh dari berbagai rencana dan kebijaksanaan dalam rangka pemulihan ekonomi adalah membaiknya nilai angka hidup di Indonesia. Widjaja (1988:102) mencatat bahwa indeks tingkat biaya hidup yang pada 1963 hingga awal 1966 meningkat hebat pada tahun 1967 telah turun dalam kisaran 112% saja. Perbaikan peningkatan biaya hidup dapat kita lihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 5.1. Peningkatan Biaya hidup tahun 1961-1971

Peningkatan Biaya Hidup		Peningkatan Biaya Hidup	
Tahun	% dari tahun sebelumnya	Tahun	% dari tahun sebelumnya
1961	674	1967	112
1962	183	1968	85
1963	114	1969	10
1964	118	1970	8,9
1965	380	1971	25,8

(Widjaja, *Budaya Politik dan Pembangunan Ekonomi*, 1988:101)

Perbaikan biaya hidup di Indonesia menurut tabel diatas pada tahun 1967 hitungannya lebih baik dibandingkan dengan biaya hidup pada tahun 1965 yaitu pada kisaran 112% pada tahun 1967 dibandingkan pada tahun 1965 yang mencapai 380% besarnya. Perbaikan tersebut lebih dikarenakan pemerintah yang baru lebih memprioritaskan pada perbaikan ekonomi baik itu yang berkaitan dengan ekonomi negara maupun ekonomi rakyat.

Hingga pada tahun 1967 apa yang dilakukan oleh pemerintah sehubungan stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi belumlah berhasil sepenuhnya, akan tetapi besarnya defisit sudah dapat dikendalikan dan berkurang drastis dari 635% pada tahun 1966. menjadi 120% pada tahun 1967. Dengan demikian sumber utama inflasi (sektor pemerintah) semakin kecil peranannya. Disamping itu juga sejak

Orde Baru memegang kekuasaan. terdapat beberapa perubahan dan kesinambungan dalam perekonomian Indonesia seperti usaha penerapan teknologi baru yang mulai dirintis pemerintah Orde Baru, perubahan kelembagaan dan adanya orientasi terhadap prioritas pembangunan (Booth, 1979:9).

