

MODUL 5

EXCHANGE CONTROL

Dosen Pengampu:
Dr. Haeruddin, S.E.,M.M
haeruddindml@gmail.com
[https\\ haeruddin.online](https://haeruddin.online)



Capaian Pembelajaran:

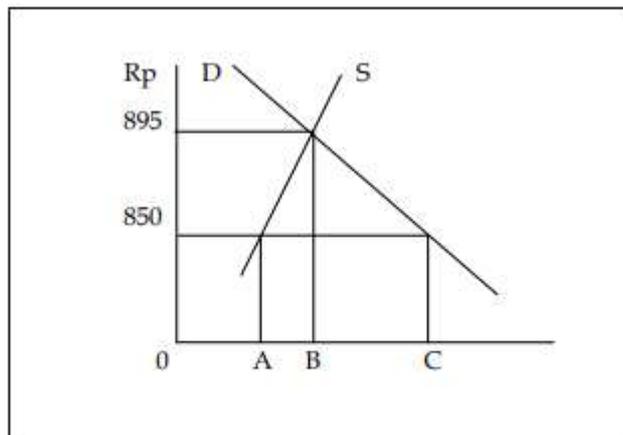
Mahasiswa mampu memahami dan mengerti tentang exchange control dengan tujuan khusus adalah (1) mengetahui pengertian exchange control, (2) mengetahui dan memahami bagaimana sejarah exchange control, (3) mengetahui dan memahami tujuan dari exchange control.

A. Pengertian Exchange Control

Exchange Control merupakan suatu bentuk campur tangan pemerintah dalam lapangan ekonomi internasional, dimana pemerintah memonopoli seluruh transaksi ekonomi luar negeri. Dalam sistem EC ini semua valuta asing dimonopoli oleh pemerintah dalam arti bahwa semua alat-alat pembayaran luar negeri yang dimiliki atau diperoleh oleh seluruh penduduk di negara itu haruslah diserahkan kepada pemerintah, dan pemerintah pula lah yang mengatur dan menentukan penggunaan valuta-valuta asing tersebut. Pemerintah bertindak sebagai monopoli sekaligus juga monopsoni (penjual tunggal dan pembeli tunggal) atas semua alat-alat pembayaran luar negeri. Semua eksportir harus menyerahkan valuta asing eksportnya kepada

pemerintah dan semua importir yang membutuhkan valuta asing harus membeli kepada pemerintah. Mata uang yang digunakan adalah mata uang inconvertible, contohnya dalam bentuk kurs valuta asing (kurs wesel). Tingginya kurs wesel baik kurs jual dan kurs beli ditentukan oleh pemerintah secara sepihak.

Tujuan utama dari sistem EC adalah membatasi permintaan valuta dengan cara paksaan, dalam batas-batas penawaran yang wajar. Sebab secara bebas, penawaran pada waktu tersebut tidak dapat memenuhi permintaannya sehingga kurs wesel menjadi stabil. Untuk memenuhi permintaan yang melebihi penawaran, maka EC dapat dipandang sebagai suatu teknik untuk memobilisir dan alokasi valuta yang relatif jarang. Oleh karena itu permintaan harus diatur, misalnya dengan sistem lisensi impor. Penentuan kurs wesel dalam sistem EC dapat disederhanakan seperti terlihat pada Gambar 8



Gambar 8. Penentuan kurs wesel dalam sistem EC

Gambar 8 menjelaskan bahwa dalam pasar bebas, maka kurs valuta asing yang terjadi adalah Rp 895,-. Pada kurs ini permintaan = penawarannya, yaitu $0b$, tetapi karena penawarannya tidak dapat memenuhi permintaannya (alasan utama diadakannya EC), pemerintah menetapkan kurs valuta, misalnya $\text{£}1=850,-$.

Pada kurs ini permintaannya adalah $0C$ dan penawarannya adalah $0A$ dan kelebihan jumlah yang diminta adalah AC . Jumlah kelebihan permintaan inilah yang harus ditetapkan oleh pemerintah, misalnya dengan sistem lisensi impor adalah agar kurs valuta tetap Rp 850,-.

Bila pemerintah hanya menetapkan satu kurs, baik untuk kurs jual maupun kurs beli yang disebut sebagai sistem kurs tunggal (single exchange rate), tetapi sering juga pemerintah menetapkan lebih dari satu macam kurs jual maupun kurs beli. Ini disebut multiple exchange rate. Berbagai macam kurs ini bergantung pada hal-hal berikut :

- a) Penggunaan devisanya, misalnya untuk impor barang pokok (esensii) semi lux, lux dan sebagainya. Untuk jenis-jenis barang ini kursnya berbeda-beda.
- b) Perbedaan kurs ini dapat bergantung dari asal impor barang itu akan dilakukan.

Dapat dipahami bahwa penentuan kurs suatu valuta itu bukan hal yang mudah. Kurs wesel asing yang terlalu tinggi berarti uang nasional kita dinilai terlalu rendah. Impor kita dari negara itu menjadi lebih mahal, sebab impor itu harus dibayar dengan valuta asing yang kursnya tinggi. Sebaliknya ekspor kita akan relatif lebih murah bagi negara asing tersebut. Sebaliknya bila kurs wesel itu ditetapkan terlalu rendah, akibatnya harga barang ekspor kita relatif lebih mahal. Impor kita dari negara tersebut relatif lebih murah. Alhasil, penetapan kurs yang tinggi ataupun yang rendah tidak akan menguntungkan balance of payment atau posisi devisa kita. Ekspor kurang, impor tambah bila kurs valuta asing itu tinggi, dan sebaliknya bila kurs valuta asing rendah, maka impor kita tambah dan ekspor kita kurang. Situasi yang demikian itu, disebabkan oleh penetapan kurs wesel yang kurang tepat. Oleh sebab itu, persoalan pokok bagi negara yang melakukan EC adalah penetapan kurs valuta asing yang tepat atau pantas karena harus diperhitungkan faktor faktor seputar permintaan serta penawaran terhadap wesel-wesel itu.

Kesulitan-kesulitan yang mungkin timbul dalam EC adalah sebagai berikut :

- a) Kemungkinan timbulnya pasar gelap (black market).
- b) Penilaian yang terlalu tinggi terhadap ekspor. Ini terjadi bila seorang eksportir mengekspor sejenis barang yang menurut laporannya rendah (kualitas B), sedangkan yang diekspor sebenarnya berkualitas baik (kualitas A), sehingga penghasilannya nyatanya lebih banyak daripada apa yang dilaporkan.
- c) Kemungkinan penilaian impor yang terlalu rendah. Ini terjadi bila seorang importir mengimpor barang yang nilainya lebih tinggi dari kenyataannya. Ini berarti importir akan lebih banyak mendapatkan devisa dari yang sebenarnya dilakukan.

Timbulnya perdagangan dalam pasar valuta asing disebabkan baik oleh calon importir yang terjadi dengan sendirinya membutuhkan wesel-wesel asing, maupun dari penawar-penawar wesel gelap. Dari segi permintaan disebabkan oleh devisa yang dialokasikan pihak pemerintah tidak mencukupi kebutuhan valuta pada waktu itu, sehingga kekurangan itu mendorong importir untuk mencari devisa di pasar gelap. Dari segi penawaran timbulnya pasar gelap itu karena para eksportir tidak bersedia menyerahkan devisa hasil-hasil ekspornya kepada pemerintah. Dibawah EC, pengawasan terhadap transaksi-transaksi devisa merupakan tujuan pokok perbaikan balance of payment, setidaknya dalam jangka pendek (short run), yaitu dengan cara membatasi permintaan secara paksa di dalam batas-batas penawaran yang ada sehingga tercapai keseimbangan dalam arti statik, bukan keseimbangan dalam pasar bebas.

EC mempunyai pengaruh terhadap dua hal, yaitu :

a. Pengaruh EC terhadap harga

1. Pengurangan impor akan mengakibatkan berkurangnya konsumsi dalam negeri dan harga dalam negeri akan naik. Sebaliknya harga barang di negara eksportir akan menurun sebab pasarnya berkurang.
2. Dengan naiknya harga-harga dalam negeri, maka ekspornya akan berkurang sehingga perlu dilakukan tindakan pengawasan impor agar impor dapat disesuaikan dengan pengurangan ekspor.

b. Pengaruh EC terhadap pendapatan

1. Pembatasan impor di negara yang melakukan EC akan mengakibatkan naiknya pendapatan nasional negara tersebut. Hal itu disebabkan produksi barang-barang saingan atas barang impor yang dikenakan pembatasan oleh EC akan meningkat.
2. Naiknya income ini akan menyebabkan barang-barang yang akan diekspor ke luar negeri dapat dipasarkan di dalam negeri. Negara asing yang ekspornya berkurang, pendapatan nasionalnya juga akan berkurang sehingga dengan sendirinya impor dari negara lain juga akan berkurang. Akibatnya di negara pertama (control country) akan kelebihan permintaan. Dengan naiknya pendapatan di negara itu, mendorong diambilnya tindakan membatasi impor dengan lebih keras agar sesuai dengan penawaran valuta yang rendah.

3.

B. Sejarah Exchange Control

Pada zamannya standar emas (1870-1914) dan (1925-1930), setiap negara dapat mengharapkan perbaikan ketidakseimbangan posisi devisa terjadi secara otomatis melalui prinsip price specie flow mechanism. EC mulai banyak dikenal orang sejak dunia menderita depresi besar di tahun 1930-1931, sehingga tidak sedikit negara yang mengalami kesulitan-kesulitan dalam balance of payment. Antara lain Inggris yang kemudian melepaskan standar emasnya dan Inggris juga tidak dapat menagih semua piutangnya yang berada di luar negeri. Kesulitan balance of payment itu disebabkan antara lain oleh :

1. Efek depresi besar itu sendiri yaitu terjadinya kontradiksi dalam perdagangan internasional, sehingga banyak yang balance of payment nya defisit.
2. Adanya situasi politik dan ekonomi yang berubah-ubah dalam masa depresi tersebut, yang mendorong terjadinya capital flight (refugee capital), yaitu pelarian kapital ke luar negeri agar terhindar dari kerugian-kerugian ketidakstabilan ekonomi dalam negeri.

Melihat peranan Inggris yang sedemikian itu, sebagai pusat pembayaran internasional pada waktu itu, maka situasi perekonomian di Inggris akan berpengaruh pada negara-negara lain sehingga jejak Inggris yang melarang ekspor emas itu kemudian diikuti oleh negara-negara lain. Larangan ekspor emas ini menyebabkan perimbangan antara emas dengan uang kertas menjadi berubah, dalam arti uang emas sudah jauh lebih berkurang daripada uang kertas. Ini berarti bahwa kurs emas naik dan uang kertas didepresiasi. Kurs wesel tidak lagi berkisar antara titik

emas ekspor dan titik emas impor, bahkan sudah melebihi batas-batas itu disebabkan utang piutang tidak dapat dibayar dengan pengimporan emas. Kegoncangan-kegoncangan kurs wesel pada waktu itu, disertai dengan berkurangnya persediaan emas di sebagian negara besar, merupakan alasan untuk menetapkan kurs wesel itu secara otoriter (sepihak). Dengan maksud agar posisi devisa negara-negara yang bersangkutan itu dirugikan oleh kegoncangan-kegoncangan kurs-kurs wesel tersebut. Dengan penetapan kurs wesel tersebut oleh pemerintah, disertai pemusatan pembelian dan penjualan valuta-valuta asing dalam suatu badan yang ditentukan oleh pemerintah, diharapkan bahwa posisi devisa dan kesulitan balance of payment dapat dikurangi dan diatasi. Penetapan kurs jual dan kurs beli atas valuta asing oleh pemerintah menyebabkan setiap individu akan dapat mengetahui secara pasti, dengan kurs berapakah ia dapat memperoleh valuta asing yang dibutuhkan (untuk membayar barang-barang impor yang dilakukannya). Demikian pula ia juga akan mengetahui berapa rupiahkah yang akan diperoleh bila ia menukarkan valuta asing yang ia dapat dari hasil ekspornya. Gejala-gejala tersebut akan dapat menjamin adanya kepastian dalam pembayaran luar negeri, sehingga menciptakan perekonomian yang stabil. Pada waktu negara-negara menderita defisit balance of payment-nya mereka sama-sama dihadapkan pada persoalan yang sama yaitu bagaimana menyesuaikan antara : (1) kebutuhan terhadap devisa dengan (2) pemeliharaan kurs wesel pada tingkat yang sudah ada.

Selama masa-masa permulaan depresi, beberapa negara telah melepaskan tingkat kurs wesel yang ada tanpa mencoba tindakan-tindakan korektif. Perubahan depresiasi memiliki akibat-akibat antara lain:

1. Timbulnya efek yang merugikan pada term of trade.
2. Inflatoir Potensiil Efek (selama depresi merendahkan harga ekspor dan menaikkan harga impor).

Pada waktu depresi mulai pulih, maka kebijakan EC tidak dianggap sebagai usaha pertolongan terakhir seperti pada awal penggunaannya, tetapi EC banyak dipandang sebagai suatu policy yang penting peranannya dalam menyelesaikan defisit-defisit balance of payment. Dengan pecahnya Perang Dunia II, peranan EC menjadi semakin penting. Terutama bagi negara-negara yang aktif berperang, mereka tidak sanggup lagi melanjutkan volume ekspornya yang biasa dan sekarang merasakan bahwa EC mempermudah pemecahan masalah devisa yang semakin berkurang.

C. Tujuan Exchange Center

Tujuan utama EC adalah untuk menyeimbangkan permintaan dan penawaran valuta yang ada, disamping itu EC juga mempunyai beberapa tujuan lain yaitu :

1. Mencegah Capital Flight Bila situasi ekonomi dalam negeri mengalami kegoncangan-kegoncangan sehingga tidak menguntungkan, maka banyak para investor yang berusaha menyelamatkan investasi dan kapitalnya keluar negeri yang lebih menguntungkan. Pelarian kapital inilah yang disebut Capital

Flight. Bila hal ini dibiarkan maka akan menimbulkan kesulitan-kesulitan balance of payment dalam negara tersebut.

2. Memelihara Overvalued Currencies Tujuan ini sesudah Perang Dunia II merupakan tujuan yang paling penting dari EC. Suatu valuta dapat dipertahankan pada tingkat overvalued melalui kebijakan EC. Tingkat overvalued dari suatu valuta itu dipertahankan dengan cara membagi-bagi valuta diantara bermacam-macam permintaannya dan memungkinkan juga ada sebagian permintaan yang terpaksa tidak dapat dipenuhi sehingga total permintaan terbatas pada penawaran devisa yang ada, meskipun kurs yang berlaku menunjukkan bahwa valuta nasional itu overvalued. Overvalued dipertahankan karena negara tersebut telah memilih EC untuk perbaikan balance of payment-nya daripada alternatif-alternatif lainnya sehingga pada suatu tingkat kurs tertentu, permintaan valuta akan melebihi penawarannya. Dalam keadaan ini ada 3 cara perbaikan yaitu :
 - a. Tindakan deflator dengan politik moneter dan atau politik fiskal. Tindakan ini akan menurunkan permintaan devisa dan menaikkan permintaannya, sehingga terjadilah tingkat equilibrium yang baru.
 - b. Kurs wesel mungkin akan didepresiasi sesuai dengan kondisi pasar bebas sampai tingkat equilibrium yang baru.
 - c. Pemerintah menggunakan EC untuk membatasi permintaan devisa, sehingga kurs wesel dapat terpelihara, dan tidak perlu diadakan deflasi.

Deflasi kadang-kadang merupakan pil pahit, sedangkan depresiasi sering ditentang dengan berbagai alasan, antara lain sebagai berikut :

- a. Memburuknya term of trade.
 - b. Mengakibatkan inflasi.
 - c. Menaikkan biaya service dan pembayaran hutang-hutang luar negeri.
3. Melindungi program dalam negeri
Kebijaksanaan EC dapat juga digunakan sebagai suatu policy yang bersifat anti deflator, hal itu disebabkan karena dengan EC seluruh transaksi internasional yang mengakibatkan bertambahnya permintaan devisa dapat dikontrol. Pengurangan impor oleh EC berarti dilenyapkannya sumber leakage di aliran income dan mencegah tekanan-tekanan yang tidak diinginkan karena merosotnya cadangan internasional.

EC akan mengisolasi kegiatan ekonomi sehingga memungkinkan pelaksanaan program anti deflationer, dengan tidak perlu merasa khawatir bahwa pasarnya akan diserang oleh barang impor yang lebih murah. Dengan alasan itu pula EC digunakan sebagai senjata untuk melaksanakan idea national economic planning.

4. Mengawasi perdagangan

Dalam pelaksanaan pembagian devisa, umumnya diadakan ketentuan-ketentuan antara lain :

- a. Untuk maksud apakah devisa itu dapat diberikan.
- b. Dengan kurs berapakah devisa itu diberikan.
- c. Siapakah yang boleh dan dapat diberi devisa.
- d. Di negara mana saja pembelian impor harus dilaksanakan.

Atas pertanyaan-pertanyaan tersebut, maka jawaban yang umum sebagai berikut :

- a. Untuk ekspor modal biasanya tidak diberikan devisa.
- b. Untuk barang-barang esensial umumnya diberikan dengan kurs yang relatif rendah.
- c. Untuk barang-barang semi lux dan barang-barang lux, devisa diberikan dengan kurs yang tinggi, bahkan untuk barang-barang free list, disamping kurs yang tinggi kadang-kadang masih dikenakan tambahan pungutan impor

Dalam persoalan siapakah atau importir manakah yang akan diuntungkan karena mendapat devisa, yang perlu diingat adalah bahwa ada importir tertentu yang akan diuntungkan karena mendapat devisa lebih banyak daripada importir lainnya, sehingga timbullah semacam monopoli. Dengan adanya pembagian devisa seperti itu, maka perdagangan akan dapat diawasi. Pengawasan akan berpengaruh pada perdagangan dalam maupun perdagangan luar negeri. Di dalam negeri importir EC tersebut akan mempengaruhi penentuan batas-batas produksi nasional yang mungkin menguntungkan. Terhadap perdagangan luar negeri EC akan dapat mengadakan diskriminasi dalam perdagangannya dengan negara tertentu, atau untuk mengurangi ketergantungan ekonomi suatu negara terhadap ekonomi negara lain.

5. Melindungi industri dalam negeri

Kebijakan EC memungkinkan pembagian devisa dasar produk, demi produksi. Pengecualian impor tertentu akan melindungi pasar nasional bagi produsen sendiri. Perlindungan terhadap produsen nasional umumnya berdasarkan dua alasan, yaitu :

- a. Diskriminasi impor tertentu dapat dibenarkan mengingat kenyataan bahwa beberapa industri kecil yang sedang tumbuh tidak dapat berkembang tanpa perlindungan.
- b. Pengurangan volume impor dengan sistem EC ini sering tampak sebagai salah satu cara untuk menaikkan hasil produksi dan employment dalam negeri, tetapi policy EC seringkali tidak bisa diharapkan terlalu jauh. Suatu contoh, bahwa perdagangan itu bersifat timbal balik (reciprocal), yang berarti bila impor dikurangi, ekspor pada akhirnya juga berkurang.

6. Untuk memperoleh penghasilan

Dalam pelaksanaan EC, pemerintah bermaksud untuk memperoleh penghasilan. Pada sistem kurs tunggal, perbedaan

antara kurs beli dan kurs jual merupakan penghasilan pemerintah. Demikian pula pada sistem kurs berganda, perbedaan antara kurs beli dan jual juga merupakan penghasilan bagi pemerintah.

D. RINGKASAN

1. Exchange Control merupakan suatu bentuk campur tangan pemerintah dalam lapangan ekonomi internasional, dimana pemerintah memonopoli seluruh transaksi ekonomi luar negeri. Semua alat-alat pembayaran luar negeri yang dimiliki atau diperoleh oleh seluruh penduduk di negara itu haruslah diserahkan kepada pemerintah, dan pemerintah pula lah yang mengatur dan menentukan penggunaan valuta-valuta asing tersebut.
2. Mata uang yang digunakan adalah mata uang inconvertible, contohnya dalam bentuk kurs valuta asing (kurs wesel). Tingginya kurs wesel baik kurs jual dan kurs beli ditentukan oleh pemerintah secara sepihak.
3. Tujuan utama dari sistem EC adalah membatasi permintaan devisa dengan cara paksaan, dalam batas-batas penawaran yang wajar. Sebab secara bebas, penawaran pada waktu tersebut tidak dapat memenuhi permintaannya sehingga kurs wesel menjadi stabil. Untuk memenuhi permintaan yang melebihi penawaran, maka EC dapat dipandang sebagai suatu teknik untuk memobilisir dan alokasi devisa yang relatif jarang. Oleh karena itu permintaan harus diatur, misalnya dengan sistem lisensi impor.
4. Dapat dipahami bahwa penentuan kurs suatu valuta itu bukan hal yang mudah. Kurs wesel asing yang terlalu tinggi berarti uang nasional kita dinilai terlalu rendah. Impor kita dari negara itu menjadi lebih mahal, sebab impor itu harus dibayar dengan valuta asing yang kursnya tinggi. Sebaliknya ekspor kita akan relatif lebih murah bagi negara asing tersebut.
5. Sebaliknya bila kurs wesel itu ditetapkan terlalu rendah, akibatnya harga barang ekspor kita relatif lebih mahal. Impor kita dari negara tersebut relatif lebih murah. Alhasil, penetapan kurs yang tinggi ataupun yang rendah tidak akan menguntungkan balance of payment atau posisi devisa kita. Ekspor kurang, impor tambah bila kurs valuta asing itu tinggi, dan sebaliknya bila kurs valuta asing rendah, maka impor kita tambah dan ekspor kita kurang. Kesulitan kesulitan yang mungkin timbul dalam EC adalah sebagai berikut : 1. Kemungkinan timbulnya pasar gelap (black market). 2. Penilaian yang terlalu tinggi terhadap ekspor. Ini terjadi bila seorang eksportir mengeksport sejenis barang yang menurut laporannya rendah (kualitas B), sedangkan yang diekspor sebenarnya berkualitas baik (kualitas A), sehingga penghasilannya nyatanya lebih banyak daripada apa yang dilaporkan. 3. Kemungkinan penilaian impor yang terlalu rendah. Ini terjadi bila seorang importir mengimpor barang yang nilainya lebih tinggi dari kenyataannya. Ini berarti importir akan lebih banyak mendapatkan devisa dari yang sebenarnya dilakukan.
6. EC mempunyai pengaruh terhadap dua hal, yaitu : 1. Pengaruh EC terhadap harga a. Pengurangan impor akan mengakibatkan berkurangnya konsumsi dalam negeri dan harga dalam negeri akan naik. Sebaliknya harga barang di negara eksportir akan menurun sebab pasarnya berkurang. b. Dengan naiknya harga-harga dalam negeri, maka ekspornya akan berkurang sehingga perlu dilakukan tindakan

pengawasan impor agar impor dapat disesuaikan dengan pengurangan ekspor. 2. Pengaruh EC terhadap pendapatan a. Pembatasan impor di negara yang melakukan EC akan mengakibatkan naiknya pendapatan nasional negara tersebut. Hal itu disebabkan 50 produksi barang-barang saingan atas barang impor yang dikenakan pembatasan oleh EC akan meningkat. b. Naiknya income ini akan menyebabkan barang-barang yang akan diekspor ke luar negeri dapat dipasarkan di dalam negeri. Negara asing yang ekspornya berkurang, pendapatan nasionalnya juga akan berkurang sehingga dengan sendirinya impor dari negara lain juga akan berkurang. Akibatnya di negara pertama (control country) akan kelebihan permintaan. Dengan naiknya pendapatan di negara itu, mendorong diambilnya tindakan membatasi impor dengan lebih keras agar sesuai dengan penawaran valuta yang rendah.

7. Pada zamannya standar emas (1870-1914) dan (1925-1930), setiap negara dapat mengharapkan perbaikan ketidakseimbangan posisi devisa terjadi secara otomatis melalui prinsip price specie flow mechanism. EC mulai banyak dikenal orang sejak dunia menderita depresi besar di tahun 1930-1931, sehingga tidak sedikit negara yang mengalami kesulitan-kesulitan dalam balance of payment. Antara lain Inggris yang kemudian melepaskan standar emasnya dan Inggris juga tidak dapat menagih semua piutangnya yang berada di luar negeri. Kesulitan balance of payment itu disebabkan antara lain oleh : 1. Efek depresi besar itu sendiri yaitu terjadinya kontradiksi dalam perdagangan internasional, sehingga banyak yang balance of payment nya defisit. 2. Adanya situasi politik dan ekonomi yang berubah-ubah dalam masa depresi tersebut, yang mendorong terjadinya capital flight (refugee capital), yaitu pelarian kapital ke luar negeri agar terhindar dari kerugian-kerugian ketidakstabilan ekonomi dalam negeri.
8. Tujuan utama EC adalah untuk menyeimbangkan permintaan dan penawaran valuta yang ada, disamping itu EC juga mempunyai beberapa tujuan lain yaitu : 1. Mencegah Capital Flight, 2. Memelihara Overvalued Currencies 3. Melindungi program dalam negeri 4. Mengawasi perdagangan 5. Melindungi industri dalam negeri 6. Untuk memperoleh penghasilan.

E. TEST FORMATIF

1. Apa yang dimaksud dengan exchange control? Dan bagaimana sistem EC dijalankan?
2. Sebutkan kesulitan-kesulitan apa saja yang mungkin timbul dalam EC!
3. Sebutkan beberapa tujuan utama EC, selain sebagai alat untuk menyeimbangkan permintaan dan penawaran valuta yang ada!