

## **BAB IV**

### **FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KOREA SELATAN DALAM MELEWATI KRISIS MONETER ASIA TAHUN 1997**

Korea Selatan merupakan negara yang tercepat dalam pemulihan ekonomi, pada tahun 1999 Korea Selatan mampu mengembalikan angka pertumbuhan ekonominya seperti sebelum krisis. Hal tersebut baru bisa dicapai oleh beberapa negara di kawasan Asia yang terdampak krisis seperti Malaysia dan Philipina pada tahun 2000, sedangkan Indonesia dan Thailand masih belum mampu memulihkan pertumbuhan ekonominya seperti sebelum krisis. Cepatnya proses pemulihan ekonomi di kawasan Asia tidak diduga sebelumnya melihat begitu besarnya tekanan krisis yang menimpa kawasan tersebut hingga menyebabkan jatuhnya nilai tukar mata uang negara-negara tersebut secara signifikan bahkan mengakibatkan runtuhnya sistem nilai tukar tetap yang dianut beberapa negara. Beberapa faktor yang menyebabkan cepatnya proses *recovery* di Korea Selatan adalah faktor eksternal dan internal dari Korea Selatan.

#### **A. Faktor Eksternal Korea Selatan**

Korea Selatan merupakan salah satu negara yang mendapatkan pinjaman dana dari *International Monetary Fund* (IMF) ketika terjadi krisis moneter tahun 1997. Pinjaman tersebut bernilai US\$40 miliar. Walaupun Korea Selatan adalah negara yang mandiri, tetapi krisis moneter berakibat pada kemunduran ekonomi yang cukup signifikan. Sebagai contoh, perusahaan otomotif KIA Motors mengalami jatuhnya pasar saham dan mengalami kerugian yang besar. Hal itu mendorong Korea Selatan untuk melakukan penyesuaian terhadap kebijakan pasar, finansial, dan perdagangan. Oleh karena itu, keberadaan dan peran IMF dinilai sangat membantu negara-negara yang sedang mengalami krisis ekonomi seperti Korea

Selatan pada tahun 1997. Peran IMF dinilai efektif dalam mengatasi permasalahan krisis moneter di Korea Selatan. Hal ini ditandai dengan bangkitnya perekonomian Korea Selatan yang lebih cepat dari negara-negara Asia lainnya.

Korea Selatan menyetujui keterlibatan IMF selama 3 tahun sejak tanggal 3 bulan Desember 1997. IMF menyediakan kira-kira (pada awalnya) US\$21 miliar dengan program yang terkait dengan upaya reformasi tersebut; kebijakan ekonomi makro, restrukturisasi sektor usaha, pengaturan dan pengawasan sektor keuangan, liberalisasi akuntansi perdagangan dan modal, reformasi pasaran tenaga kerja dan provisi informasi (Warsito, 2007). Dengan pengawasan langsung dari IMF rincian dari peraturan tentang keberhasilan reformasi dijadwalkan sedemikian rupa dan hasilnya dievaluasi secara tahap demi tahap.

Tujuan utama program penyelamatan IMF kepada Korea Selatan adalah untuk memantapkan disiplin pasar agar berlaku dengan tegas di Korea Selatan. IMF tidak hanya berharap agar Korea Selatan dapat pulih dari krisis moneter dengan menyediakan dana talangan melainkan juga berharap agar pasar Korea Selatan menjadi lebih terbuka dan diminati atau boleh dimasuki oleh investor asing. Rakyat Korea Selatan sering menganggap upaya penyelamatan IMF ini sebagai “Proyek Ekonomi IMF”.

Alasan IMF untuk membantu mengatasi krisis ekonomi Korea Selatan juga didorong oleh tujuan untuk menjaga stabilitas ekonomi politik internasional. Dengan menggunakan sistem nilai tukar dan pembayaran internasional yang lebih terbuka dapat meningkatkan penyebaran arus modal antar negara. Dalam aspek pengawasan, IMF memengaruhi

kebijakan negara-negara anggota untuk dapat meningkatkan stabilitas ekonomi di negaranya. Sehingga, dapat mengurangi kemungkinan krisis ekonomi di kemudian hari.

IMF menawarkan pinjaman terbesar US\$58 miliar kepada Korea Selatan dari semua negara di Asia Timur dengan berbagai persyaratan. Salah satunya adalah reformasi yang mendasar dari sektor ekonomi, seperti kebijakan fiskal yang ketat, neraca modal, dan liberalisasi perdagangan serta reformasi pasar tenaga kerja (Williamson, 2012). IMF pun memiliki tujuan untuk memberikan pinjaman kepada Korea Selatan dikarenakan potensi Korea Selatan sebagai negara kesebelas dengan ekonomi terbesar di dunia dalam sistem moneter internasional. Intervensi IMF terhadap Korea Selatan juga merupakan upaya untuk menyebarluaskan model liberalisme ekonomi barat.

Setelah restrukturisasi ekonomi yang didukung IMF selama 3 tahun, pasar Korea Selatan menjadi lebih terbuka bagi modal asing. Pada kasus sektor perbankan misalnya, kepemilikan saham asing pada bank-bank komersial utama meningkat 50%; Kookmin (61,2%); Korea Housing (62,4%); KorAm (66%); Shinhan (50,36%). Beberapa saham strategis yang biasanya berpengaruh pada fluktuasi index KOSPI, seperti Samsung Electronics (58,3%), POSCO 956%), SK Telecom (48,95%) dan Hyundai Motors (52,24%), dikuasai oleh modal asing. Kepemilikan asing atas perusahaan-perusahaan yang terdaftar menjadi meningkat dari 13% (1996) menjadi 30% (pada bulan Mei 2001). Aset perusahaan modal asing tersebut mencapai 8% dari GDP. Lebih besar 5% dari yang terjadi di Jerman dan lebih besar 0,3% yang di Jepang. Surat kabar terbesar Korea Selatan menyebutkan bahwa Korea Selatan mulai memasuki era “ekonomi darah campuran” (Warsito, 2007).

Kepala kantor IMF di Seoul memperkirakan pada tanggal 21 Februari 2002, bahwa sementara ekonomi makro Korea Selatan diperbaiki secara cepat, sementara reformasi sektor struktural berjalan relatif lamban. Menurut dia, sektor keuangan telah memperbaiki rasio permodalan hingga 8-10%, pengurangan utang, dan manajemen resiko. Di lain pihak, sektor usaha masih menanggung rasio kemampuan bayar utang yang tinggi, keuntungan yang rendah dan tidak ada transparansi dalam sistem yang berlaku, padahal di sektor ini sangat diperlukan perbaikan. Dengan demikian reformasi struktural harus terus digalakkan. Kelambatan ini menunjukkan bahwa bisnis, khususnya para *Chaebol*, lebih pandai menyasiasi tuntutan restrukturisasi yang dianjurkan pemerintah dibandingkan dengan sektor lain seperti buruh, misalnya.

Dampak sosial dari reformasi neoliberal sebenarnya sangat merugikan. Tingkat pengangguran meningkat tajam dari 2,3% (Oktober 1997) menjadi 5,9% (Februari 1998) dan 8,5% (Januari 1999). Beban upah buruh pada GDP turun dari 48,8% (1996) menjadi 45,2% (1998) dan 43,1% (1999). Ketimpangan distribusi pendapatan sosial juga meningkat. Golongan pendapatan tertinggi naik sebesar 6,9% antara tahun 1997 dan 2000. Golongan di bawahnya hanya naik 0,1% pada periode yang sama, sedangkan golongan paling bawah yang kurang lebih sejumlah 60% dari seluruh golongan, mengalami penurunan pendapatan. Posisi golongan paling bawah mengalami kemerosotan pendapatan sebesar 7,6%.

Dengan program IMF, Korea Selatan berhasil melewati krisis finansial. Namun demikian, beban yang ditanggung oleh rakyat Korea Selatan, terutama kaum buruh, kelas menengah ke bawah, sangat berat. Sebaliknya, kelas berpendapatan tinggi dengan aset

keuangannya memperoleh pengecualian dan justru mendapat manfaat dari bunga tinggi di tangan krisis.

**Tabel 1.1 Perubahan Pendapatan Distribusi**

	Rate of change (1997-2000) %
Top 20%	6,9
60-80%	0,1
40-60%	-2,3
20-40%	-5,0
Bottom 20%	-7,6

Sumber: *Nosajeong* (2007)

## **B. Faktor Internal Korea Selatan**

Pemerintah Kim Dae Jung berpendapat bahwa intervensi yang berlebihan dalam perekonomian telah mengakibatkan kesulitan ekonomi, dan berjanji menghapus sejumlah regulasi dan pengarahan ekonomi yang otoriter. Tidak seperti pemerintahan sebelumnya, yang mengendalikan pasar, pemerintah Kim Dae Jung menekankan pasar yang menjamin persaingan yang bebas dan adil, oleh karena itu pemerintah Kim Dae Jung melakukan beberapa kiat utama untuk membantu memulihkan ekonomi Korea Selatan dari krisis finansial.

Pertama adalah restrukturisasi perusahaan, termasuk memperbaiki transparansi manajemen perusahaan, menghapus investasi silang dan jaminan pembayaran di antara perusahaan-perusahaan yang dimiliki para *Chaebol*, mengurangi rasio kemampuan bayar utang pada perusahaan, mengkhususkan hanya

pada sejumlah kecil sektor kunci dan memperkuat tanggung jawab para pemegang saham.

Kedua adalah reformasi pasar tenaga kerja, termasuk mengurangi pengangguran, menciptakan lapangan kerja, menciptakan jaringan pengaman sosial untuk menstabilkan taraf hidup masyarakat, mengimplementasikan restrukturisasi perusahaan berdasarkan kesepakatan dalam Komisi Tripartit (yang terdiri dari buruh, perusahaan dan pemerintah) dan memperkuat fleksibilitas pasar tenaga kerja.

Ketiga adalah restrukturisasi keuangan, yang merupakan wilayah paling penting dalam reformasi. Di antaranya menghapus intervensi pemerintah dalam manajemen lembaga keuangan, menggairahkan lembaga-lembaga keuangan *non-bank*, menambahkan modal untuk meningkatkan kepercayaan lembaga-lembaga keuangan, mengelola secara aktif kerugian kerugian yang diakibatkan oleh kredit macet, dan memperkuat tanggungjawab para eksekutif perusahaan.

Keempat adalah reformasi sektor publik, termasuk reorganisasi dan pengurangan struktur pemerintahan dan karyawan, mereformasi organisasi-organisasi yang didukung pemerintah, memperkenalkan inovasi manajemen pemerintahan, dan privatisasi BUMN. Penggabungan modal asing secara proaktif dan memberantas korupsi (Lee & Lee, 2019).

Untuk menunjang reformasi sektor publik ini, pemerintahan Kim Dae Jung menetapkan *blue-print* reformasi pemerintahan untuk lima tahun mendatang yang didasarkan pada dua asumsi utama yaitu (1) pemerintah mempunyai peran yang sangat penting dalam masa transisi ekonomi dari *authoritarian-state-led* menuju *market-led*. Artinya, perubahan orientasi menuju *market-led* tidak serta merta menyebabkan

negara menjadi sama sekali tidak punya peran, melainkan negara justru harus mempunyai peran agar pasar dapat berfungsi dengan baik. (2) Intervensi negara dalam transisi ekonomi merupakan suatu hal yang sangat penting, tetapi intervensi negara di sini dimaksudkan untuk memperkuat pasar. Karenanya negara yang kuat tetap diperlukan, tetapi negara perlu didukung oleh hukum dan konstitusi yang memadai bagi kebutuhan-kebutuhan untuk memperkuat pasar. Disinilah titik penting perbedaan intervensi negara pada masa Kim Dae Jung dan masa sebelumnya.

Logika tersebut mendorong pemerintah untuk menyimpulkan intervensi pemerintah dalam prekeonomian adalah tak terhindarkan dalam kondisi transisional, yaitu selama dasar-dasar ekonomi pasar sedang dalam perbaikan. Dalam rangka mengajak masyarakat untuk meningkatkan peran mereka dalam dukungan kepada pasar (bukan sebagai hambatan pada perekonomian) pemerintah menambahkan bahwa perlu kerja keras untuk membangun lembaga yang sesuai dari merancang aturan-aturan yang diperlukan. Dengan demikian, pemerintah Kim Dae Jung berusaha membedakan dirinya dengan pendahulunya dengan menyatakan bahwa mereka mencoba membantu ekonomi pasar melalui kelembagaan dan hukum.

Reorganisasi sektor publik oleh pemerintahan Kim Dae Jung dimulai bersamaan dengan hari pelantikan presiden pada bulan Februari 1998, begitu juga program restrukturisasi perusahaan. Reorganisasi pertama terhadap cabang-cabang eksekutif malah sudah diimplementasikan pada bulan Januari 1998. Dalam rangka menindaklanjuti sejumlah pendapat dalam bentuk draft proposal. Untuk menuju pemerintahan yang “lebih kecil tapi lebih efisien”, Komisi Reorganisasi Pemerintah mengundang struktur yang ada yang terdiri dari 2 badan, 14 kementerian, 5

agensi dan 2 kantor yang akan direorganisasi menjadi 16 kementerian, menghapus 7 kementerian dan agensi. Beberapa perubahan besar termasuk yang berikut;

1. Kementerian Keuangan dan Ekonomi yang lama dipecah dalam Kementerian Keuangan dan Ekonomi, Komisi Perencanaan Anggaran dan Kantor Anggaran Nasional. Alokasi dan koordinasi anggaran nasional dicabut dari Kementerian Keuangan dan Ekonomi yang lama dan diserahkan kepada Komisi yang baru, dan langsung di bawah kontrol presiden. Kantor Anggaran Nasional menjadi lembaga independen dalam organisasi dengan tambahan personel.
2. Komisi Pusat Kepegawaian menjadi bertanggung jawab dalam mengelola pejabat tinggi, termasuk tambahan personel dan urusan kompensasi pejabat publik.
3. Kementerian Perdagangan dan Ekonomi Internasional (MOTIE) diubah ke dalam fungsi perdagangan saja menjadi Kementerian Masalah Luar Negeri dan Perdagangan (MOFAT).
4. Tanggungjawab Komisi Perdagangan Bebas dan Komisi Pengawas Keuangan menjadi bertambah dalam hal audit, inspeksi dan otonomi dalam kaitan dengan gagasan reformasi pemerintah (terutama restrukturisasi perusahaan).
5. Kantor Koordinasi Pemerintahan diperluas dan diberi tanggungjawab untuk memantau deregulasi. Tanggapan kementerian lain sangat diharapkan.

Reorganisasi pemerintah ditindaklanjuti dengan pemberhentian 17000 pegawai negeri dalam jangka waktu 3 tahun, atau kira-kira 10% dari jumlah pegawai pusat, tambahan 10% lagi PHK bagi pegawai

negeri daerah yang dilakukan oleh Komisi Perencanaan dan Anggaran. Reorganisasi pemerintahan (penurunan jumlah pegawai) dilaksanakan berdasarkan 3 prinsip: perampingan organisasi pemerintahan dalam hal ruang lingkup dan jumlah pegawai untuk mengurangi tumpang-tindih fungsi; transfer fungsi dari pemerintah pusat ke daerah dan sektor swasta; dan memberdayakan organisasi dalam rangka meningkatkan daya saing dan taraf hidup.

Akan tetapi lebih lanjut Eun Mee Kim menyebutkan bahwa upaya pemerintahan Kim Dae Jung untuk melakukan transformasi *developmental state model* hanya berujung pada perubahan-perubahan minor. Eun Mee Kim mengakui bahwa telah terjadi beberapa perubahan intervensi pemerintah dalam beberapa arena. Ini ditandai dengan pulihnya ekonomi Korea Selatan yang lebih cepat dibandingkan dengan negara-negara Asia lainnya yang mengalami krisis. Akan tetapi Eun Mee Kim mengungkapkan bahwa pemerintahan Kim Dae Jung belum dapat melakukan perubahan yang fundamental dari *developmental state*. Restrukturisasi sektor publik maupun korporasi tidak didorong oleh kekuatan pasar melainkan masih didorong oleh intervensi negara. Sementara perampingan birokrasi dan struktur organisasi pemerintah yang bertujuan untuk menciptakan pemerintah yang ramping dan efisien justru berakhir dengan semakin menguatnya posisi presiden dalam pengambilan-pengambilan kebijakan peniting (Kim, 1999).

Reorganisasi sektor publik juga diimplementasikan sebagai berikut. Pertama, dalam restrukturisasi, beberapa organisasi yang didukung pemerintah dan masing-masing perwakilan organisasi tersebut bertanggungjawab atas reformasi diri mereka masing-masing. Namun demikian, proses penjualan

aset beberapa organisasi dan keuntungan dari manajemen yang efisien dikembalikan kepada pemerintah pusat, bukannya diinvestasikan kembali dalam organisasi yang bersangkutan. Kedua, sebagai akibat dari reformasi pemerintah daerah, wilayah wewenang pemerintah daerah dikurangi sebesar 12% pada tahun 1998. Dalam rangka penghapusan dan penutupan 175 departemen dan 1.034 divisi pada pemerintah daerah, PHK pegawai negeri mencapai jumlah 7.361 di kota-kota besar dan 27.316 di wilayah pedesaan dan provinsi. Reformasi ini telah menghemat anggaran sebesar US\$1,6 miliar dari total anggaran.

Ketiga, pemerintah memutuskan untuk mengadopsi sistem *Senior Executive Service* (SES) pada tahun 1999. Dalam sistem ini, pejabat tinggi pemerintah diwajibkan memperbaharui kontrak kerja mereka, berdasarkan laporan penilaian kerja dan efisiensi manajemen tiap tahun. Keputusan diambil berdasarkan pada alokasi kerja dan gaji dari para pejabat tinggi dan perwakilan organisasi yang didukung pemerintah. Keempat, Kantor Anggaran Nasional akan diperkuat tanggungjawabnya dalam pemeriksaan anggaran mulai kuartal pertama tahun 1999. Kelima, proyek-proyek yang dibiayai pemerintah seperti pembangunan jaringan kereta ekspres ditinjau kembali. Keenam, pengelolaan dan non-budgeter di beberapa kementerian dan rekening khusus ditunda karena adanya keberatan dari beberapa kementerian lainnya. Yang terakhir, kira-kira sebanyak 60 rencana proyek jangka menengah dari masing-masing kementerian diserahkan kepada Komisi Perencanaan dan Anggaran pada bulan Februari 1999.

Walaupun pemerintah Korea Selatan telah melakukan beberapa kali program restrukturisasi, tetapi restrukturisasi di bawah kepemimpinan Kim Dae Jung kali ini merupakan yang paling berhasil di banyak

aspek. Pertama, hal ini merupakan reformasi pemerintahan yang paling luas. Kedua, pada kantor-kantor yang berbau “*developmental*” tidak kehilangan personel maupun pengaruhnya. Mereka hanya dialihkan pada kementerian yang lain, tetapi peran pembangunannya masih tetap besar dan kuat.

Selain itu, masyarakat Korea Selatan juga memiliki peranan yang sangat penting dalam upaya melewati krisis moneter di Asia tahun 1997. Saat krisis melanda, pemerintah Korea Selatan juga turut meminta bantuan masyarakatnya menggalang kampanye untuk mencari dana dan meminjamkan harta yang mereka miliki untuk membangun kembali Korea Selatan dari krisis yang dialami saat itu. Walaupun krisis kebangkrutan negara teratasi melalui bantuan moneter IMF, namun masyarakat Korea Selatan terus mengalami kesengsaraan. Sepanjang tahun 1998, 20 ribu unit perusahaan bangkrut, dan perusahaan yang mengatasi krisis mengumumkan rencana restrukturisasi organisasi. Akibatnya, lebih dari 1 juta 300 ribu orang menjadi pengangguran, dan banyak pegawai di bank juga kehilangan tempat kerja. Pada tahun 1998 ketika Korea Selatan di bawah kerangka pengontrolan IMF, pendapatan perkapita PDB mundur ke angka 10 tahun sebelumnya, dan rasio pertumbuhan ekonomi mencatat minus 6,7% untuk pertama kali dalam waktu 18 tahun.

Selain kesulitan ekonomi, harga diri dan pamor warga Korea Selatan juga sangat menurun. Namun, masyarakat Korea Selatan tidak merasa kecewa dan berupaya untuk mengubah krisis dengan harapan. Masyarakat Korea Selatan mulai melakukan ‘kampanye untuk mengumpulkan emas’ sejak bulan Desember tahun itu sebagai cara untuk membayar utang luar negeri. Kampanye itu diikuti 3 juta 500 ribu orang, dan media luar negeri memuji-muji semangat warga masyarakat Korea Selatan untuk mengatasi

krisis moneter. Emas yang dikumpulkan melalui kampanye itu menjadi landasan untuk melepaskan diri dari krisis nasional (KBS WORLD RADIO, 2015).

Melihat hal ini, strategi yang ditekankan oleh pemerintah Korea inipun berhasil, karena masyarakat menyerahkan segala yang mereka punya demi satu kesatuan kepentingan bersama. Yang mana semua penduduk Korea selatan merasakan penderitaan yang sama dan dalam mengatasi itu mereka bekerja sama dengan tulus dan mempercayakan segalanya kepada pemerintah. Korea selatan dapat menjadi negara yang sangat maju seperti sekarang juga karena adanya nilai Konfusianisme yang masih diterapkan hingga sekarang. Nilai Konfusianisme membuat masyarakat tidak pernah melupakan sejarah dan membuat mereka mencintai negara mereka sepenuh hati (Shin, 2012).