

BAB 3

KRISIS ASIA 1998 DAN PERAN JEPANG DALAM KERJASAMA FINANSIAL REGIONAL CHIANG MAI INITIATIVE

3.1 Krisis Asia 1998 dan Penularannya

Negara-negara Asia dikenal sebagai ekonomi yang mengalami pertumbuhan pesat sehingga dipandang sebagai sebuah keajaiban Asia (*Asia Miracle*) oleh World Bank. Namun, ekonomi Asia pada tahun 1996 (dimulai dengan Thailand) mengalami kesulitan berupa meningkatnya defisit neraca pembayaran luar negeri dan serangan spekulasi nilai tukar.

Serangan spekulasi terhadap nilai tukar negara Asia semakin hebat ketika mata uang Baht Thailand mengadopsi nilai tukar mengambang pada 2 Juli 1997. Sejumlah bank dan perusahaan finansial di Thailand menjadi kesulitan membayar utang jangka pendek dan para pemilik modal berbondong-bondong mengkonversi mata uang Baht ke mata uang Dolar AS. Akibatnya, nilai tukar Baht Thailand terhadap Dolar AS menurun drastis dan Thailand pun mengalami krisis.

Krisis dengan cepat menular (*contagion effect*) ke negara-negara Asia lainnya. Mobilitas yang tinggi dari arus finansial global dan serangan spekulasi hebat menyeret jatuhnya nilai tukar mata uang Rupiah Indonesia, Won Korea, Ringgit Malaysia, dan Peso Filipina dalam kondisi yang tidak kalah parah dengan Baht Thailand (Lihat Grafik 3.1).

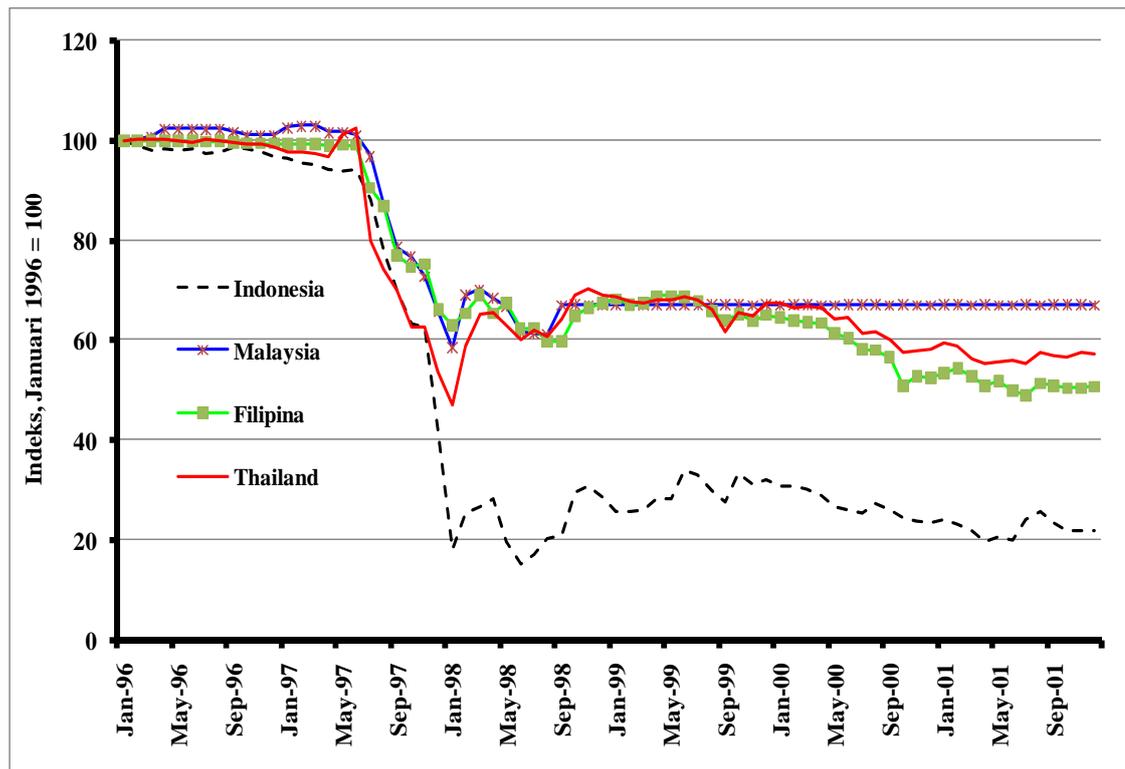
Indonesia sebagai negara yang mengalami krisis terparah, nilai mata uangnya mengalami depresiasi sampai 80% terhadap Dolar AS. Sedangkan Thailand sebagai negara yang menjadi sumber krisis dan Filipina yang terkena imbasnya masing-masing mengalami kejatuhan nilai tukar sebesar 50% dan 40%. Malaysia yang nilai tukarnya juga jatuh sekitar 40% segera memutuskan menerapkan kontrol arus modal, sehingga berhasil menstabilkan nilai tukar mata uangnya.

Grafik 3.1

Indeks Nilai Tukar Mata Uang Indonesia, Malaysia, Filipina, dan Thailand

Terhadap Dolar AS

(1996-2001)



Sumber: Bloomberg, 2010

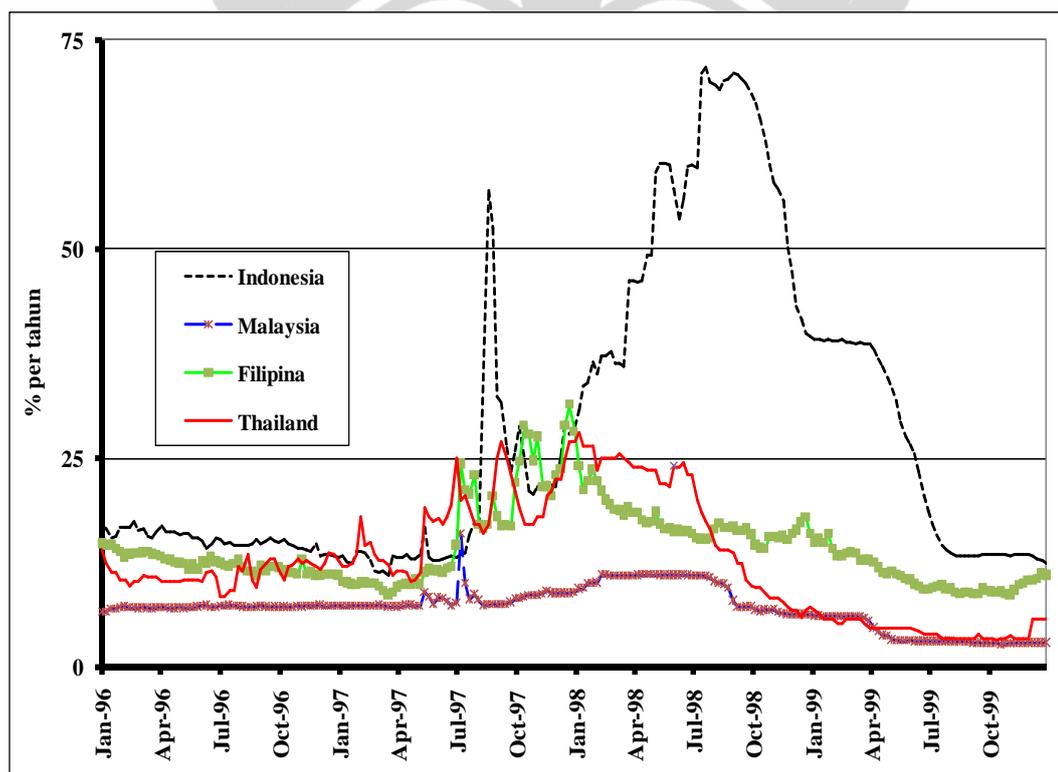
Nilai tukar memang sangat sensitif terhadap perubahan persepsi investor global, khususnya terkait dengan arus modal jangka pendek berupa investasi portofolio seperti saham, obligasi, dan surat utang jangka pendek (*medium term notes*). Pemerintah sendiri sering menerbitkan surat utang jangka pendek yang digunakan untuk sterilisasi arus modal masuk. Misalnya di Indonesia dikenal Sertifikat Bank Indonesia yang diterbitkan oleh Bank Indonesia.

Ketika ekonomi membaik, banyak investor global memindahkan dana investasi portofolio ke negara-negara ASEAN yang pada awal era 1990-an memang menjadi daerah investasi favorit. Krisis Meksiko dan wilayah sekitarnya

(Argentina dan Brazil) di tahun 1994-1995 juga mendorong investor global memindahkan dananya ke wilayah Asia. Peningkatan arus investasi portofolio mendorong penguatan nilai tukar sementara.

Namun, begitu ekonomi ASEAN memburuk di tahun 1996-1997, terjadi pembalikan arus investasi portofolio keluar sejalan dengan jatuhnya harga saham, obligasi, dan permasalahan utang. Keterbatasan cadangan devisa dibandingkan dengan besarnya arus investasi portofolio yang keluar menyebabkan nilai tukar jatuh secara drastis.

Grafik 3.2
Nilai Suku Bunga Indonesia, Malaysia, dan Thailand
(1996-1999)



Sumber: Bloomberg, 2010

Kejatuhan nilai tukar dan besarnya jumlah utang dalam mata uang asing (khususnya Dolar AS), membuat beban utang negara-negara Asia meningkat

secara drastis. Arus modal yang terus keluar juga menyebabkan kenaikan suku bunga yang sangat tinggi (Lihat Grafik 3.2), sehingga menambah besar beban utang yang harus dibayar.

Kenaikan suku bunga Indonesia jauh lebih tinggi dan bertahan lebih lama dibandingkan negara-negara Asia lainnya. Bila Thailand dan Filipina mulai mengalami penurunan suku bunga pada awal 1998, suku bunga Indonesia terus naik mencapai titik tertinggi sekitar 70% pada periode Juli-September 1998. Baru pada pertengahan tahun 1999, suku bunga Indonesia kembali menyamai suku bunga di masa sebelum krisis.

Kenaikan suku bunga Indonesia yang ekstrim dan bertahan dalam masa yang sangat lama menyebabkan kemampuan membayar utang pihak swasta dan pemerintah merosot tajam, baik untuk utang dalam negeri maupun utang ke luar negeri. Permasalahan ini juga dialami oleh Malaysia, Filipina dan Thailand.

Besarnya beban utang yang tidak terbayarkan ini menjadikan kredit macet di sektor perbankan melonjak pada tahun 1998. Dengan tingkat kredit macet yang sangat tinggi, banyak bank efektif bangkrut dan tidak bisa melanjutkan kegiatannya (Lihat Tabel 3.1).

Tabel 3.1
Kredit Bermasalah Perbankan
(% terhadap total kredit)

	1997	1998	1999	2000	2006	2007
Indonesia	7,2	48,6	32,9	18,8	6,1	4,1
Malaysia	8,2	10,6	11,0	9,7	4,8	3,2
Filipina	4,7	10,4	12,3	15,1	5,7	4,5
Thailand	7,6	45,0	39,9	19,5	8,1	7,3

Sumber: World Bank, 2008

Tuntutan IMF untuk menutup beberapa bank semakin menimbulkan kepanikan luar biasa dalam sistem perbankan nasional. Tindakan pemerintah yang

menjamin utang swasta dan menasionalisasi bank yang bermasalah membuat utang pemerintah membengkak dan mempersulit proses stabilisasi ekonomi.

Depresiasi tajam nilai tukar, suku bunga tinggi, dan kredit macet akhirnya berdampak pada krisis sektor riil, dimana pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) negara-negara ASEAN mulai mengalami penurunan pada tahun 1997 (Tabel 3.2).

Tabel 3.2
Pertumbuhan PDB Negara-Negara ASEAN Tahun 1995-1998
(dalam persen)

Negara ASEAN	1995	1996	1997	1998
Indonesia	8,2	7,8	4,7	-13,1
Malaysia	9,8	10,0	7,3	-7,4
Thailand	9,2	5,9	-1,4	-10,5
Filipina	4,7	5,9	5,2	-0,6
Singapura	8,2	7,8	8,3	-1,4
Laos	7,1	6,9	6,9	4,0
Kamboja	6,5	5,3	5,7	5,0
Myanmar	6,9	6,4	5,7	5,8
Vietnam	9,5	9,3	8,2	5,8
Brunei Darussalam	4,5	2,9	-1,5	-0,6

Sumber: ADB, 2001

Gejolak nilai tukar membuat pengusaha kesulitan merencanakan proses produksi dan penjualan. Produsen yang memerlukan bahan baku impor mengalami kenaikan biaya produksi sangat tinggi. Suku bunga tinggi menambah kenaikan biaya produksi. Pembiayaan kredit praktis terhenti. Bank tidak bisa memberikan pinjaman baru dan juga kesulitan mengatasi kredit macet. Mitra usaha tidak mampu membayar utangnya. Mitra kerja luar negeri yang kehilangan

kepercayaan pada stabilitas ekonomi ASEAN menolak memberikan kredit impor-eksport. Secara keseluruhan kegiatan produksi mengalami penurunan.

Thailand, sebagai negara sumber awal krisis, dan Indonesia, sebagai negara yang mengalami krisis terparah, mengalami kontraksi ekonomi terparah. Malaysia yang dianggap sukses meminimumkan dampak negatif krisis dengan mengadopsi kontrol arus modal ternyata juga mengalami kontraksi ekonomi yang sangat besar, sekitar 7,4%. Bahkan Singapura, sebagai salah satu gerbang utama ASEAN ke ekonomi internasional, meskipun memiliki fundamental ekonomi yang kuat juga mengalami penurunan kegiatan ekonomi.

Parahnya krisis di Indonesia terlihat dari lebih besarnya kejatuhan nilai tukar, tingginya suku bunga, dan drastisnya penurunan kegiatan ekonomi. Kondisi ini tidak mencerminkan perbedaan fundamental ekonomi makro sebelum krisis. Kemungkinan besar, penyebab kejatuhan nilai tukar Indonesia yang lebih parah adalah intensitas krisis politik dan perbedaan respon kebijakan ekonomi terhadap krisis Asia.

3.2 Penyebab Krisis Asia 1998

Umumnya, terdapat dua pandangan dalam menjelaskan penyebab krisis Asia 1998, yaitu dari sisi kegagalan intervensi pemerintah dan ketidakstabilan pasar finansial. Pendekatan pertama menganggap permasalahan krisis timbul karena intervensi pemerintahan yang berlebihan, seperti adanya penjaminan pemerintah terhadap utang swasta dan diterapkannya nilai tukar tetap. Hal ini memberi dampak buruk, karena tercipta insentif bagi swasta untuk mengambil utang secara berlebihan dan diinvestasikan pada proyek yang beresiko tinggi.¹

Pandangan kedua menekankan pengaruh kepanikan finansial yang terkait dengan perbedaan maturitas (jatuh tempo) kewajiban (pasiva) dan aset (aktiva). Dalam kondisi normal, lembaga keuangan biasanya menggunakan simpanan jangka pendek (pasiva) untuk membiayai investasi/pinjaman proyek jangka

¹ Penyebab krisis menjadi perdebatan, karena banyak pakar yang menilainya dari berbagai pandangan. Beberapa pakar yang setuju pendapat ini antara lain Krugman (1998) dan MacLean (1999).

panjang (aktiva). Namun, bila pemilik simpanan kehilangan kepercayaan kepada lembaga keuangan, kemudian meminta kembali simpanannya beramai-ramai, maka perusahaan finansial akan kesulitan likuiditas. Bila penarikan simpanan berlangsung terus-menerus, maka perusahaan finansial tersebut dapat mengalami kebangkrutan akibat tidak bisa segera melikuidasi aktiva yang dimilikinya (berupa pinjaman jangka panjang) untuk memenuhi kewajiban kepada pemilik simpanan.²

Pendekatan alternatif lainnya melihat sumber permasalahan datang dari gejolak eksternal atau efek menular yang bukan berasal dari negara yang mengalami krisis. Di era 1990-an, terdapat tiga gejolak eksternal yang memicu krisis Asia 1998, yaitu: **Pertama**, faktor devaluasi Yuan. Dalam persaingan perdagangan internasional, produk-produk China merupakan kompetitor bagi produk-produk ASEAN. Terjadinya devaluasi Yuan sekitar 35% pada awal tahun 1994, membuat produk-produk China menjadi lebih murah, sehingga mengalahkan produk ekspor ASEAN. Karena ASEAN sangat tergantung dari penerimaan ekspor, berkurangnya ekspor akan menurunkan kemampuan negara untuk membayar kewajiban luar negeri yang biasanya dalam bentuk utang mata uang asing.³

Kedua, terjadinya krisis berkepanjangan di Jepang. Krisis Jepang tahun 1990-an menyebabkan sektor perbankan Jepang mengalami peningkatan kredit macet. Mengingat perbankan Jepang banyak memberikan pinjaman ke ASEAN, permasalahan kredit macet memaksa bank-bank Jepang mengurangi pinjaman kepada ASEAN. Berkurangnya aliran dana Jepang ini berarti mengurangi arus valuta asing ke ASEAN yang bisa berdampak pada kemampuan ASEAN untuk membayar kewajiban luar negerinya.⁴

Ketiga, penguatan Dollar terhadap Yen. Negara-negara ASEAN umumnya menjadikan Dollar AS sebagai mata uang acuan (*anchor*). Bila mata uang Dollar

² Robert Chang, "Understanding Recent Crises in Emerging Markets", *Economic Review*, Vol. 84, No. 2, 1999, hlm 7.

³ Joseph Whitt, "The Role of External Shocks in the Asian Financial Crisis", *Economic Review*, Vol. 84, No. 2, 1999, hlm 18.

⁴ *Ibid*, hlm 22

menguat terhadap Yen atau Euro, otomatis mata uang ASEAN juga menguat terhadap Yen dan Euro. Kejadian ini akan menyebabkan daya saing produk ekspor dari ASEAN menurun, yang akhirnya akan menurunkan pendapatan ekspor. Penurunan pendapatan ekspor menyebabkan penurunan tersedianya cadangan valuta asing yang diperlukan untuk membayar kewajiban utang luar negeri.⁵

Pengalaman Singapura saat krisis Asia menunjukkan bahwa dalam ekonomi global yang semakin terintegrasi, fundamental ekonomi yang kuat tidak cukup untuk bertahan menghadapi krisis. Sebagai negara yang skala ekonominya relatif kecil, porsi perdagangan dan investasi internasional besar, dan arus modal yang terbuka, maka stabilitas ekonomi domestik sangat tergantung pada kondisi stabilitas ekonomi global. Krisis di wilayah negara lain, dapat menjadi efek menular (*contagion effect*) melalui mekanisme transmisi perdagangan, investasi, finansial dan arus modal.

Dalam kasus krisis Asia, penyebaran krisis dimulai dari Thailand, ke Indonesia, dan meluas ke Filipina, Korea, dan juga negara yang sehat seperti Singapura. Krisis di negara tertentu dapat menjadi semakin kompleks dan parah karena disertai dengan gejolak politik domestik, seperti yang terjadi di Korea dan Indonesia.⁶

Bahkan dalam skala yang lebih luas krisis Asia juga menimbulkan serangan spekulasi di Rusia sehingga terjadi kegagalan pembayaran utang dan krisis ekonomi. Krisis Rusia kemudian menyebabkan kegagalan dan bangkrutnya *Long Term Capital Management* (LTCM), hedge fund Amerika. Kegagalan LTCM menimbulkan ancaman resiko sistemik dalam sektor keuangan Amerika dan memaksa Federal Reserve Amerika mengkoordinasikan lembaga-lembaga keuangan besar Amerika untuk mengambil alih kegiatan LTCM.⁷

⁵ *Ibid*, hlm 25

⁶ Lihat Zainuddin Djafar, "Rethinking The Indonesia Crisis", Jakarta: Pustaka Jaya, 2006.

⁷ Charles Kindleberger dan Robert Aliber, *Manias, Panics, and Crashes: a History of Financial Crisis*, New Jersey: John Wiley&Sons Inc, 2005, bab 7 (*International Contagion*) dan 8 (*Bubble*)

3.3. Kebijakan Ekonomi Luar Negeri Jepang pada Masa Krisis Asia 1998

3.3.1. Proposal AMF dan Kendala Pembentukannya

Melihat kondisi Asia yang semakin kesulitan akibat serangan spekulasi nilai tukar, kejatuhan nilai tukar, dan peningkatan beban utang luar negeri, pemerintah Jepang melalui Menteri Keuangan Hiroshi Mitsuzuka dan Wakil Menteri Keuangan Eisuke Sakakibara mengajukan proposal *Asian Monetary Fund* (AMF) saat menghadiri pertemuan negara-negara G-7 di Hong Kong pada September 1997.

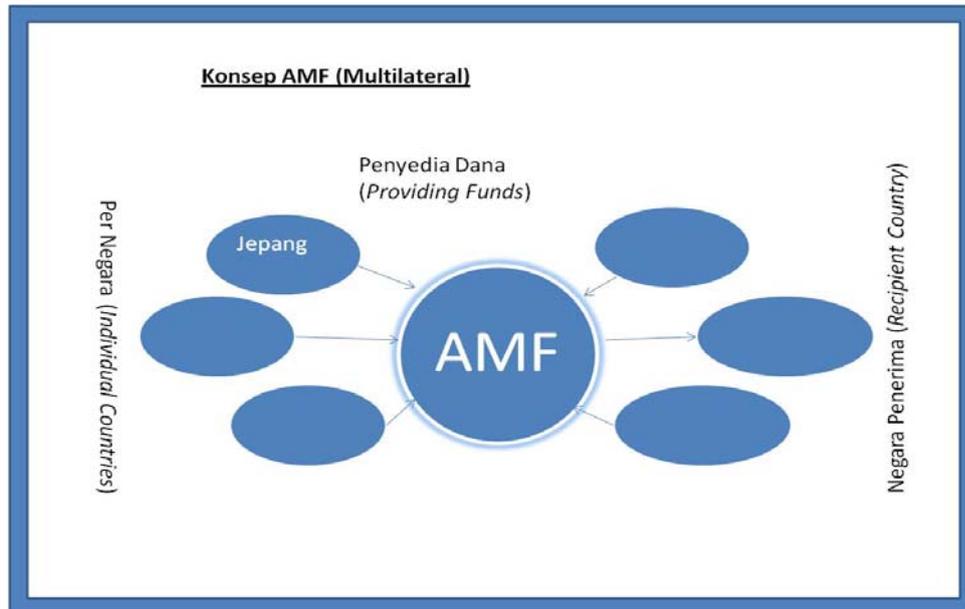
Proposal AMF merupakan bentuk kerjasama negara-negara Asia yang menyediakan bantuan likuiditas jangka pendek bagi negara yang mengalami permasalahan finansial (Lihat Diagram 3.1).

Tujuan AMF antara lain menciptakan stabilitas finansial di kawasan Asia dan mencegah datangnya ancaman krisis finansial dimasa mendatang. Fungsi dan tugas dari proposal AMF dirancang menyerupai institusi finansial internasional IMF, peran keduanya akan saling melengkapi, seperti ADB melengkapi World Bank.

Contagion: Tokyo to Bangkok to New York) memberikan ulasan historis berbagai proses penularan terbentuknya gelembung asset (*asset bubble*) dan krisis secara global.

Diagram 3.1

Konsep AMF



Sumber: Lipcy, 2003

Dalam rancangan pelaksanaan AMF, Jepang bertindak sebagai penyedia dana utama sebesar US\$100 miliar. Sumber dana tersebut akan dikumpulkan dari beberapa negara anggota AMF yang rencananya melibatkan Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Filipina, China, Hong Kong, Korea, dan Australia. Dana ini akan digunakan untuk pembiayaan perdagangan dan dukungan neraca pembayaran bagi negara-negara yang sedang mengalami kesulitan temporer.

Usulan AMF merupakan bibit baru kebijakan luar negeri ekonomi Jepang yang sangat kontras dengan sikap Jepang di masa lalu yang cenderung menahan diri dalam mengusulkan kerjasama di kawasan Asia karena khawatir oposisi dari AS.⁸

⁸Lee berhipotesa bahwa Jepang mempromosikan AMF sebagai tantangan kebijakan luar negerinya terhadap ide-ide neo-liberalisme AS dalam ekonomi global. Lihat Hiro Katsumata, "The Japanese Challenge to the American neoliberal World Order", dalam Yong Wook Lee, *Japanese Journal of Political Science*, Vol 10, No 1, 2009, hlm 141-143.

Keinginan Jepang begitu besar untuk mewujudkan AMF. Dukungan dari negara-negara Asia, khususnya ASEAN semakin menambah percaya diri Jepang bahwa AMF mempunyai peluang besar untuk diimplementasikan. Akan tetapi, kenyataannya AMF mempunyai kendala. Kendala pembentukan AMF muncul dari orientasi kebijakan luar negeri Jepang, penolakan AS (termasuk IMF), dan tidak adanya dukungan dari China.

Kebijakan luar negeri Jepang yang memposisikan diri sebagai aliansi AS sering mempersulit Jepang bertindak lebih leluasa dalam merealisasikan kepentingan nasional Jepang di ASEAN. Seberapapun besarnya motif Jepang untuk membantu negara-negara ASEAN keluar dari permasalahan krisis, ketika keinginan itu terhalang oleh kepentingan AS, maka Jepang cenderung untuk tidak memaksakan keinginannya.⁹

Terdapat beberapa pejabat Jepang yang mengambil tindakan lebih berani dalam menghadapi Jepang. Salah satunya Eisuke Sakakibara. Menurut Sakakibara, meskipun AS merupakan aliansi strategis Jepang, tetapi dalam arena finansial AS adalah kompetitor bagi Jepang. Kenyataan ini menggiring Sakakibara untuk berupaya meningkatkan kepemimpinan Jepang di Asia dalam menghadapi persaingan dengan AS. Lebih dari itu, Sakakibara mengharuskan Jepang independen dari AS.

Sakakibara menyatakan bahwa ketidak terlibatan AS dimaksudkan agar Asia dapat menentukan bagaimana cara mengatasi masalah finansialnya tanpa adanya tekanan AS. Begitupun dengan rancangan pembentukan AMF, yang memang diajukan sebagai kebijakan alternatif selain tersedianya IMF.¹⁰

⁹ Wong, John, Zou Keyuan, and Zeng Huaqun, "China-ASEAN Relations: Economic and Legal Dimensions", *World Science Book*, 2006, hlm 390.

¹⁰ Merupakan pendapat Sakakibara saat diinterview oleh Saori Katada. Lihat Saori N. Katada, *Banking on Stability: Japan and the Cross-Pacific Dynamics of International Financial Crisis Management*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001. Dikutip oleh Yong Wook Lee, "Regional Financial Solidarity without the United States: Constested Neoliberalism in East Asia", *EAI Asia Security Initiative Working Paper*, Korea University, 2009, hlm11.

Pengalaman masa lalu telah menjadi pelajaran bahwa kebijakan luar negeri Jepang terhadap AS kerap menjadikan Jepang terlalu bergantung dengan keputusan AS. Sebagai contoh, ketika Mahathir mengajukan proposal EAEG/EAEC, kepentingan Jepang sebenarnya begitu besar untuk memperkuat hubungan dagangnya dalam lingkup regional. Akan tetapi, penolakan AS membuat Jepang harus mengurungkan niatnya untuk mendukung proposal tersebut.

Diagram 3.2

Moral Hazard Vs Penyediaan Likuiditas



Sumber : Lipcy, 2003

Akan tetapi, pengajuan proposal AMF menuai kritikan dari pihak AS. Lawrence Summers, yang pada saat itu menjabat sebagai Deputy Menteri Keuangan AS, menghubungi Eisuke Sakakibara dan menyatakan kemarahannya

atas inisiatif AMF.¹¹ AS menggambarkan proposal AMF sebagai bentuk ketidak bertanggungjawaban Jepang sebagai pemimpin Asia. Mekanisme AMF yang memberikan pinjaman tanpa menerapkan syarat-syarat (*conditionalities*) tertentu, dinilai tidak akan menyelesaikan masalah krisis. Kemudahan penyaluran dana talangan melalui AMF, justru akan menimbulkan *moral hazard* dan duplikasi atas fungsi IMF¹² (Lihat Diagram 3.2).

Penolakan AS lebih tergambar dari aspek politik internasional, dimana AS melihat usulan pembentukan AMF sebagai upaya meningkatkan pengaruh Jepang di ASEAN.¹³ Kecurigaan AS terhadap AMF Jepang didasari oleh adanya kekhawatiran kalau Yen akan menjadi mata uang asing yang lebih dominan dipakai di negara-negara Asia daripada Dollar AS. Keadaan ini sangat tidak menguntungkan AS, karena AS tidak menginginkan posisi Yen Jepang menjadi sejajar dengan Dollar AS maupun Euro.¹⁴

AS secara aktif melobi China agar ikut menolak AMF. AS menggambarkan AMF sebagai ancaman "hegemoni Jepang", sehingga China kemudian ikut menentang AMF. Penolakan ini terkait erat dengan kondisi ekonomi politik China saat itu. Ketika usulan AMF muncul, China masih relatif

¹¹ Dalam percakapannya dengan Sakakibara, Summers menyatakan secara tegas "I think we are Friend", hal ini menandakan betapa terkejutnya pihak AS terhadap keberanian Jepang mengajukan proposal AMF. Lihat: Phillip Y Lipcy, "Japan's Asian Monetary Fund proposal", *Stanford Journal of East Asian Affairs*, Vol 3, No. 1, 2003, hlm 95-96, mengutip dari Eisuke Sakakibara, *Nihon to Sekai ga Furueta Hi (The Day that Rocked Japan and the World)*. Tokyo: Chuo Koron Shinsha, 2000, hlm 185.

¹² *Ibid*

¹³ *Ibid*

¹⁴ Peran besar ekonomi Jepang di Asia dalam perdagangan, ODA, dan FDI, tidak diimbangi dengan peran Yen sebagai mata uang regional atau patokan nilai tukar (*exchange rate policy*) Asia. Karena itu keinginan Jepang untuk mempromosikan Yen sebagai mata uang dan patokan nilai tukar regional Asia dapat dianggap sebagai pelengkap peran besar ekonomi Jepang di Asia. Lihat Kazuko Shirono, "Yen Bloc or Yuan Bloc: An Analysis of Currency Arrangements in East Asia", *IMF Working Paper*, IMF Institute, 2009, hlm 16. Bahasan kecurigaan AS terhadap internasionalisasi Yen lihat Kai He, "Institutionalism Balancing in International Relations Theory; Economic Interdependence and Balance of Power Strategy in Southeast Asia", 2008; 14; 489 *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 3, 2008, hlm 507. Aspek ekonomi politik tiga blok mata uang internasional (Dollar, Euro, dan Yen) diulas secara singkat dalam Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, New Jersey: Princeton University Press, 2001, hlm 257.

terisolasi secara ekonomi dan politik. Sehingga China berupaya mencari simpati AS untuk mendukungnya dalam negosiasi bergabung ke *World Trade Organization* (WTO). Selain itu, China juga tidak melihat krisis Asia sebagai ancaman besar bagi perekonomiannya.¹⁵

Korea Selatan sebenarnya mempunyai kepentingan yang sangat besar dengan AMF, khususnya karena Korea Selatan juga menjadi korban krisis Asia. Tetapi, kondisi perekonomian Korea Selatan yang semakin parah memaksanya untuk segera meminta bantuan ke IMF. Akibatnya Korea Selatan tidak mungkin lagi mendukung AMF. Implikasinya, ASEAN yang sejak awal mendukung AMF menjadi tidak berdaya untuk memaksa direalisasikannya AMF. ASEAN akhirnya terpaksa meminta bantuan kepada IMF untuk menanggulangi krisis Asia 1998.¹⁶

Kolaborasi penolakan AS, IMF, dan China menjadikan Jepang harus berfikir realistis. Pada November 1997, Jepang memutuskan untuk tidak melanjutkan proposal AMF ketahapan yang lebih lanjut. Namun demikian, Jepang tetap mengupayakan untuk menempuh cara lain agar ide kerjasama finansial regional Asia tetap berjalan.

3.3.2 Negosiasi dan Kompromi

3.3.2.1 Pendekatan Jepang ke China dan Perubahan Sikap China

Kegagalan pembentukan AMF merupakan suatu pembelajaran bagi Jepang untuk berusaha lebih mendekati diri dengan pihak-pihak yang menolak AMF. Melalui negosiasi dan kompromi, diharapkan dapat menjadi suatu pendekatan diplomatik yang membawa jalan keluar terbaik dan menguntungkan semua pihak.

¹⁵ China tidak terkena dampak langsung dari krisis Asia 1998, Lihat Paul Bowles, "Asia Post-Crisis Regionalism: Bringin the State Back in, Keeping the (United) States Out", *Review of Internasional Political Economy*, Vol.9, No. 2, 2002, hlm 241.

¹⁶ Kecuali Malaysia yang secara tegas menolak intervensi IMF dan AS. Penolakan tersebut dimungkinkan karena fundamental ekonomi Malaysia lebih baik. Beban utang lebih sedikit, sektor perbankan lebih sehat, defisit transaksi berjalan lebih kecil, konflik politik terbatas, dan Malaysia cepat bergerak dengan menerapkan kontrol arus keluar modal sehingga depresiasi Ringgit bisa dibatasi. Dikutip dari Zainuddin Djafar, *Rethinking The Indonesia Crisis*, Jakarta: Pustaka Jaya, 2006, hlm. 74-81.

Meskipun pemerintah Jepang menyayangkan penolakan China akan proposal AMF, Jepang tetap berusaha untuk menjalin komunikasi dan melakukan pendekatan dengan pemerintah China. Jepang menyadari, tidak adanya akses langsung antara lembaga otoritas keuangan Jepang dan China merupakan penghambat utama yang akhirnya menyebabkan China kurang mendapatkan informasi detail tentang langkah Jepang untuk menanggulangi krisis Asia.

Pemerintah Jepang pernah mengupayakan untuk melakukan pendekatan ke China melalui Otoritas Moneter Hong Kong (*Hong Kong Monetary Authority*) untuk meyakinkan China akan manfaat kerjasama pembentukan dana moneter regional. Namun, tindakan ini dinilai sebagai bentuk kesalahan diplomatis yang fatal dan menyinggung otoritas Beijing. Pemerintah Jepang kemudian menempuh cara lain, yakni berhadapan langsung dengan Gubernur Bank Sentral China (*Peoples' Bank of China*). Yang terjadi tidak jauh berbeda, Jepang tetap saja tidak mendapatkan kepastian dukungan China. Gubernur Bank Sentral China menyatakan dirinya tidak dapat menjanjikan komitmen apapun sampai proposal Jepang tersebut dibicarakan dengan lembaga terkait lainnya seperti menteri keuangan China.¹⁷

Alasan Jepang untuk mendekati diri ke China dilandasi oleh kebutuhan untuk mendapatkan dukungan kekuatan ekonomi dan politik China. Karena, tanpa adanya dukungan China, kerjasama finansial regional menjadi sulit untuk direalisasikan.

China kemudian memutuskan untuk mendukung Jepang merealisasikan kerjasama finansial regional. Setelah adanya kepastian diterimanya China sebagai anggota WTO, China segera menata ulang kebijakan luar negerinya untuk lebih membuka diri dengan negara-negara tetangganya. Perubahan sikap China ini dilatar belakangi oleh kejadian pengeboman NATO di Kedutaan Besar China di Belgrade pada Mei 1999, saat terjadi perang Kosovo. Insiden ini menyadarkan China bahwa dunia ini akan berbahaya jika dipegang oleh satu kekuatan tunggal

¹⁷ Jennifer Amyx menyebutnya dengan *diplomatic merits for both Japan and China*. Lihat : Jennifer Amyx, "What Motives Regional Financial Cooperation in East Asia Today?", *Asia Pacific Issues*, Analysis from the East-West Center No. 76, Februari 2005, hlm 2.

seperti sistem unipolar AS. Untuk itulah, China kemudian merasa perlu untuk bekerjasama dengan negara-negara tetangganya membentuk suatu kekuatan yang mampu mengimbangi besarnya pengaruh AS di Asia.¹⁸

Alasan lain perubahan China adalah adanya keinginan China untuk merubah persepsi negara-negara ASEAN yang melihat China sebagai ancaman (“*China Threat*”) dalam bidang ekonomi dan militer.

3.3.2.2 Manila Framework

Pada November 1997, diadakan suatu pertemuan antar pejabat kementerian keuangan negara-negara Asia Pasifik di Manila. Negara-negara yang hadir diantaranya Jepang, China, Korea Selatan, Hong Kong, Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, Thailand, Brunei Darussalam, Australia, New Zealand, Kanada, AS, dan perwakilan lembaga IMF dan ADB.¹⁹

Pertemuan ini kemudian dikenal dengan sebutan *Manila Framework*. Adapun visi-visi dari *Manila Framework* adalah sebagai berikut: **Pertama**, sebagai suatu mekanisme pengawasan ekonomi regional di Asia yang fungsinya melengkapi IMF dalam mengawasi ekonomi global. **Kedua**, meningkatkan kerjasama ekonomi untuk memperkuat sistem finansial domestik dan mekanisme pengaturannya. **Ketiga**, memperkuat kapasitas IMF dalam merespon krisis finansial. **Keempat**, kerangka kerjasama pembiayaan yang akan melengkapi sumber daya yang dimiliki IMF.²⁰

Dari keempat komponen diatas, *Manila Framework* menjadi suatu kemenangan besar bagi IMF dan AS. Sejak awal pembentukannya, Manila

¹⁸ Lihat: Paul Bowles, “Asia’s Post Crisis Regionalism: Bringing the State Back In, Keeping the (United) States Out”, *Review of International Political Economy*, Vol. 9, No.2, 2002, hlm 255-257.

¹⁹ *Ibid*, hlm 70. dan Kiuchi Takashi, “Future of ASEAN-Japan Financial Relation”, *ASEAN-Japan Cooperation: A Foundation for East Asian Community*, Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2003, hlm 110.

²⁰ Lihat: MOF, *The Council on Foreign Exchange and Other Transactions*, “Lesson from the Asian Currency Crisis - Risks Related to Short-Term Capital Movement and the “21st Century-Type” Currency Crisis, 19 May 1998, http://www.mof.go.jp/english/tosin/ela_703.htm, Chapter 2. Dikutip oleh Philip Lipsy, “Japan’s Asian Monetary Fund Proposal”, *Standford Journal of East Asian Affairs*, Vol 3, No. 1, Spring 2003, hlm 96.

Framework memang dirancang untuk tidak mengurangi peran IMF dan bukan untuk menggantikan institusi regional AMF (hal ini terlihat dari terbatasnya fasilitas pinjaman Manila *Framework* yang sangat terbatas dibandingkan dengan fasilitas pinjaman yang dirancang Jepang dalam proposal AMF).²¹

3.3.3 Miyazawa Initiative

Ide awal Jepang untuk memberikan bantuan lebih besar dalam proposal AMF dialihkan dengan memberikan bantuan bilateral untuk negara-negara ASEAN. Pemerintah Jepang melalui Menteri Keuangan Miyazawa Ki'ichi memperkenalkan kebijakan bantuan baru dalam bentuk *Miyazawa Initiative* pada pertemuan Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Sentral negara-negara G-7 di Washington DC pada tanggal 3 Oktober 1998.

Berbeda dengan format proposal AMF yang multilateral, *Miyazawa Initiative* merupakan bantuan pemerintah Jepang yang sifatnya bilateral. Fokus dari *Miyazawa Initiative* adalah memberikan dana tambahan (berbentuk *fresh money*) kepada negara-negara Asia yang mengalami kesulitan ekonomi terparah akibat terkena dampak krisis dan memberikan kontribusi untuk stabilitas pasar finansial internasional.

Secara garis besar, tujuan dari *Miyazawa Initiative* antara lain²²: **Pertama**, membantu restrukturisasi utang sektor swasta dan berupaya menciptakan sistem finansial yang sehat dan stabil. **Kedua**, menguatkan jaring pengaman sosial (*social safety net*), khususnya bagi kelompok miskin yang rentan terhadap dampak krisis. **Ketiga**, menstimulus perekonomian untuk menciptakan lapangan pekerjaan. **Keempat**, mengatasi permasalahan kredit (fasilitasi pembiayaan perdagangan dan bantuan untuk usaha kecil dan menengah).

²¹ Glenn D. Hook, Julie Gilson, Christopher W. Hughes, dan Hugo Dobson, "Japan and the East Asian Financial Crisis: Patterns, Motivations, and Instrumentalisation of Japanese Regional Economic Diplomacy", University of Warwick, United Kingdom, 2002, hlm 12.

²² Bantuan *Miyazawa Initiative* akan diimplementasikan dengan syarat reformasi ekonomi dijalankan, sesuai dengan kondisi masing-masing ekonomi. Lihat <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/indonesia/joint0611-2.html> (diunduh pada 3 Juni 2010).

Paket bantuan yang diberikan pemerintah Jepang dalam *Miyazawa Initiative* berjumlah US\$30 miliar. Dari jumlah tersebut, US\$15 miliar disediakan untuk kebutuhan finansial jangka menengah-jangka panjang (*medium-to long-term financial needs*), dengan target bantuan lebih kepada penyelamatan krisis, seperti revitalisasi ekonomi dan restrukturisasi perbankan. Sedangkan US\$15 miliar lainnya disediakan untuk kebutuhan modal jangka pendek (*short-term capital needs*) yang diperlukan oleh negara-negara Asia selama proses reformasi ekonomi diimplementasikan.²³

Negara-negara Asia yang menerima bantuan *Miyazawa Initiative* antara lain: Thailand US\$1,9 miliar pada Desember 1998; Malaysia, US\$1,5 miliar pada Desember 1998 dan US\$700 juta pada Maret 1999; Indonesia, US\$2,4 miliar pada Februari 1999; Filipina, US\$1,6 miliar pada Maret 1999; dan Korea Selatan, US\$5 miliar pada Januari 1999 dan US\$1 miliar pada Maret 1999 (Lihat Tabel 3.3).²⁴

Tabel 3.3

Bantuan Miyazawa Initiative

	Negara Penerima	Jumlah Bantuan
Desember 1998	Thailand	US\$1,9 miliar
	Malaysia	US\$1,5 miliar
Januari 1999	Korea Selatan	US\$5,0 miliar
Februari 1999	Indonesia	US\$2,4 miliar
Maret 1999	Korea Selatan	US\$1,0 miliar
	Malaysia	US\$0,7miliar
	Filipina	US\$1.6 miliar

Sumber: Hughes, 2000

²³ Bhubhinder Singh, "ASEAN's Perceptions of Japan: Change and Continuity," *Asian Survey*, Vol. 42, No. 42, 2002, hlm 288.

²⁴ Christopher W. Hughes, "Japanese Policy and the East Asian Currency Crisis: Abject Defeat or Quiet Victory?", *Review of International Political Economy*, Vol. 7, No. 2, 2000, hlm 246.

Dana Miyazawa *Initiative* berasal dari perusahaan-perusahaan, institusi-institusi finansial dan pemerintah Jepang. Pinjaman ini sifatnya tidak mengikat, pengembalian pinjaman akan dilakukan setelah perusahaan-perusahaan dan bank-bank di Asia berhasil menyelesaikan kredit-kredit macet dan melakukan restrukturisasi industri.²⁵

Miyazawa *Initiative* merupakan alat untuk mencapai kepentingan Jepang. Kebijakan ini menjadi salah satu bukti bahwa Jepang tetap berkomitmen untuk membantu negara-negara yang terkena dampak krisis untuk keluar dari permasalahan kesulitan mendapatkan dana IMF. Meskipun AMF tidak berhasil diwujudkan, bukan berarti peran Jepang di ASEAN menjadi mati. Bagi Jepang, tujuan akhir kebijakan luar negerinya bukan untuk mengimplementasikan AMF, tetapi lebih kepada tindakan riil untuk mengatasi krisis. Miyazawa Initiative merupakan salah satu target bantuan yang berhasil diwujudkan Jepang.

3.4 Pelajaran dari Krisis Asia 1998

3.4.1 Peran Asia Vs Peran AS dan IMF

Respon Jepang begitu cepat untuk menyelamatkan krisis krisis Asia. Selain menjadi negara pertama yang memberikan bantuan finansial (*financial support*) ke Thailand, Jepang juga mengajak negara-negara Asia untuk memberikan kontribusinya untuk Thailand. Dari paket bantuan IMF ke Thailand, diketahui bahwa total dana bantuan darurat yang diberikan oleh negara-negara Asia jumlahnya jauh lebih besar dibandingkan negara lainnya. Negara-negara Asia memberikan kontribusi mencapai 55%, jauh diatas peran IMF dan *World Bank* yang masing-masing berkisar 23,3 % dan 8,7%. Jepang mempunyai kontribusi 23%, sama dengan IMF. Dalam bantuan ke Indonesia, total bantuan bilateral Asia lebih dari 30% dari total komitmen paket yang dikelola IMF (Lihat Tabel 3.4).

²⁵ Lim Hua Sing, *Japan's Role in Asia*, Singapura: Time Academic Press, 2001, diterjemahkan oleh Markus Prihminto Widodo, *Peranan Jepang di Asia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001, hlm 358.

Tabel 3.4

Komposisi Sumber Dana Bantuan Finansial ke Thailand & Indonesia

	Nilai (US\$ Miliar)	Porsi (%)
Bantuan Untuk Thailand		
IMF	4,0	23,3
World Bank	1,5	8,7
ADB	1,2	7,0
Negara		
Australia	1,0	5,8
Jepang	4,0	23,3
Brunei	0,5	2,9
China	1,0	5,8
Hong Kong	1,0	5,8
Indonesia	0,5	2,9
Korea	0,5	2,9
Malaysia	1,0	5,8
Singapura	1,0	5,8
Total	17,2	100,0
Bantuan Untuk Indonesia		
IMF	11,2	26,5
World Bank	5,5	13,0
ADB	4,5	10,7
Negara		
Amerika	3,0	7,1
Australia	1,0	2,4
Jepang	5,0	11,8
China	1,0	2,4
Hong Kong	1,0	2,4
Malaysia	1,0	2,4
Singapura	5,0	11,8
Lainnya	4,0	9,5
Total	42,2	100,0

Sumber: Rajan, 2000²⁶

Besarnya peran negara-negara Asia, khususnya Jepang, dalam paket bantuan ke Thailand dan Indonesia pada krisis Asia memberikan inspirasi dan keyakinan bagi negara-negara Asia bahwa kerjasama finansial regional sangat

²⁶ Data juga tersedia dalam <http://www.imf.org> dan <http://www.mof.go.jp> (diunduh pada 17 Mei 2010).

realistis dan mempunyai manfaat praktis bagi stabilisasi ekonomi Asia.²⁷ Bila sesama negara Asia mampu menyediakan dana stabilisasi finansial yang jauh lebih besar dari yang disediakan IMF dan AS, lebih baik Asia mengurangi ketergantungannya dari IMF maupun AS.²⁸

Alokasi dana IMF ke Asia terbilang kecil jika dilihat dari besarnya dana finansial yang dibutuhkan dan banyaknya negara Asia yang terkena dampak krisis. Terbatasnya dana yang digelontorkan IMF di Asia ditengarai karena sumber dana umum atau *General Resources Account* (GRA) banyak digunakan untuk memfasilitasi permasalahan finansial di Brazil, Argentina, dan Turki.²⁹ Akibatnya, kuota yang diberikan untuk Asia menjadi terbatas. Sebagai contoh, dana bantuan yang dibutuhkan Thailand jumlahnya tiga kali lebih besar dari kuota yang diberikan oleh IMF. Sehingga pemerintah Thailand meminta Jepang untuk membantunya.

Ketimpangan (*gap*) finansial antara jumlah dana yang dibutuhkan negara-negara Asia dengan kuota dana bantuan yang diberikan IMF, memberi peluang bagi institusi finansial internasional, bantuan bilateral, maupun pinjaman dari sektor swasta untuk memenuhi kebutuhan dana yang diperlukan oleh masing-masing negara Asia yang terkena krisis. Masuknya bantuan diluar IMF mendorong Jepang untuk kembali mewacanakan pembentukan kerjasama finansial regional. Para pejabat MOF semakin gencar melakukan pendekatan demi pendekatan ke beberapa negara Asia agar bersatu membentuk suatu kerjasama yang mampu menjadi pengganti AMF.

²⁷ Phillip Y Lipcy, "Japan's Asian Monetary Fund proposal", *Standford Journal of East Asian Affairs*, 2003, Vol 3, No. 1, hlm. 100-101

²⁸ *Ibid*

²⁹ Tadahiro Asami, "*Chiang Mai Initiative as the Foundation of Financial Stability*", Maret 2005, dalam <http://www.aseansec.org/17905.pdf>, hlm 8. (diunduh pada 3 Mei 2010).

3.4.2 Pandangan Jepang Terhadap Peran AS dan IMF saat Mengatasi Krisis Asia

Menurut AS dan IMF, krisis Asia disebabkan oleh permasalahan yang bersifat fundamental, sehingga harus dilakukan reformasi struktural ekonomi secara total untuk memulihkan ekonomi. Reformasi ini meliputi kebijakan stabilisasi makro dengan kebijakan moneter dan fiskal yang ketat, menunda proyek-proyek prestisius bersekala besar, deregulasi sektor riil, liberalisasi pergerakan arus modal, penghapusan pengendalian harga (termasuk mengadopsi nilai tukar mengambang), dan modernisasi pasar internasional.

Tindakan AS dan IMF yang menuntut negara ASEAN melakukan reformasi struktural dinilai Jepang sangat tidak tepat dan akan menyebabkan krisis nilai tukar dan krisis likuiditas menjadi semakin parah. Pemaksaan reformasi struktural ini menimbulkan dampak negatif berupa krisis sektor riil yang dapat mempersulit negara yang mengalami krisis.

Pejabat-pejabat Jepang yang kecewa dengan cara AS dan IMF menangani krisis Asia secara terbuka mengkritik dan menyatakan bahwa IMF telah mengambil kebijakan yang salah. Misalnya, dalam dokumen Lembaga Perencanaan Ekonomi (*Economic Planning Agency*) dibawah MOF dalam “*White Paper on the World Economy in 1998*” menyatakan:

It may be questioned whether the remedies applied by the IMF were appropriate. Why were they unable to prevent a deepening of the crisis? Perhaps the policies for macroeconomic stabilization were too restrictive. Conversely, would economies have stabilized and recovered without austerity programs? Was it appropriate to demand structural adjustments in the very midst of the crisis?

Pada point lanjutan juga dipertanyakan peran lembaga dunia IMF dan World Bank yang memang didominasi AS:

Half a century has passed since the construction of the global financial system centered around the IMF and the World Bank. Has not the time for reexamination of this system come?

Keberanian pejabat Jepang ini didasari oleh rasa kecewa akan respon AS terhadap penyelesaian masalah krisis Asia. Bila dibandingkan dengan terjadinya krisis di Meksiko, perlakuan AS sangat berbeda terhadap krisis Asia. Respon AS begitu lamban dalam mengatasi krisis Asia. Penolakan AS terhadap proposal AMF semakin menjelaskan ketidak tulusannya membantu negara-negara Asia. Kebijakan AS yang hanya memberikan kesempatan bantuan dari IMF serta adanya “kebijakan titipan” AS dalam IMF menambah kekecewaan negara-negara Asia terhadap AS.³⁰

Idealnya, tugas IMF dalam mengatasi krisis nilai tukar adalah menyediakan dana talangan jangka pendek dan bukan melakukan reformasi struktural ekonomi. Biasanya reformasi struktural dilakukan dalam kondisi ekonomi yang telah stabil, sehingga ekonomi dapat “menanggung” beban biaya proses reformasi struktural seperti gejolak tingkat harga domestik, meningkatnya angka pengangguran, dan gejolak politik. Sikap AS dan IMF yang memaksakan proses reformasi struktural di saat Asia sedang dilanda krisis menimbulkan pertanyaan motif sesungguhnya kebijakan tersebut.³¹

Negara-negara Asia yang telah banyak mengadaptasi model *Developmental State* kesulitan untuk menyesuaikan kebijakan domestiknya dengan kebijakan IMF. Jepang memahami betapa sulitnya menyesuaikan kebijakan domestik suatu negara untuk menerapkan persyaratan-persyaratan ketat tersebut. Untuk itulah Jepang tidak menyertakan persyaratan-persyaratan tertentu

³⁰ Kiuchi Takashi, “Future of ASEAN-Japan Financial Relation”, *ASEAN-Japan Cooperation: a Foundation for East Asian Community*, Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2003, hlm 110.

³¹ Dalam pembagian tugas lembaga keuangan dunia, IMF lebih mengarah pada stabilisasi ekonomi moneter dengan pinjaman 2-4 tahun, sedangkan World Bank biasanya mengarah pada program pembangunan jangka panjang, termasuk reformasi struktural sektor riil.

dalam proposal AMF.³² Jepang sangat tidak setuju dengan upaya AS memaksakan kebijakan-kebijakan "titipan" dalam program stabilisasi moneter IMF, termasuk program reformasi struktural seperti penghentian proyek nasional yang dianggap tidak efisien, pengurangan subsidi, dan liberalisasi ekonomi lanjutan.

Tindakan Malaysia yang memilih tidak meminta bantuan ke IMF menjadi pelajaran penting lainnya. Malaysia secara sepihak menerapkan kebijakan kontrol arus modal dan mematok nilai tukar Ringgit terhadap Dolar AS (US\$1 = 3,8 RM). Hal ini memungkinkan Malaysia menurunkan suku bunga dan pada saat bersamaan meredam aksi spekulasi.³³

Jepang sangat mendukung kebijakan kontrol arus modal yang diadopsi Malaysia. Karena, Jepang memandang positif kebijakan intervensi pemerintah dalam ekonomi yang menjadi model pembangunan Asia ala Jepang (*Developmental State*). Sebaliknya, AS tidak mendukung kebijakan kontrol arus modal yang dianggap berlawanan dengan prinsip mekanisme pasar bebas. Pertentangan ideologi kebijakan intervensi pemerintah dalam pembangunan inilah yang mendasari Jepang untuk membentuk AMF.

3.5 Proses Pembentukan *Chiang Mai Initiative*

Proses pembentukan *Chiang Mai Initiative* berlangsung dalam kerangka ASEAN+3. Dari kerangka inilah kemudian lahir beberapa inisiatif yang diharapkan dapat mempromosikan niat baik politik (*political goodwill*), integrasi ekonomi, dan kerjasama regional.³⁴

³² Lihat Eisuke Sakakibara, "The Asian Monetary Fund: Where Do We Go From Here", *International Conference on Globalization*, Institute Strategic of International Studies (ISIS), Kuala Lumpur, 26 Februari 2001, hlm 1.

³³ Syamsul Hadi, et al, *Post Wahington Consensus dan Politik Privatisasi di Indonesia*, Jakarta: Marjin Kiri, 2007, hlm 36.

³⁴ Rodolfo C, Saverino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*, Singapore: ISEAS, 2006, hlm 265.

ASEAN+3 merupakan kerjasama negara-negara ASEAN plus Jepang, China, dan Korea. Kerjasama ini dibentuk pertama kali dalam suatu pertemuan antar kepala negara di Malaysia, tepatnya pada Desember 1997.

Pertemuan tersebut selain untuk merayakan tigapuluh tahun eksistensi ASEAN juga mengagendakan pembentukan kerjasama finansial regional yang akan melibatkan negara-negara ASEAN dan Asia Timur. Duduk berdamangan dengan para pemimpin negara ASEAN, Perdana Menteri Jepang Keiziro Obuchi, Presiden China Ziang Zemin, dan Presiden Korea Kim Young Sam untuk pertama kalinya berkumpul bersama dalam satu forum membahas mengenai pentingnya mewujudkan kerjasama finansial regional untuk mengatasi krisis Asia. Pertemuan tersebut kemudian menghasilkan kesepakatan untuk membentuk ASEAN+3, yang terdiri dari sepuluh anggota ASEAN plus Jepang, China, dan Korea. Dari pembentukan inilah, maka pertemuan para pemimpin negara di dua kawasan Asia dikenal dengan KTT ASEAN+3 pertama.³⁵

Dalam perkembangannya, KTT ASEAN+3 berlangsung secara berkala dan tiap tahunnya menghasilkan beberapa komitmen. Komitmen kerjasama finansial regional untuk mencapai kepentingan bersama dan memperkuat mekanisme bantuan melalui kerangka ASEAN+3 ditegaskan secara eksplisit dalam hasil pertemuan KTT ASEAN+3 di Manila pada November 1999, seperti pernyataan berikut:

“in monetary and financial cooperation, they agreed to strengthen policy dialogue, coordination and collaboration on the financial, monetary and fiscal issues of common interest, focusing initially on issues related to macroeconomic risk management, enhancing corporate governance, monitoring regional capital flows, strengthening banking and financial systems, reforming the international financial architecture, and enhancing self-help and support mechanisms in East Asia through the ASEAN+3

³⁵ “Japan’s Leading Role in East Asian Regionalism Toward Building an East Asian Community”, *East Asian Strategic review*, 2005, hlm 38.

*Framework, including the ongoing dialogue and cooperation mechanism of the ASEAN+3 finance and central bank leaders and officials”.*³⁶

Saat pertemuan KTT ASEAN+3 berikutnya di Chiang Mai-Thailand pada Mei 2000, Menteri Keuangan ASEAN+3 menegaskan pentingnya suatu kerjasama finansial regional melalui mekanisme “*self-help*” yang melengkapi fasilitas internasional yang telah ada.³⁷

Kemudian, para Menteri Keuangan sepakat untuk membentuk *Chiang Mai Initiative* yang merupakan perluasan kerjasama swap ASEAN, dimana negara-negara yang terlibat dalam CMI mencakup negara-negara ASEAN, Jepang, China, dan Korea. Seperti pernyataannya berikut ini:

*“We agreed to strengthen the existing cooperative frameworks among our monetary authorities through the "Chiang Mai Initiative". The Initiative involves an expanded ASEAN Swap Arrangement that would include ASEAN countries, and a network of bilateral swap and repurchase agreement facilities among ASEAN countries, China, Japan and the Republic of Korea”.*³⁸

³⁶ MOFA, “Joint Statement on East Asia Cooperation”, <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/pmv9911/joint.html>. (diunduh pada 19 Mei 2010)

³⁷ MOF, “The Joint Ministerial Statement of the ASEAN + 3 Finance Ministers Meeting”, http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/as3_000506e.htm. (diunduh pada 10 Februari 2010).

³⁸ Statement of G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors, 3 Oktober, 1998, Washington DC, <http://www.mof.go.jp/english/if/e1e041.htm> (diunduh pada 9 Juni 2010).

Tabel 3.5

Kronologis Pembentukan CMI

Tahun	Kronologis	Keterangan
1997-1998	Krisis Finansial Asia	Negara-negara yang terkena dampaknya antara lain Thailand, Indonesia, Malaysia Filipina, Korea Selatan
Desember 1997	KTT ASEAN+3 pertama di Kuala Lumpur	Rencana pembentukan kerjasama regional untuk mengatasi krisis Asia.
Desember 1998	KTT ASEAN+3 kedua di Hanoi	Meningkatkan <i>policy dialogue</i>
Nov-99	KTT ASEAN+3 di Manila	1. Mendukung mekanisme "self-help" 2. ASEAN+3 diinstitutionalisasi 3. ASEAN+3 menjadi forum tingkat Menteri Keuangan beserta jajarannya (Wakil Menteri Keuangan, Gubernur Bank Sentral, dan Wakil Gubernur Bank Sentral 4. Pelaksanaan ASEAN+3 didasarkan kepada <i>Joint Statement on East Asia Cooperation</i> , <i>East Asia Vision Group Report</i> , dan <i>Report of the East Asia Study Group</i>
Mei 2000	Pertemuan Menteri Keuangan ASEAN+3 di Chiang Mai	Membentuk CMI sebagai jaringan bilateral swap negara ASEAN+3

Sumber: MOF, 2010

3.5.1 Mekanisme *Chiang Mai Initiative*

Chiang Mai Initiative (CMI) merupakan kesepakatan pertama yang berhasil dibentuk dalam kerangka kerjasama ASEAN+3 dan menjadi salah satu yang paling menonjol dalam bidang keuangan.³⁹

³⁹ Lihat: Tadahihiro Asami, hlm 10, dan Hitoshi Tanaka dan Adam P. Liff, "Japan's Foreign Policy and East Asian Regionalism", *International Institutions and Global Governance Program; Japan Studies Program*, Desember 2009, hlm 4. Dalam tulisannya nya dipaparkan bahwa CMI "essentially a watered-down version of the original proposal AMF".

Ide pembentukan CMI telah dirumuskan oleh para pemimpin negara sejak pertemuan KTT ASEAN+3 kedua di Hanoi pada Desember 1998, dimana masing-masing negara menyatakan keoptimisannya dari perkembangan hubungan kerjasama yang mereka jalin dalam forum ASEAN+3.

Sebagai tindak lanjutnya, pada pertemuan KTT ASEAN+3 ketiga di Manila pada November 1999, terdapat beberapa kesepakatan-kesepakatan, antara lain: **Pertama**, ASEAN+3 diinstitutionalisasikan. **Kedua**, ASEAN+3 menjadi forum pertemuan tingkat Menteri Keuangan beserta jajarannya (Wakil Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Sentral). **Ketiga**, pelaksanaan kerjasama ASEAN+3 didasarkan kepada *Joint Statement on East Asia Cooperation, East Asia Vision Group Report* dan *Report of the East Asia Study Group*.⁴⁰

Dari serangkaian pertemuan tersebut, kemudian disepakatilah untuk membentuk kerjasama CMI pada Mei 2000 di Chiang Mai Thailand. CMI merupakan suatu mekanisme yang menyediakan kelebihan dana cadangan devisa dari negara-negara ASEAN+3 untuk dipakai oleh anggota ASEAN+3 yang mengalami kesulitan likuiditas jangka pendek.⁴¹

Adapun persyaratan dalam CMI diantaranya: **Pertama**, apabila ada negara yang ingin menarik sejumlah dana, maka negara tersebut harus menegosiasikan secara individu ke negara anggota lainnya. **Kedua**, jangka waktu swap adalah tiga bulan, dan dapat dilakukan enam kali dalam kurun waktu dua tahun. **Ketiga**, mata uang yang dipakai dalam swap adalah Dolar AS terhadap mata uang lokal masing-masing negara. **Keempat**, porsi swap yang dapat ditarik tidak melebihi sepuluh persen, sisanya yang sembilan puluh persen akan didapatkan apabila negara yang menarik dana bersedia menyetujui program yang diajukan IMF.⁴²

Implementasi CMI adalah suatu manifestasi dari kerjasama finansial regional di Asia yang bertujuan untuk: **Pertama**, mencegah gejolak finansial dan

⁴⁰Lihat <http://www.deplu.go.id/Pages/Asean.aspx?IDP=3&l=id>, (diunduh pada Oktober 2009).

⁴¹ www.aseansec.org/16580.htm (diunduh pada 3 Oktober 2009).

⁴² Tadahiro Asami, "Chiang Mai Initiative as the Foundation of Financial Stability", Maret 2005, dalam <http://www.aseansec.org/17905.pdf> (diunduh pada 3 Mei 2010)

memperkuat respon bersama terhadap serangan spekulasi finansial global. **Kedua**, membentuk suatu sistem yang dapat mengawasi arus modal dan fasilitas keuangan regional. **Ketiga**, membentuk mekanisme sistem peringatan sejak dini (*early warning system*) untuk menciptakan stabilitas finansial di kawasan. **Keempat**, mempromosikan pertukaran informasi aliran modal negara-negara ASEAN+3 melalui data-data yang valid.

Sejak CMI berdiri, telah banyak perkembangan yang berhasil dilakukan. CMI yang awalnya hanya merupakan perjanjian antara dua negara ASEAN+3 dengan skala dana yang relatif kecil (sekitar US\$1-6 miliar) semakin hari peningkatan intensitas kerjasama bilateral semakin besar. Pada tahun 2002 total dana kerjasama CMI mencapai US\$17,0 miliar, dan terus meningkat menjadi US\$31,5 miliar (2003), US\$36,5 miliar (2004), US\$52,0 miliar (2005), US\$75,0 miliar (2006), US\$86,0 miliar (Januari 2008), dan US\$90,0 miliar (awal 2009).

Begitupun dengan format kerjasama bilateral swap. Jika sebelumnya hanya satu arah (*oneway*), dalam perjalanannya menjadi dua arah. Bahkan perkembangan terakhir CMI menunjukkan adanya kesepakatan untuk membentuk multilateralisasi CMI. Sebagai contoh, pada 30 Juli 2001, Jepang mengawali perjanjian BSA satu arah dengan Thailand yang nilainya mencapai US\$3 miliar. Kemudian perjanjian ini diperbaharui menjadi BSA dua arah (*twoway*) antara: (a) Dolar AS dan Baht dan (b) Dolar AS dan Yen, dengan nilai sebesar US\$3 miliar pada 7 Maret 2005. Pada 10 Juli 2007, besaran perjanjian BSA dua arah tersebut menjadi (a) Dolar AS dan Baht adalah US\$ 6miliar dari Jepang kepada Thailand dan (b) Dolar AS dan Yen tetap US\$3 miliar dari Thailand ke Jepang.⁴³

⁴³ Persetujuan CMIM ditandai dengan total nilai kerjasama mencapai US\$ 120 Miliar pada Desember 2009, Lihat Joint Press Release, "The Establishment of the Chiang Mai Initiative Multilateralization", <http://www.boj.or.jp/en/type/release/adhoc09/un0912d.htm> (diunduh pada 3 Mei 2010).

Tabel 3.6

Kerangka Kerjasama Swap Bilateral dalam CMI

Negara Asal	Tujuan								
	China	Jepang	Korea	Indonesia	Malaysia	Filipina	Singapura	Thailand	Total
China		3,0	4,0	4,0	1,5	2,0		2,0	16,5
Jepang	3,0		13,0	6,0	1,0	6,0	3,0	6,0	38,0
Korea	4,0	8,0		2,0	1,5	2,0		1,0	18,5
Indonesia			2,0						2,0
Malaysia			1,5						1,5
Filipina		0,5	1,5						2,0
Singapura		1,0							1,0
Thailand		3,0	1,0						4,0
Subtotal	7,0	15,5	23,0	12,0	4,0	10,0	3,0	9,0	84,0
Kerangka kerjasama SWAP									2,0
Total	7,0	15,5	23,0	12,0	4,0	10,0	3,0	9,0	86,0

Sumber: ADB, 2008

3.5.2 Perkembangan *Chiang Mai Initiative*

Perkembangan CMI semakin meningkat dari tahun-ke-tahun. Pada Pertemuan Tingkat Menteri Keuangan ASEAN+3 yang berlangsung pada 4 Mei 2005 di Istanbul-Turki, disepakati agar efektifitas CMI sebagai kerjasama finansial regional harus semakin ditingkatkan. Dalam *Joint Statement* disebutkan:

“We reaffirmed our resolution to strengthen our self-help and support mechanism in East Asia by making the CMI a more effective and disciplined framework. As a basic principle for the review, we agreed to firmly maintain the CMI’s two core objectives, namely, (1) to address short-term liquidity difficulties in the region and (2) to supplement the existing international financial arrangements. Taking into account (i) the

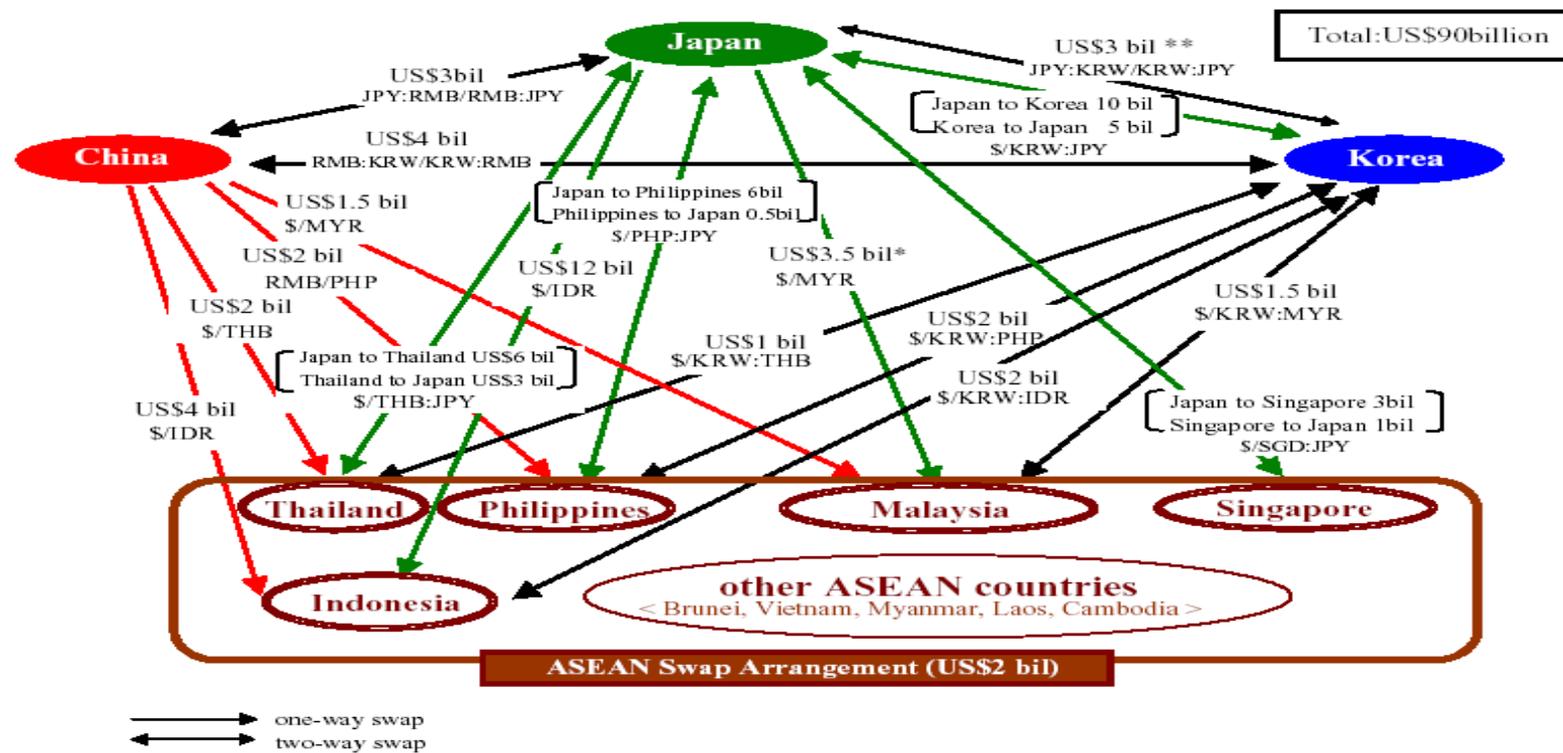
*improvement in our economic and financial situations and (ii) the advancement in our various initiatives for regional financial cooperation, such as regional surveillance and the Asian Bond Markets Initiative, as well as reflecting the existing vulnerabilities in the global financial markets, we agreed upon the following measures to enhance the effectiveness of the CMI as a self-help and support mechanism”.*⁴⁴

Adapun peningkatan efektifitas dalam CMI tersebut antara lain: **Pertama**, mengintegrasikan dan memperbaiki pengawasan ekonomi negara-negara ASEAN+3 dalam kerangka CMI, guna memungkinkan peringatan dini akan hal-hal yang ganjil dan merekomendasikan kebijakan sebagai tindakan koreksi. Proses ini dirancang untuk mengembangkan kemampuan pengawasan regional yang efektif yang melengkapi proses pengawasan yang dilakukan oleh Institusi Finansial Internasional seperti IMF. **Kedua**, menerapkan proses aktivasi swap yang transparan dan mengadopsi mekanisme pengambilan keputusan kolektif dari jaringan bilateral swap sebagai tahap awal dari proses multilateralisasi sehingga semua jaringan bilateral swap dapat diaktifkan secara kolektif dan segera ketika kondisi darurat terjadi. **Ketiga**, meningkatkan jumlah dana bilateral swap secara signifikan. Besaran keseluruhan bilateral swap harus ditingkatkan dengan cara (i) besaran setiap bilateral swap ditambah, (ii) menyepakati bilateral swap baru, misalnya sesama anggota ASEAN, dan (iii) menstransformasi bilateral swap satu arah menjadi dua arah. Setiap anggota memilih menambah nilai bilateral swap hingga seratus persen untuk setiap perjanjian yang telah ada. (pada tahun 2005 jumlah keseluruhan BSA mencapai US\$39.5 miliar yang terdiri dari 16 jejaring BSA). Sementara itu, di tingkat ASEAN, para menteri keuangan sebelumnya pada bulan April 2005 di Vientiane telah menyepakati peningkatan jumlah ASEAN *Swap Arrangement* (ASA) menjadi dua kali lipat dari semula US\$1 miliar menjadi US\$2 miliar.

⁴⁴ “Joint Ministerial Statement in Turki”, http://www.mof.go.jp/english/if/as3_050504.htm, (diunduh pada 2 Juni 2010).

Diagram 3.3

Skema Chiang Mai Initiative



Sumber: BOJ, 2009

Keempat, meningkatkan porsi swap yang dapat ditarik tanpa keterkaitan dengan program IMF dari semula sepuluh persen menjadi duapuluh persen.⁴⁵

Kunci sukses dalam kerjasama CMI dapat dilihat dari seberapa jauh kesepakatan yang telah dibuat mampu memobilisasi fasilitas bersama negara-negara Asia ketika dibutuhkan. Mobilisasi ini membutuhkan kordinasi kebijakan yang nyata dari setiap negara untuk mampu mengawasi jalannya kegiatan CMI secara efektif.

Peran Jepang dalam kerjasama finansial regional memang lebih banyak dipaparkan pada proses menuju CMI. Namun demikian, Jepang tetap menunjukkan perhatiannya terhadap kerjasama CMI sejak Jepang mulai melobi China untuk kemudian mendukung CMI sebagai wadah bersama menciptakan stabilitas regional.

China yang sebelumnya tidak menunjukkan antusiasme terhadap pembentukan kerjasama finansial regional, mulai mengubah pola pikirnya dan berpandangan bahwa Asia perlu bersatu untuk menghadapi berbagai ancaman dimasa mendatang.

Sejak China menunjukkan itikad baiknya untuk mendukung kerjasama finansial regional CMI, hubungan China dengan negara-negara ASEAN semakin erat satu sama lain. Salah satu yang paling menonjol dapat dilihat ketika Perdana Menteri China Zhu mengajukan proposal *Free Trade Agreement* (FTA) ke ASEAN dan pada November 2000. ASEAN merespon positif proposal China dan masing-masing negara sepakat untuk menjalankan kerjasama perdagangan bebas antara China-ASEAN atau *China-ASEAN Free Trade Agreement* (CAFTA) yang akan direalisasikan pada tahun 2010.

Menanggapi komitmen China-ASEAN tersebut, Perdana Menteri Koizumi ikut mengajukan inisiatif berupa *Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership* dua bulan setelah kesepakatan CAFTA. Seakan tidak mau ketinggalan, Korea Selatan bersama ASEAN melakukan perjanjian FTA. Bahkan

⁴⁵ *Ibid*

Jepang, China, dan Korea Selatan juga melakukan bilateral FTA. Dari sini dapat terlihat bagaimana kompetisi antar sesama negara Asia Timur berubah menjadi kerjasama yang saling melengkapi.

Dukungan China terhadap kerjasama finansial regional semakin memperkokoh jaringan CMI. Mengingat Jepang dan China sebagai dua negara besar di Asia, maka peran kedua negara ini menjadi faktor terpenting dalam merealisasikan kerjasama finansial regional. Begitupun dengan kekuatan ekonomi kedua ini juga akan memberikan kontribusi yang positif dari penguatan kerjasama CMI.

Meskipun CMI bukan kebijakan yang dikeluarkan oleh Jepang, namun tujuan dan prinsip dasar kerjasama AMF dan CMI tetap sama, yaitu menjaga stabilisasi finansial regional dengan cara pencegahan gejolak finansial dan memperkuat respon bersama terhadap serangan spekulasi finansial global.

Dalam mekanisme CMI, Jepang tetap mempunyai peran sentral dalam pemberian dana bilateral swap kesejumlah anggota CMI. Peran ini begitu besar dilihat dari besarnya sumber dana Jepang dibandingkan negara-negara Asia lainnya. Pembahasan mengenai kelanjutan peran Jepang dalam kerjasama CMI akan dibahas pada bab selanjutnya, sekaligus melihat kesinambungan kebijakan ekonomi luar negeri Jepang di ASEAN sejak krisis Asia 1998 sampai terjadinya krisis global 2008.