

## **EKONOMI POLITIK NEOLIBERALISME INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF): STUDI KASUS INDONESIA 1997-1998**

**YANDI HERMAWANDI**

Dosen Fakultas Ilmu Komunikasi  
Universitas Garut  
ynd\_her@yahoo.com

### **ABSTRAK**

Krisis politik 1998 adalah puncak krisis Indonesia yang berisi tuntutan adanya reformasi di berbagai sektor, termasuk politik. Krisis politik ini sendiri telah mengakibatkan hilangnya legitimasi pemerintah Orde Baru sebagai pemegang mandat kekuasaan politik di Indonesia. Padahal faktanya sejak awal krisis terjadi, pada akhir Oktober 1997 hingga April 1998 pemerintah Indonesia mengundang IMF dengan melakukan beberapa kali nota kesepakatan (*Letter of Intent*) untuk penanganan krisis dan memperbaiki kondisi keuangan rupiah yang sakit parah. Penelitian ini fokus menganalisis ekonomi politik neoliberalisme International Monetary Fund (IMF) yang tertuang pada Letter of Intent dalam krisis politik Indonesia 1997-1998 tersebut. Penelitian ini bersifat kualitatif. Kerangka teori yang digunakan adalah teori Washington Consensus yang dikembangkan oleh John Williamson yang merupakan operasionalisasi dari gagasan ekonomi politik neoliberalisme. Hasil pembahasan menunjukkan bahwa kebijakan-kebijakan IMF dalam penanganan krisis di Indonesia yang tertuang dalam Letter of Intent tersebut tidak terlepas dari agenda-agenda Washington Consensus yang berdasarkan pada konsep ekonomi politik neoliberalisme.

**Kata Kunci:** Neoliberalisme, Ekonomi Politik, *International Monetary Fund (IMF)*, Krisis Ekonomi Indonesia.

### **I. Pendahuluan**

Krisis politik Indonesia 1998 yang ditandai dengan adanya tuntutan reformasi politik dipahami sebagai akibat hilangnya atau bangkrutnya legitimasi pemerintah Orde Baru sebagai pemegang mandat kekuasaan politik di Indonesia (Fatah, 1998). Krisis politik di Indonesia diantaranya berisi tuntutan terhadap adanya reformasi di berbagai sektor, termasuk politik, di Indonesia. Reformasi politik adalah perubahan secara terencana terhadap struktur lembaga masyarakat atau negara, yang diarahkan kepada distribusi kekuasaan, dengan tujuan untuk menciptakan keterbukaan politik, memperluas partisipasi massa, terutama bagi kelompok masyarakat tertentu ([www.oocities.org](http://www.oocities.org)).

Krisis politik bukanlah gejala sosio-politik yang datang tiba-tiba. Hal ini merupakan akumulasi dari tuntutan perubahan politik sejak 1980-an. Hanya saja krisis politik yang dapat memobilisasi massa sedemikian masif dan mendapatkan perhatian yang serius dari masyarakat seperti pada 1997-1998 ini tidak pernah terjadi sebelumnya. Hal inilah kemudian yang menjadikan momentum perubahan kepemimpinan politik dalam krisis politik ini menjadi sangat kuat.

Sebelum terjadinya krisis politik 1998, Indonesia di bawah pemerintah Orde Baru mengundang *International Monetary Fund (IMF)* dalam penanganan krisis keuangan mata uang rupiah yang justru menjadikan Indonesia terjerembab pada krisis ekonomi yang semakin mendalam. Dalam kondisi ekonomi yang sangat buruk hasil dari beberapa nasihat *IMF* inilah yang kemudian memunculkan aksi-aksi keprihatinan dan gerakan reformasi politik.

Penelitian ini akan fokus menjelaskan tekanan ekonomi internasional dalam krisis politik Indonesia 1997-1998. Tekanan ekonomi internasional yang dimaksud adalah berasal dari peran institusi ekonomi internasional yaitu *IMF* dalam penanganan krisis keuangan Indonesia 1997-1998. Hal ini dapat dilihat dari sebuah fakta bahwa sejak akhir Oktober 1997, pemerintah Indonesia mengundang *IMF* dengan melakukan beberapa kali nota kesepakatan (*Letter Of Intent*) untuk memperbaiki kondisi keuangan rupiah yang sakit parah ketika itu.

## **II. Permasalahan**

Berdasarkan argumen yang telah dikemukakan di atas, maka penelitian ini akan mengkaji pertanyaan penelitian berikut ini. Pertama, Bagaimana tekanan *IMF* yang tertuang dalam *Letter of Intent* terhadap pemerintah Orde Baru mulai Oktober 1997 hingga April 1998?

Batasan periodisasi penelitian ini dilakukan sejak diundangnya *IMF* dalam penanganan krisis keuangan rupiah pada *LoI* Pertama Oktober 1997 sampai dengan *LoI* Ketiga April 1998. Dengan demikian, penelitian mengenai tekanan *IMF* terhadap pemerintah Orde Baru ini menjadi semakin terfokus dalam periode yang telah dibatasi seperti yang telah disebutkan.

### III. Tinjauan Pustaka

#### a. Teori Ekonomi Politik

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan “ekonomi politik” yang akan menjelaskan substansi politik dengan menggunakan metodologi ekonomi. Hal ini berbeda dengan pendekatan “politik ekonomi” yang menjelaskan substansi ekonomi dengan menggunakan metodologi politik (Deliarnov, 2006). Pendekatan “ekonomi politik” juga secara sederhana didefinisikan sebagai sebuah seni mengelola ekonomi sebuah negara (Staniland, 2003).

#### b. Ekonomi Politik Neoliberalisme

Menurut Winarno (2009), gagasan mengenai ekonomi politik neoliberalisme dipelopori oleh Milton Friedman. Milton menentang kebijakan ekonomi yang berkembang sebelumnya, yaitu ekonomi politik keynesian. Paling tidak ada 3 hal penting yang mendasari gagasan ekonomi politik neoliberalisme ini.

Pertama, mengenai intervensi pasar. Bagi kalangan neoliberalisme intervensi negara dalam mekanisme pasar hanya dibutuhkan ketika pasar menemui kegagalan. Dengan demikian menurut neoliberalisme, pasar diyakini dapat berjalan sendiri tanpa campur tangan dari negara. Kedua, Neoliberalisme menggugat program-program kesejahteraan dan *welfare state* yang ditawarkan oleh Keynesianisme. Ketiga, pengagungan terhadap pasar. Neoliberalisme percaya bahwa pasar bebas akan menciptakan kesejahteraan dan perdamaian. Di bawah mekanisme pasar dan dibimbing oleh apa yang disebut sebagai “tanda-tanda pasar”, setiap individu akan memanfaatkan sumber dayanya secara efisien.

#### c. *Letter of Intent IMF* sebagai Praktik Ekonomi Politik Neoliberalisme Berdasarkan Agenda Washington

Sebagai sebuah konsep gagasan, ekonomi politik neoliberalisme pada awalnya masih merupakan sebuah konsep yang tersamar. Konsep ekonomi politik neoliberalisme menjadi lebih dikenal publik luas sejak diperkenalkan oleh John Williamson sebagai Konsensus Washington (Washington Consensus)

pada akhir 1980-an (Rizky dan Majidi, 2008). Washington Consensus sendiri merupakan konsesus lembaga-lembaga yang bermarkas di Washington yang melibatkan IMF, World Bank, dan US Treasury Department mengenai rekomendasi kebijakan bagi negara-negara berkembang yang dilanda krisis.

Washington Consensus berjalan dengan mendasarkan pada pemikiran ekonomi politik neoliberalisme, dimana pasar diyakini berjalan sendiri tanpa campur tangan dari negara dengan tujuan berupa akumulasi modal dari aktor-aktor pasar yang terbebas dari aturan-aturan yang membatasinya yang dibuat oleh negara. (Moises, 2000)

Praktik agenda gagasan ekonomi politik neoliberalisme, yang berlandaskan pada Washington Consensus, pada umumnya dilaksanakan dengan berbagai cara di negara-negara berkembang baik secara sukarela maupun terpaksa. Salah satu cara yang umum di negara berkembang yang terkena krisis keuangan adalah *Letter of Intent* (LoI).

Menurut Harinowo (2004), pinjaman IMF kepada sebuah negara umumnya diberikan bersamaan dengan suatu program yang berisi kesanggupan negara penerima pinjaman untuk melakukan langkah-langkah tertentu sesuai jangka waktu yang telah ditetapkan. Program ini secara terperinci dimuat dalam sebuah dokumen yang disebut dengan *Letter of Intent* (LoI). Dengan kata lain, LoI merupakan persyaratan tertentu (*conditionalities*) yang harus dijalankan oleh negara penerima pinjaman dari IMF.

Sebagaimana dimaklumi, pinjaman kepada IMF umumnya dilakukan oleh berbagai negara untuk membantu mengatasi permasalahan neraca pembayaran mereka atau yang mengalami krisis keuangan. Oleh karena itu, pada awalnya *conditionalities* ini diterapkan kepada negara-negara peminjam terutama yang berkaitan dengan langkah-langkah yang dapat membantu mengatasi permasalahan neraca pembayaran tersebut. Sebagai contoh, langkah-langkah pengetatan likuiditas dilakukan dengan kenaikan suku bunga sampai pada batas yang membuat para spekulan tidak tertarik lagi untuk melakukan gangguan pada mata uang negara tersebut.

Di samping itu, IMF juga sering menasihati pemerintah dalam melakukan pembenahan kebijaksanaan fiskal. Berbagai pengalaman

menunjukkan sebagian negara peminjam disebabkan oleh kacaunya administrasi perpajakan, rendahnya tingkat koleksi pajak, serta arus pengeluaran negara yang sangat deras, terutama tahun-tahun mendekati pemilihan umum. Oleh karenanya, nasihat IMF terkait dengan perbaikan pengelolaan fiskal ini diantaranya terkait reformasi perpajakan, pemotongan pengeluaran secara drastis, terutama pada proyek-proyek besar yang banyak memakan dana pemerintah, pengelolaan anggaran yang lebih baik, pengelolaan utang yang lebih baik dan sebagainya.

Dalam perjalanannya, *conditionalities* IMF ini kemudian berkembang menjadi ke arah penerapan agenda Washington Consensus, terutama dalam upaya penanganan krisis di banyak negara. Joseph (Stiglitz, 2002) menjelaskan bahwa IMF memang menerapkan agenda Washington Consensus dalam menangani negara-negara yang terkena Krisis keuangan Asia 1997, termasuk Indonesia. Menurutnya, Washington Consensus pada dasarnya terdiri dari tiga pilar, yaitu pengetatan fiskal, privatisasi, dan liberalisasi pasar.

#### **d. Indonesia Tunduk pada IMF**

Mengapa Indonesia tunduk kepada IMF? Salah satu alasannya adalah karena adanya kenyataan bahwa IMF memiliki peran sentral di negara-negara berkembang. IMF menjadi institusi penting dalam mengatur sistem keuangan dan modal global. Di Indonesia sendiri, IMF menjadi konsultan keuangan pemerintah sejak awal rezim Soeharto berdiri. IMF senantiasa terlibat dalam kebijakan pembangunan pada masa Orde Baru yang banyak membutuhkan modal dari luar negeri. Mohtar Mas'ood dalam bukunya berjudul *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1996-1971* menjelaskan bahwa sedari awal pemerintah Orde Baru membina kembali hubungan baik dengan IMF, dimana sebelumnya Indonesia keluar dari IMF pada masa akhir kepemimpinan Soekarno. Sejak Februari 1967, Indonesia bergabung kembali menjadi anggota IMF yang ditindaklanjuti oleh IMF dengan menempatkan beberapa perwakilannya dari luar negeri sebagai konsultan di pos-pos strategis bidang ekonomi seperti Departemen Keuangan dan Bank Indonesia. (Mas'ood, 1989).

Keterlibatan IMF dalam krisis keuangan di sebuah negara memang tidak pada krisis keuangan Asia 1997saja. IMF juga banyak mendapatkan

sorotan negatif ketika dituduh menjadi pemicu terjadinya krisis di negara-negara Amerika Latin. IMF dianggap terlalu banyak menyederhanakan persoalan dalam memberikan nasihat-nasihat kebijakan kepada pemerintah yang negaranya sedang dilanda krisis. Selain itu, IMF juga dianggap selalu menyamaratakan persoalan antar satu negara dengan negara lainnya. Hasilnya terbukti di beberapa negara, dengan nasihat-nasihat kebijakan IMF yang hampir sama bagi beberapa negara telah gagal membawanya dari krisis dan bahkan semakin terperosok pada krisis yang lebih dalam. (Ramli, 2008)

### **III. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Data yang digunakan juga bersifat kualitatif. Data kualitatif yang dikumpulkan merupakan data yang berbentuk kata-kata dan teks tertulis (Mas'ood, 1994). Menurut Neuman, (1997), penelitian kualitatif memiliki beberapa karakteristik sebagai berikut. Pertama, Untuk mendapatkan arti atau makna tertentu biasanya peneliti ikut membenamkan dirinya ke dalam suatu data kualitatif. Kedua, konsep biasanya berbentuk motif-motif dan generalisasi. Ketiga, pengukuran biasanya bersifat *ad hoc* dan sangat bergantung pada latar belakang individu atau peneliti. Keempat, data biasanya berbentuk dokumen, transkrip, dan observasi. Kelima, teori biasanya bersifat induktif. Keenam, tidak ada prosedur khusus dalam penelitian kualitatif. Ketujuh, analisisnya bersumber pada motif-motif atau generalisasi dari fakta-fakta atau data-data yang telah diorganisir agar dapat disajikan menjadi sebuah potret atau gambaran yang utuh dan konsisten.

Data-data yang didapat merupakan sumber data primer dan sekunder. Data primer didapatkan dari dokumentasi langsung IMF. Sedangkan data sekunder berasal dari teks-teks yang telah melalui proses interpretasi atau pemaknaan dalam konteks tertentu. Dengan demikian, teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik studi kepustakaan, yang didapat dari dokumen resmi IMF, buku, jurnal ilmiah, majalah, artikel surat kabar, dan artikel-artikel lain yang didapat dari situs-situs internet.

Data-data yang didapat tersebut digunakan untuk memperoleh generalisasi yang bersifat ilmiah atau memperoleh pengetahuan ilmiah yang

baru, dan dapat pula berguna sebagai pelengkap informasi yang telah dikumpulkan sendiri oleh peneliti. Dan akhirnya data-data tersebut dapat memperkuat penemuan atau pengetahuan yang telah ada (Nasution, 2001).

Data yang berhasil dijaring kemudian dikumpulkan dan dianalisis dengan menggunakan metode penulisan deskriptif-analitik. Metode deskriptif analitis adalah penggambaran sebuah peristiwa atau keadaan secara rinci yang kemudian dikumpulkan dan digabungkan menjadi sebuah fakta-fakta secara umum atau merupakan generalisasi yaitu pernyataan atau hubungan antara dua konsep atau lebih.

#### **IV. Pembahasan**

##### **I. Ekonomi Politik Neoliberalisme IMF Dalam Penanganan Krisis Indonesia 1997-1998**

Tekanan IMF terhadap pemerintah Indonesia dalam penanganan krisis moneter 1997-1998 adalah sebuah upaya agar Indonesia menjalankan program-program ekonomi politik neoliberalisme. Agenda Washington Consensus sebagai praktik ekonomi politik neoliberalisme IMF di Indonesia pada masa krisis moneter 1997-1998 tercermin dari serangkaian *Letter of Intent* (LoI) maupun *Memorandum of Economic and Financial Policy* (MEFP) antara IMF dengan pemerintah Indonesia. LoI yang dilakukan antara pemerintah Indonesia dengan IMF pada 1997-1998 sendiri terjadi sebanyak tiga kali, yakni LoI pertama Oktober 1997, LoI kedua Januari 1998, dan LoI ketiga April 1998.

Menurut Harinowo, ada tiga pilar penting menyangkut penanganan krisis ekonomi atau moneter berdasarkan Konsensus Washington, yakni pengetatan fiskal, privatisasi, dan liberalisasi pasar. Pilar pertama terkait dengan penanganan krisis yang pernah terjadi di Amerika Latin pada dasawarsa 1980-an. Krisis di Amerika Latin ketika itu terkait dengan adanya "kegagalan Pemerintah" mengelola anggaran keuangan negara (APBN). Oleh karenanya pilar pertama penanganan krisis ekonomi dan moneter ini dikaitkan dengan perlunya mengelola keuangan negara agar defisit APBN dapat diatasi. Caranya adalah dengan melakukan pengetatan APBN negara-negara yang terkena krisis.

Sedangkan pilar selanjutnya adalah terkait dengan pengelolaan perusahaan-perusahaan negara (BUMN). Krisis di Amerika Latin ketika itu dinilai disebabkan oleh adanya inefisiensi BUMN. Oleh karenanya, banyak sekali pajak yang tidak masuk ke dalam kas negara. Selain itu, BUMN di negara-negara Amerika Latin juga banyak yang mengalami kerugian yang menyebabkan bertambahnya beban pemerintah. Dalam rangka mencari jalan keluar dari buruknya performa BUMN itu, diperlukan privatisasi. Ada tiga manfaat yang bisa didapatkan dari privatisasi BUMN ini. Pertama, BUMN yang diprivatisasi itu diharapkan dapat meningkatkan efisiensinya sehingga akan menambah pajak bagi pemasukan pemerintah. Kedua, hasil penjualan BUMN tersebut bisa menambal anggaran pemerintah yang mengalami kerugian. Ketiga, BUMN yang diprivatisasi bisa menambah produktivitasnya sehingga akan ikut mendorong perekonomian lebih lanjut.

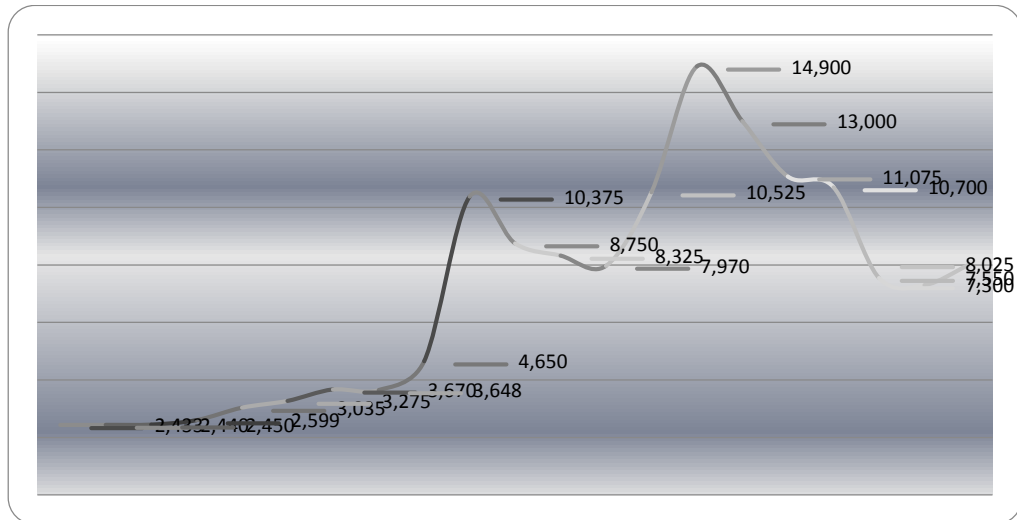
Pilar terakhir adalah adanya liberalisasi pasar (perekonomian). Liberalisasi ini terjadi di berbagai bidang perekonomian, seperti perdagangan dan perbankan. Liberalisasi yang terjadi di sektor perdagangan akan membuat sektor produksi di negara bersangkutan akan terekspose dengan persaingan internasional. Jika sektor tersebut bergerak di bidang yang memiliki keunggulan komparatif, liberalisasi tersebut akan sangat menguntungkan. Namun sebaliknya, jika efisiensi tidak meningkat, maka sektor tersebut akan tergilas.

#### **a. LoI Pertama Oktober 1997**

Ketika terjadi fluktuasi nilai mata uang rupiah terhadap dollar AS sejak bulan April hingga Oktober 1997 (lihat Gambar 1), pemerintah kemudian meminta bantuan kepada IMF dan Bank Dunia dalam rangka penyelesaian krisis mata uang ini. Pada 8 Oktober 1997, pemerintah secara resmi meminta IMF dan Bank Dunia untuk memberikan pinjaman dengan pertimbangan dapat mempercepat pemulihan ekonomi dengan adanya tambahan dana untuk cadangan devisa dan modal (Mann, 1998: 66-67). Pada 31 Oktober 1997, terjadilah kesepakatan antara pemerintah Indonesia dengan IMF yang tertuang dalam LoI pertama yang berisikan perjanjian 3 tahun dengan bantuan dana sebesar 7,3 miliar SDR (sekitar 43 miliar dollar AS).



**Gambar 1. Fluktuasi Nilai Mata Uang Rupiah Terhadap Dolar AS  
Periode April 1997-Desember 1998**



Sumber: Bank Indonesia, [www.bi.go.id](http://www.bi.go.id)

Pemerintah diwakili oleh Menkeu Mar'ie Muhammad dan Gubernur BI Soedrajad Djiwandono dalam penandatanganan LoI dengan IMF ini. Dalam kesepakatan LoI pertama ini IMF memberikan persyaratan yang berupa rekomendasi atau bantuan teknis (SAP) kepada Indonesia terutama dalam beberapa hal penting terkait kebijakan moneter ketat, disiplin fiskal, privatisasi, deregulasi perdagangan dan investasi, serta kebijakan restrukturisasi dan rekapitulasi perbankan.

Secara garis besar LoI pertama ini terdiri dari tiga pilar utama yakni kerangka kebijaksanaan makro ekonomi, restrukturisasi sektor keuangan, dan reformasi struktural. Kerangka kebijaksanaan makro ekonomi dalam LoI tersebut di antaranya meliputi kebijaksanaan fiskal dimana pemerintah menghemat anggaran sekitar 1 persen Produk Domestik Bruto (PDB) tahun 1997-1998, meningkatkan cukai tembakau dan alkohol, dan meningkatkan penerimaan pajak pemerintah dari sektor non-migas (Jusmaliani, 2001). Dalam kebijaksanaan fiskal ini pemerintah berkomitmen untuk mengurangi anggaran pengeluaran pembangunan dan proyek-proyek infrastruktur perusahaan negara.

Sedangkan mengenai restrukturisasi sektor keuangan, pemerintah dengan dibantu IMF, Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia (ADB)

merumuskannya dalam empat bagian. Program restrukturisasi ini bertujuan untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat pada sistem keuangan Indonesia yang dilanda krisis. Program restrukturisasi keuangan yang menyita perhatian adalah terkait pemecahan masalah-masalah spesifik bank-bank pemerintah dan bank-bank pembangunan daerah.

Terkait dengan upaya pemulihan kondisi nilai mata uang rupiah dan pemecahan masalah-masalah spesifik yang dialami bank-bank tersebut, IMF merekomendasikan dalam LoI pertama untuk melikuidasi 16 Bank. Rencana kebijakan penutupan 16 bank ini memberikan implikasi yang sangat negatif kepada Indonesia. Pada saat itu beredar selebaran gelap tentang bank-bank yang akan ditutup, sehingga terjadi penarikan dana besar-besaran (*rush*) dari masyarakat (Batubara, 2008).

Terkait dengan pelarian modal, diperkirakan sepanjang tahun 1998 eksodus modal swasta mencapai US\$ 14,2 miliar. Hal itu terjadi menyusul kerusuhan sosial dan ketidakpastian politik, serta tidak adanya jaminan berbisnis di Indonesia, yang sekaligus mencerminkan bahwa tingkat suku bunga yang tinggi di dalam negeri ternyata tidak mampu menahan modal tetap di dalam negeri. Dibandingkan tahun 1996 dan hingga kuartal pertama tahun 1997, selama kuartal keempat tahun 1997 dan kuartal pertama tahun 1998 arus modal keluar lebih besar daripada arus modal masuk. Diperkirakan defisit modal untuk kuartal IV tahun 1997 mencapai sekitar US\$ 8 miliar, sedangkan kuartal I tahun 1998 sekitar US\$ 6 miliar (Tambunan, 1998).

Kebijakan penutupan 16 bank yang direkomendasikan IMF ini dinilai tanpa persiapan matang. Tidak tersedianya bank alternatif membuat krisis bertambah parah di mata masyarakat. Dengan tidak adanya kepercayaan dari publik, terjadi penarikan simpanan secara besar-besaran dari perbankan nasional oleh masyarakat. Melemahnya kinerja perbankan ini semakin memperlemah nilai rupiah. Hal ini berdampak pada naiknya tingkat inflasi dan berkurangnya daya beli masyarakat. Sebagai akibat dari itu semua, maka krisis keuangan semakin membesar (Hadi, 2004).

Pilar terakhir dari LoI pertama ini menyangkut reformasi struktural. Reformasi struktural ini direncanakan untuk dicapai melalui perdagangan luar negeri dan investasi, deregulasi dan privatisasi, lingkungan dan jaring pengaman sosial (Jusmaliani, 2001). Tekanan IMF melalui LoI pertama yang

mendasarkan pada agenda Konsesus Washington diantaranya adalah terkait komitmen pemerintah dengan organisasi perdagangan dunia (WTO). Hal ini terkait dengan adanya upaya penghapusan peraturan mengenai keharusan kandungan lokal untuk kendaraan bermotor sesuai komitmen dengan WTO pada tahun 2000 ([www.imf.org](http://www.imf.org)). Hal ini dapat dilihat dalam LoI pertama poin 39 sebagai berikut:

*"Consistent with Indonesia's commitment to the WTO, the local content program for motor vehicles, which gives preferential tariff rates to vehicle manufacturers using a high percentage of local parts, will be phased out by 2000. With respect to the National Car project, the Government of Indonesia will implement ahead of schedule the ruling of the WTO dispute panel."*

Selain itu, pemerintah juga harus semakin memperluas dan menyederhanakan hal-hal terkait investor asing. Pemerintah diminta untuk mempelajari sektor ritel untuk membuka kemungkinan modal asing di sektor tersebut. Hal ini dijelaskan dalam LoI pertama poin 40 sebagai berikut:

*"The list of activities open to foreign investors will be simplified and further expanded. The government will study the retail sector with a view to partially opening this sector up to foreign investors and the policy on palm oil which is now open to foreign investment will be applied evenly. The list will be further expanded over the next three years. Progress in this area will be reviewed at the time of the second review."*

Agenda lain yang tak kalah pentingnya terkait Konsensus Washington dalam LoI pertama itu adalah mengenai privatisasi BUMN. Dalam rangka meningkatkan persaingan domestik dengan maksud mendongkrak efisiensi, maka pemerintah harus melakukan privatisasi BUMN. Hal ini dijelaskan dalam LoI Pertama poin 41 sebagai berikut:

*"Steps will also be taken to promote domestic competition. These measures will aim to increase efficiency, thereby improving the supply of products to consumers. In parallel, with its efforts to increase private sector efficiency and competitiveness, the*

*government will undertake a public sector expenditure and investment review in order to promote more efficient use of government resources. This review, to be carried out in collaboration with the World Bank, will include expenditures by the central government, state-owned enterprises and strategic industries. The review will be completed in six months and will result in a comprehensive program to improve fiscal efficiency and restructure state-owned enterprises and strategic industries. It will be the basis for an accelerated program of privatization."*

**b. LoI Kedua Januari 1998**

Dalam MEFP maupun LoI Kedua Januari 1998 ini digarisbawahi bahwa pemerintah harus lebih komitmen dengan apa yang telah disepakati dengan IMF pada LoI pertama Oktober 1997. Butir-butir dalam kebijaksanaan fiskal dalam LoI kedua mencakup, penegasan tetap menggunakan prinsip anggaran berimbang (pengeluaran pemerintah sama dengan pendapatannya), juga meliputi usaha-usaha pengurangan pemerintah seperti menghilangkan subsidi bahan bakar minyak (BBM) dan listrik, membatalkan sejumlah proyek infrastruktur besar, dan peningkatan pendapatan pemerintah (Tambunan, 1998).

Dalam usaha meningkatkan pendapatan pemerintah, IMF juga menekankan komitmen pemerintah terhadap beberapa hal, termasuk menaikkan cukai terhadap sejumlah barang tertentu, mencabut semua fasilitas pajak, diantaranya penanguhan pajak pertambahan nilai (PPN), dan fasilitas pajak dan tarif bea masuk, termasuk dalam hal ini IMF juga meminta penghapusan hak istimewa pajak untuk mobil nasional, dan meninjau kembali bantuan pemerintah kepada IPTN (Industri Pesawat Terbang Nusantara) (Toha, [www.ekonomi.lipi.go.id](http://www.ekonomi.lipi.go.id)). Selain itu pemerintah diminta mengenakan pajak tambahan terhadap bensin, memperbaiki audit PPN, dan memperbanyak objek pajak.

Selain mengenai fiskal, LoI kedua ini juga menekankan penghapusan beberapa hal menyangkut praktik monopoli cengkeh BPPC dan monopoli BULOG atas bahan-bahan pokok seperti gula, jagung, kedelai, minyak goreng, terigu, kecuali beras. Jika semua hal itu dipenuhi, IMF menjanjikan akan

segera mencairkan utang luar negerinya untuk membantu memperbaiki kondisi perekonomian Indonesia.

Terkait dengan adanya tekanan dari IMF untuk melakukan penghematan pengeluaran anggaran pemerintah, pemerintah Indonesia menanggukkan sejumlah proyek besar terkait pembangunan 15 pembangkit listrik di Indonesia. Tekanan terhadap penangguhan pembangunan 15 pembangkit listrik ini sesungguhnya merupakan bentuk tekanan lanjutan dari IMF yang menganggap pemerintah Indonesia tidak konsisten terhadap penghematan pengeluaran anggarannya dengan dikeluarkannya izin melanjutkan proyek-proyek besar tersebut pada 1 November 1997 melalui Keppres No 47/1997. Dengan adanya tekanan IMF melalui LoI Kedua pada Januari 1998, pemerintah Indonesia kemudian mengeluarkan Keppres No 5/1998 untuk menanggukkan kembali proyek-proyek besar tersebut (*Bisnis Indonesia*, 7 dan 8 Juli 2004).

Terkait dengan tekanan IMF terhadap penghapusan hak istimewa pajak bagi mobil nasional, pemerintah Indonesia justru secara resmi memberikan dispensasi bagi 15 ribu unit mobil Timor yang tidak laku terjual di pasaran pada Februari 1998 (*Bisnis Indonesia*, 24 April 1996). Respons ini termasuk mengejutkan, karena berarti pemerintah Indonesia tidak mengikuti tekanan IMF terkait pendapatan pemerintah melalui reformasi sektor pajak.

Selain mengenai proyek-proyek besar dan hak istimewa pajak mobil nasional, pemerintah Indonesia juga merespons tekanan IMF lainnya terkait monopoli cengkeh BPPC. Pemerintah membubarkan BPPC, dan kemudian mendirikan perusahaan koperasi baru terkait jual beli cengkeh tersebut pada Februari 1998 (Rosser, 2002). Sayangnya, ternyata praktik monopoli cengkeh ini tidak berhenti dengan adanya koperasi baru tersebut. Praktik monopoli ini terus berlanjut hingga kesepakatan antara pemerintah Indonesia dengan IMF selanjutnya pada April 1998.

### **c. LoI Ketiga April 1998**

Memorandum tambahan dalam LoI ketiga sekaligus juga merupakan kelanjutan, pelengkap, dan modifikasi dari 50 butir LoI Januari 1998 yang tetap mencakup kebijakan-kebijakan fiskal dan moneter serta reformasi perbankan (sektor keuangan) dan struktural.

Agenda Konsensus Washington masih tetap ditekankan agar pemerintah berkomitmen melaksanakannya. Terkaiat dengan privatisasi, LoI ketiga ini menekankan kembali niat pemerintah untuk melakukan divestasi dan reformasi perusahaan negara (BUMN). IMF terus menekankan pemerintah untuk mengembangkan mekanisme peningkatan efisiensi BUMN serta memperkuat keuangan publik. Hal ini bisa dilihat dalam LoI ketiga poin 12 berikut ini:

*"A detailed state enterprise reform and divestiture plan is being developed with the intention of improving the efficiency of the enterprise sector as well as helping to strengthen the public finances. Transparent procedures are being developed for the sale of state assets. Over the longer-term, at a minimum, all enterprises that operate in competitive markets will be privatized, with the government retaining only selected public utilities and strategic companies. For 1998/99, divestiture receipts have been estimated conservatively because of the uncertain market conditions."*

Dalam LoI ketiga ini, pemerintah terus ditekan untuk berkomitmen terhadap pembatasan subsidi bagi bahan bakar minyak (BBM) dan listrik. Hal ini sesuai dengan kebijaksanaan LoI terkait dengan program anggaran pemerintah. Program ini tentu saja semakin memantapkan agenda Konsensus Washington di Indonesia melalui LoI ketiga ini. Upaya pembatasan subsidi BBM dan listrik ini terkait dengan pengetatan fiskal yang menjadi program dalam setiap penanganan krisis ekonomi atau moneter oleh IMF di seluruh negara yang terkena krisis. Dalam upaya menekan pemerintah untuk berkomitmen dalam pengetatan fiskal melalui pembatasan subsidi dijelaskan secara eksplisit pada LoI ketiga poin 11 sebagai berikut:

*"To achieve the program's budgetary objective the Government has taken the following steps: (i) subsidies remain limited to a few items that have a large weight in the consumption baskets of low income groups, and the subsidies are being contained by large price increases for several food items, petroleum products and electricity. In the present environment, there is little or no scope to raise revenues by increasing taxes. Subsidies will be substantially scaled down by October 1..."*

Dengan adanya komitmen kepada IMF, pemerintah kemudian mengumumkan kenaikan harga BBM pada 4 Mei 1998. Ternyata kenaikan harga BBM ini disambut gegap gempita oleh masyarakat dengan melakukan sejumlah demonstrasi untuk menentang kenaikan harga BBM tersebut. Aksi unjuk rasa kemudian terus bergelora hingga bermotif SARA dan kerusuhan anarkis di berbagai tempat. Hal inilah yang menjadi awal tuntutan masyarakat untuk menurunkan Suharto dari kursi kepresidenannya pada Mei 1998 (*Wacana, Edisi Khusus 1997-1998*, www.elsppat.or.id).

**Tabel 1. Matriks Tekanan IMF, Respons Pemerintah Orde Baru, dan Dampak Langsung Tekanan IMF terhadap Penanganan Krisis Moneter**

	<b>Tekanan IMF</b>	<b>Respons Pemerintah</b>	<b>Dampak Langsung terhadap Penanganan Krisis Moneter</b>
<b>LoI Pertama</b>	Restrukturisasi Keuangan terkait masalah bank-bank pemerintah dan bank pembangunan daerah.	SK. Menkeu No 86/1997 (likuidasi terhadap 16 bank bermasalah)	Tidak ada. Justru kebijakan ini telah menimbulkan kepanikan pasar dan <i>capital flight</i> , sehingga memperparah krisis moneter.
<b>LoI Kedua</b>	- Penangguhan proyek-proyek besar  - Penghapusan hak	Keppres No 5/1998 tentang penangguhan proyek-proyek besar pembangunan pembangkit listrik.	Tidak ada.  Tidak ada.

	istimewa pajak mobil nasional - Penghapusan hak monopoli BPPC	Menolak.  Pemerintah mendirikan koperasi baru menggantikan BPPC pada Februari 1998.	Tidak ada.
<b>LoI Ketiga</b>	Pencabutan Subsidi listrik dan BBM	Pemerintah menaikkan harga BBM pada 4 Mei 1998.	Tidak ada. Respons ini memicu <i>chaos</i> di berbagai tempat di Indonesia.

## V. Kesimpulan

Penelitian ini membuktikan bahwa Letter of Intent IMF sejak pertama hingga ketiga dalam penanganan krisis di Indonesia 1997-1998 merupakan praktik ekonomi politik neoliberalisme yang berdasarkan pada Washington Consensus. Sejak adanya LoI pertama Oktober 1997 ini pemerintah Indonesia berada dalam tekanan ekonomi politik neoliberalisme IMF. Tekanan Neoliberalisme IMF yang berbentuk Letter of Intent ini pada intinya berisikan agenda Konsensus Washington yang terdiri dari tiga pilar, yakni pengetatan fiskal, privatisasi perusahaan negara (BUMN), dan liberalisasi perekonomian.

Agenda Konsensus Washington yang didasari oleh pemikiran ekonomi politik neoliberalisme ini pada intinya menginginkan peran negara yang minimal dalam aktivitas ekonomi. Dalam pemikiran ekonomi politik neoliberalisme, peran negara dalam aktivitas ekonomi yang digantikan oleh peran pasar bebas adalah sebuah keniscayaan. Adapun peran negara akan diperlukan, jika suatu saat mekanisme pasar itu mengalami kegagalan. Selibuhnya, peran negara tidak diperlukan sama sekali.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku

- Batubara, Marwan, dkk. 2008. *Skandal BLBI: Ramai-ramai merampok Negara*, Haekal Media Center, Jakarta.
- Deliarnov. 2006. *Ekonomi Politik*, Erlangga, Jakarta.
- Fatah, Eep Saefulloh. 1998. *Catatan Atas Gagalnya Politik Orde Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Hadi, Syamsul, dkk. 2004. *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF*, Granit, Jakarta.
- Harinowo, Cyrillus. 2004. *IMF: Penanganan Krisis dan Indonesia Pasca Krisis*, Gramedia, Jakarta.
- Ismawan, Indra. 2001. *Di Bawah Cengkraman IMF*, Pondok Edukasi, Solo.
- Mann, Richard. 1998. *Plots and Schemes that Brought Down Soeharto*, Gateway Books, Singapore.
- Mas'ood, Mohtar. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, LP3ES, Jakarta.
- Mas'ood, Mohtar. 1994. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, LP3ES, Jakarta.
- Nafies, M. Danial. 2009. *Indonesia Terjajah, Kuasa Neoliberalisme atas Daulat Rakyat*, Inside Press, Jakarta.
- Nasution, S. 2001. *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Neuman, W. Lawrence. 1997. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, Allyn & Bacon, USA.
- Ramli, Rizal. 2008. *Lokomotif Perubahan: Langkah Strategis dan Kebijakan Terobosan 2000-2001*, Cipta Persada, Jakarta.
- Rizky, Awalil, dan Majidi, Nasyith. 2008. *Neoliberalisme Mencengkram Indonesia*, E Publishing, Jakarta.
- Staniland, Martin. 2003. *Apakah Ekonomi Politik Itu? Sebuah Studi Sosial dan Keterbelakangan*, terj., Rajawali Pers, Jakarta.
- Stiglitz, Joseph. 2002. *Globalization and Its Discontents*, Penguin Books, London
- Tambunan, Tulus. 1998. *Krisis Ekonomi dan Masa Depan Reformasi*, Lembaga Penerbit FE UI, Jakarta
- Winarno, Budi. 2009. *Pertarungan Negara Versus Pasar*, Media Pressindo,

Yogyakarta

### **Jurnal**

Jusmaliani, "Program stabilisasi IMF dan implikasinya terhadap kinerja perekonomian Indonesia," Makalah, LIPI, 2001, diakses dari [www.elib.pdii.lipi.go.id](http://www.elib.pdii.lipi.go.id), pada 15 Januari 2012

Moises, Naim. 2000. "Washington Consensus or Washington Confusion?", *Foreign Policy*, No. 118.

Toha, Mahmud, "Menata Masa Depan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis: Perspektif Ekonomi Islam", diakses dari

[http://www.ekonomi.lipi.go.id/informasi/publikasi/publikasi\\_detil2.asp?Vnomo=130](http://www.ekonomi.lipi.go.id/informasi/publikasi/publikasi_detil2.asp?Vnomo=130), pada 29 Januari 2012

### **Data Internet**

[www.bi.go.id](http://www.bi.go.id)

[www.elsppat.or.id](http://www.elsppat.or.id)

[www.imf.org](http://www.imf.org)