

**POLICY BRIEF** OKTOBER 2018

# IMF DAN JALAN GELAP **NEOLIBERALISME**

**PRIVATISASI: KISAH KELAM REFORMASI**



**IDEAS**  
INDONESIA DEVELOPMENT AND ISLAMIC STUDIES

# IMF dan Jalan Gelap Neoliberalisme

Yusuf Wibisono, Nurul Adha Chairina

**Perhelatan besar IMF – World Bank Annual Meeting 2018 di Bali, membuka kembali ingatan kelam bangsa. Dua puluh tahun yang lalu, tepatnya pada 31 Oktober 1997, Indonesia menandatangani *Letter of Intent* (LoI) yang pertama dengan IMF, sekaligus menandai dimulainya pelaksanaan reformasi ekonomi (*economic reforms*) yang didorong IMF sebagai persyaratan utang yang diberikannya ke Indonesia (*conditional lending*). Krisis berhasil diatasi namun perekonomian gagal kembali ke jalur pertumbuhan normal (*normal path*). Hingga kini Indonesia tidak pernah mampu kembali ke tingkat pertumbuhan sebelum krisis, bantat di kisaran 5 persen (*new normal*).**

## Reformasi dan Konsensus Washington

Reformasi ekonomi dalam literatur *mainstream* selama ini lekat dengan kebijakan ekonomi yang pro-pasar bebas. Kebijakan ekonomi neoliberal sering dinisbatkan pada “Konsensus Washington”, sebuah formula kebijakan pembangunan generik yang pertama kali dikemukakan oleh John Williamson pada 1989 untuk mendeskripsikan 10 reformasi ekonomi terurgen dan terpenting yang dibutuhkan Amerika Latin saat itu untuk keluar dari krisis utang, dimana 10 reformasi kebijakan ini dipandang telah menjadi konsensus bersama semua lembaga-lembaga penting yang berkantor di Washington seperti IMF, World Bank, Inter-American Development Bank, Kementrian Keuangan Amerika Serikat dan the U.S. Federal Reserve.

Pada perjalanan-nya, Konsensus Washington telah menjadi arena debat ideologis yang hebat dan panjang antara para pendukung dan penentang sistem ekonomi pasar. Konsensus Washington yang semula didesain sebagai respons terhadap permasalahan yang dihadapi Amerika Latin pada dasawarsa 1980-an yang menghadapi masalah defisit anggaran yang besar dan masif akibat pemerintahan yang tidak efisien dan kerugian besar yang menimpa BUMN, pada praktek-nya kemudian telah menjadi generik dan didorong untuk diterapkan di semua negara yang mengalami krisis, dengan tiga pilar utama-nya, yaitu kebijakan fiskal yang konservatif dan berdisiplin tinggi (*fiscal austerity*), privatisasi dan liberalisasi pasar.

**Konsensus Washington telah menjadi generik dan didorong untuk diterapkan di semua negara yang mengalami krisis, dengan tiga pilar utama-nya, yaitu kebijakan fiskal yang konservatif dan berdisiplin tinggi (*fiscal austerity*), privatisasi dan liberalisasi pasar.**

Keberhasilan reformasi ekonomi yang berorientasi pasar menunjukkan hasil yang ambigu. Beberapa negara telah mengikuti semua agenda reformasi tetapi tetap gagal untuk mencapai pertumbuhan yang lebih cepat, lebih lestari, dan lebih merata serta meningkatkan standar hidup secara signifikan. Dalam beberapa kasus,

# REFORMASI EKONOMI YANG DIDORONG IMF\*

MALPRAKTIK PENGELOLAAN KRISIS, 1997-1999

## MEMORANDUM OF ECONOMIC AND FINANCIAL POLICIES

### Letter of Intent, 31 Oktober 1997

(i) memotong belanja publik dan mencapai surplus anggaran 1% dari PDB; (ii) kebijakan moneter ketat dengan suku bunga tinggi; (iii) menyelesaikan institusi finansial yang bermasalah dengan menutop 16 bank pada 1 November 1997 dan tidak memberi jaminan pembayaran kewajiban bank kecuai untuk penabung kecil maksimal Rp 20 juta; (iv) penurunan tarif impor dari 0-40% menjadi 0-10% sampai 2003; (v) sektor terbuka untuk investasi asing akan disederhanakan dan

### Supplementary Letter of Intent, 15 Januari 1998

(i) mencapai defisit anggaran 1% dari PDB dan menghapus subsidi BBM dan listrik secara bertahap; (ii) memperkuat kebijakan moneter dengan menaikkan suku bunga untuk mencapai target inflasi 20%; (iii) penurunan tarif impor, terutama produk makanan maksimum 5%; (iv) liberalisasi investasi asing, perdagangan kelapa sawit, perdagangan dan ritel; (v) deregulasi

### Supplementary Letter of Intent, 10 April 1998

(i) mencapai defisit anggaran 3% dari PDB; (ii) membatasi subsidi dan menghapus belanja publik yang tidak penting; (iii) memperkuat kebijakan moneter dengan menaikkan suku bunga untuk menstabilkan rupiah dibawah

### Supplementary Letter of Intent, 24 April 1998

(i) mencapai defisit anggaran 8,5% dari PDB; (ii) mempertahankan suku bunga tinggi; (iii) menjadikan penyelesaian masalah

### Letter of Intent, 29 Juli 1998

(i) penurunan tarif produk pertanian non-makanan maksimum 10%; (ii) menurunkan pajak ekspor kayu gelondongan, kayu olahan, rotan dan bahan galian maksimum 30% dan maksimum 10%; (ix) menyederhanakan sektor tertutup untuk investasi asing; (xi) kompetisi bebas untuk impor dan perdagangan

### Supplementary Letter of Intent, 11 September 1998

(i) menurunkan suku bunga secara bertahap seiring penurunan inflasi; (ii)

### Supplementary Letter of Intent, 19 Oktober 1998

(i) menurunkan suku bunga SBI 1 bulan dibawah 60% sejak awal september; (ii) memperkuat program raskin; (iii) reformasi sektor perbankan dengan

### Supplementary Letter of Intent, 13 November 1998

(i) melonggarkan kebijakan moneter; (ii) defisit anggaran 6% dari GDP untuk tahun 1998/1999, dibawah target 8,5%; (v) rekapitalisasi bank-

### Supplementary Letter of Intent, 16 Maret 1999

(i) target defisit anggaran 6% dari GDP; (ii) rekapitalisasi Bank Mandiri dan bank BUMN

### Supplementary Letter of Intent, 22 Juli 1999

(i) fokus kebijakan fiskal mencapai defisit 5,8% dari GDP; (ii) penurunan pajak ekspor CPO, kayu

*Kurs Rp/\$ yang terpuruk 6.000 di awal 1998, menembus 10.000 di awal Februari, menguat ke 8.000 pada akhir April setelah kenaikan drastis suku bunga SBI 1 Bulan dari 20% pada Januari menjadi 50,0% pada April.*

*Kurs Rp/\$ yang jatuh dari 2.300 di awal tahun ke 3.600 di akhir Oktober, terus jatuh 5.500 di akhir tahun 1997 meski suku bunga SBI 1 Bulan telah naik dari 12,3% pada akhir 1996 menjadi 20,0% pada akhir 1997. Pertumbuhan ekonomi*

*Kurs Rp/\$ menembus 12.000 menjelang jatuhnya Presiden Soeharto, dan berada di kisaran 15.000 pada akhir Juni 1998. Suku bunga SBI 1 Bulan dikerek ke 58,0% pada Juni. Pertumbuhan ekonomi kuartal ke-2 1998 (yoy) kontraksi*

*Kurs Rp/\$ menguat sejak Juli seiring suku bunga SBI 1 Bulan yang terus dikerek ke 65,2% pada Juli dan 70,4% pada Agustus. Seiring pengurangan Rupiah di kisaran 10.000, suku bunga turun sejak September. Namun kontraksi perekonomian semakin dalam, pertumbuhan*

*Kurs Rp/\$ menguat tajam sejak Oktober dan berada di kisaran 8.000 pada akhir tahun meski suku bunga SBI 1 Bulan terus turun dari 64,74% pada September menjadi 35,52% pada Desember. Namun krisis memuncak, pertumbuhan kuartal ke-4 1998 (yoy) jatuh*

*Kurs Rp/\$ menguat tajam sejak Juni dan berada di kisaran 7.000 pada akhir 1999 meski suku bunga SBI 1 Bulan terus turun dari 36,53% pada Januari menjadi 11,93% pada Desember. Perekonomian mulai pulih dari pertumbuhan kuartal*

**KONDISI EKONOMI**



... semua agenda reformasi gagal untuk mencapai pertumbuhan yang lebih cepat, lebih lestari, dan lebih merata serta meningkatkan standar hidup secara signifikan.

... kebijakan ekonomi neoliberal banyak didorong oleh kelompok teknokrat yang umumnya lulusan UI dan UGM.

Pada 1997-2003, makroekonomi Indonesia praktis berada dibawah manajemen IMF.

Reformasi ekonomi yang dikaitkan sebagai prasyarat utang (*conditionalities*), tidak hanya meng-erosi "kepemilikan" terhadap negara tetapi juga menjadi bentuk baru dari kolonialisme Barat.

privatisasi dan liberalisasi perdagangan gagal dalam mendorong penurunan harga dan peningkatan kompetisi.

Di Indonesia era orde baru, kebijakan ekonomi neoliberal banyak didorong oleh kelompok teknokrat yang umumnya lulusan UI dan UGM. Kelompok ini secara tradisional menjadi sumber reformasi ekonomi karena latar belakang akademis yang sama, keahlian ekonomi-teknis yang mereka miliki, dan ketaatannya pada tiga prinsip makroekonomi terpenting yaitu disiplin fiskal, neraca modal terbuka dan nilai tukar yang kompetitif. Kelompok teknokrat-akademis yang kental dengan doktrin pasar bebas, peran pemerintah yang minimal dan prinsip keunggulan komparatif dalam pembangunan industri ini, pada era 90-an mendapatkan perlawanan keras dari kelompok insinyur yang umumnya lulusan ITB yang menekankan pentingnya pembangunan industri strategis dan pentingnya nasionalisme ekonomi dimana negara memainkan peranan penting dalam perekonomian. Kelompok insinyur ini mulai menguasai kementerian ekonomi strategis di era 90-an.

Datangnya krisis 1997 memberi kesempatan sekali lagi pada kelompok teknokrat untuk "meluruskan" kembali perekonomian dengan mengadopsi ukuran-ukuran reformasi neoliberal seperti yang pernah mereka lakukan di era 70-an dan 80-an. Namun berbeda dengan era sebelumnya, reformasi ekonomi pasca krisis 1997 banyak di dorong oleh IMF. Pada 1997-2003, makroekonomi Indonesia praktis berada dibawah manajemen IMF.

## IMF dan Jalan Neoliberal

Peran IMF dalam reformasi ekonomi di Indonesia saat itu di satu sisi diyakini positif. *Pertama*, IMF menjadi *benchmark* kepercayaan internasional sekaligus menjadi sumber pembiayaan keuangan. *Kedua*, IMF berperan sebagai pemandu kebijakan (termasuk mekanisme *check and balances* terhadap kebijakan-kebijakan populis) dan karenanya ia berfungsi menjadi peredam berbagai kepentingan (*vested interest groups*) dan perekat dalam perumusan dan pelaksanaan agenda-agenda reformasi.

Namun disisi lain, kehadiran IMF dipandang amat negatif. *Pertama*, kehadiran IMF merupakan pemicu erosi kepercayaan terbesar terhadap agenda reformasi. IMF dipandang sebagai kekuatan eksternal yang memiliki kepentingan dan agenda sendiri. Reformasi ekonomi yang dikaitkan sebagai prasyarat utang (*conditionalities*), tidak hanya meng-erosi "kepemilikan" terhadap negara tetapi juga membuat reformasi nampak menjadi bentuk baru dari kolonialisme Barat. Individu-individu di sekeliling IMF juga ditengarai memanfaatkan IMF untuk mengejar rente ekonomi dari reformasi yang dilakukan Indonesia.

*Kedua*, sebagai sumber pembiayaan, IMF dipandang tidak memberi manfaat secara langsung bagi perekonomian domestik Indonesia karena cenderung hanya memberi *stand-by loan* (dan kemudian pada Februari 2000 berpindah ke *Extended Fund Facility*), sedangkan biaya dari pinjaman, yaitu pembayaran bunga, adalah nyata dan langsung dirasakan bebannya sehingga dinilai memberatkan.

Secara empiris, program reformasi neoliberal yang didorong IMF telah menciptakan biaya sosial-ekonomi yang luar biasa besar bagi Indonesia. *Pertama*, penutupan 16 bank pada 1 November 1997 (LOI 31 Oktober 1997) yang tidak berhati-hati dan didesain secara buruk, dalam situasi dimana tingkat ketidakpastian merangkak naik, telah menghancurkan kepercayaan terhadap sistem finansial secara keseluruhan. Krisis yang semula belum besar segera berubah menjadi tidak terkendali sehingga perekonomian terdorong ke dalam jurang krisis yang begitu dalam.

Kedua, kebijakan anggaran ketat di awal krisis - bahkan menetapkan surplus anggaran, termasuk dengan menaikkan harga listrik dan BBM di tahun 1997 (LOI 31 Oktober 1997 dan *Supplementary LOI* 15 Januari 1998)- telah memicu kekacauan sosial-politik dengan biaya yang sangat besar. Setelah kekacauan sosial-politik 1998 menghancurkan perekonomian, baru-lah arah kebijakan ini diubah dan belanja sosial diperbesar. Rendahnya stimulus fiskal di awal krisis juga ditengarai menjadi penyebab lamban-nya pemulihan ekonomi.

*Ketiga*, kebijakan moneter sangat ketat diawal krisis - dengan menaikkan suku bunga hingga 70 persen- telah menghancurkan sistem perbankan dan sektor riil secara hampir permanen. Ironisnya, kebijakan suku bunga sangat tinggi ini juga gagal dalam mencapai dua tujuan utama yang dibebankan pada-nya saat itu yaitu menguatkan nilai tukar Rupiah dan mengendalikan inflasi.

*Keempat*, liberalisasi pasar yang diusung program reformasi banyak yang bertabrakan dengan semangat konstitusi dan mencederai nasionalisme ekonomi. Sebagai misal, liberalisasi sektor energi (migas dan listrik) yang membuat monopoli Pertamina dan PLN dihentikan (LOI 20 Januari 2000), memunculkan penentangan keras. Hasilnya, pada Desember 2004, Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan UU No. 20/2002 tentang Kelistrikan dan UU No. 21/2001 tentang Migas pasal 12 ayat 3, pasal 22 ayat 1, dan pasal 28 ayat 2-3. Liberalisasi sektor energi juga tidak menjamin efisiensi dan harga yang lebih murah. Sebagai misal, sejak diundangkan-nya UU No. 21/2001 tentang Migas, iklim investasi migas nasional tidak semakin membaik, investasi, eksplorasi dan produksi cenderung turun. Dengan UU Migas baru, negara juga banyak dirugikan karena diterapkannya mekanisme B2G (kontraktor-BP Migas) dalam kontrak-kontrak migas yang membuat negara banyak dirugikan seperti *cost-recovery* menjadi tidak terkontrol dan penjualan migas bagian negara harus lewat pihak ke-tiga.

**Secara empiris, program reformasi neoliberal yang didorong IMF telah menciptakan penutupan 16 bank pada 1 November 1997**

**kebijakan anggaran ketat di awal krisis -bahkan menetapkan surplus anggaran, termasuk dengan menaikkan harga listrik dan BBM di tahun 1997 telah memicu kekacauan sosial-politik dengan biaya yang sangat besar.**

**kebijakan suku bunga sangat tinggi ini juga gagal menguatkan nilai tukar Rupiah dan mengendalikan inflasi.**

**liberalisasi pasar yang diusung program reformasi banyak yang bertabrakan dengan semangat konstitusi dan mencederai nasionalisme ekonomi.**

liberalisasi perdagangan dan investasi menimbulkan kerugian besar bagi pelaku ekonomi kecil serta kerusakan lingkungan.

*Kelima*, liberalisasi perdagangan dan investasi ditengarai telah menimbulkan kerugian besar bagi pelaku ekonomi kecil serta kerusakan lingkungan. Liberalisasi pasar beras (LOI 20 Januari 2000) telah mendorong impor beras secara berlebihan, sehingga secara jelas merugikan petani. Impor beras seringkali dilakukan bukan karena produksi domestik tidak mencukupi. Impor beras juga seringkali terjadi dalam skala yang sangat berlebihan dari yang seharusnya. Hal ini secara jelas menunjukkan bahwa kebijakan liberalisasi pasar beras telah dijadikan justifikasi oleh kelompok-kelompok kepentingan untuk memasukkan beras sebanyak-banyaknya, termasuk melalui jalur ilegal.

penurunan pajak ekspor kayu gelondongan telah meningkatkan defisit pasokan kayu domestik sehingga mendorong pembalakan liar (*illegal logging*).

Sementara itu, penurunan pajak ekspor kayu gelondongan / *log* (LOI 29 Juli 1998) dan liberalisasi investasi di perkebunan kelapa sawit (*Supplementary LOI* 15 Januari 1998) diduga telah meningkatkan kecepatan kerusakan hutan Indonesia. Di tengah berbagai kelemahan struktural, penurunan pajak ekspor kayu gelondongan telah meningkatkan defisit pasokan kayu domestik sehingga mendorong pembalakan liar (*illegal logging*). Sedangkan liberalisasi investasi di sektor kelapa sawit telah mendorong pembukaan perkebunan kelapa sawit skala besar dengan cara mengkonversi hutan alam.

Terhitung sejak 15 September 2003, Indonesia secara resmi keluar dari *Extended Fund Facility* (EFF) IMF dan sekaligus melaksanakan reformasi ekonomi secara mandiri yang ditandai dengan keluarnya Inpres No. 5/2003 tentang Paket Kebijakan Ekonomi Menjelang dan Sesudah Berakhirnya Program Kerjasama Dengan IMF. Namun substansi kebijakan ekonomi pemerintahan Megawati, dan juga pemerintahan SBY hingga Jokowi, tetap terus kental dengan warna "*mainstream*".

Pemerintahan SBY-JK, tercatat pernah mengambil langkah-langkah berani dalam berhadapan dengan kekuatan komunitas finansial internasional yaitu percepatan pembayaran utang ke IMF

Pemerintahan SBY-JK, tercatat pernah mengambil langkah-langkah berani dalam berhadapan dengan kekuatan komunitas finansial internasional yaitu percepatan pembayaran utang ke IMF pada Oktober 2006 dan pembubaran forum CGI (*Consultative Group on Indonesia*) pada Januari 2007. Percepatan pembayaran utang ke IMF sebesar US\$ 7,8 miliar yang semestinya baru berakhir pada Desember 2010, dipicu oleh kenaikan suku bunga pinjaman IMF sejak kuartal ke-3 2005 yaitu dari 4,3 persen menjadi 4,58 persen. Sedangkan pembubaran CGI dilakukan untuk menurunkan tekanan kolektif para kreditor/donor terhadap Indonesia. Sayangnya, langkah awal independensi Indonesia ini mati muda. Kita tidak melihat lagi langkah berani yang semakin intensif skala dan derajatnya untuk meredam hegemoni kapital global.

## Neoliberalisme Inklusif dan Reformasi ke Depan

IMF banyak dipandang sebagai simbol tak terpisahkan dari ekonomi liberal dan tata dunia baru. Sepak terjang IMF telah banyak mewarnai

perekonomian global, terutama di negara-negara miskin yang menjadi pasien-nya. Berbagai kegagalan kebijakan dari Konsensus Washington telah memberi tekanan besar pada IMF. Persyaratan utang IMF yang berfokus pada stabilisasi harga yang ketat, penyesuaian struktural dan liberalisasi pasar telah menimbulkan pergolakan sosial di banyak negara miskin.

Dalam dekade terakhir, terdapat perubahan arah kebijakan yang jelas di IMF yang berupaya menata ulang hubungan antara pasar, negara dan pembangunan. Di periode Pasca Konsensus Washington ini, IMF tidak lagi memaksakan kebijakan generik *"one size fits all"*, namun dengan variasi kebijakan yang luas. Reformasi terkini yang dilakukan IMF, seperti penghapusan utang negara miskin melalui *HIPC initiatives*, pinjaman *"pro-poor"* melalui PRGF, strategi pembangunan *"partisipatif"* melalui PRSPs (*Poverty Reduction Strategy Papers*), serta adopsi kebijakan Keynesian pasca krisis 2008 yang mengizinkan peran pemerintah lebih luas untuk stabilisasi perekonomian, adalah bentuk dari *"inclusive neoliberalism"*.

Namun demikian, kebijakan inti IMF tidak berubah: mengontrol inflasi terus menjadi tujuan utama kebijakan moneter, dan kebijakan fiskal countercyclical cenderung diabaikan. Keyakinan penuh pada stabilitas dan efisiensi pasar jangka panjang juga membawa pada penentangan intervensi pemerintah di pasar tenaga kerja dan keuangan. Neoliberal inklusif secara jelas didesain hanya untuk meruntuhkan penentangan dan resistensi yang meluas terhadap proyek kapitalisme global.

Reformasi ekonomi yang secara artifisial berupaya mengklaim *"pro-poor"* ala neoliberalisme inklusif yang tetap berkiblat pada kepentingan kapital besar, ke depan harus diakhiri. Reformasi ekonomi semestinya berjalan dalam kerangka pengelolaan dan pengembangan berbagai aset strategis bangsa, bukan sebagai bungkus dari penggadaian berbagai aset strategis bangsa secara murah. Rasa keadilan juga harus dikedepankan, kelompok elit harus menanggung beban reformasi yang paling besar. Reformasi ekonomi seharusnya merevitalisasi kebijakan subsidi berbagai kebutuhan dasar rakyat sehingga tepat sasaran, bukan pencabutan subsidi tanpa skema kompensasi yang memadai dan rencana implementasi yang kredibel. Kita membutuhkan kebijakan ekonomi yang mampu mempromosikan industri nasional dan kepentingan rakyat di tingkat global, bukan semata menerima globalisasi dan liberalisasi perdagangan secara serampangan sehingga merugikan kepentingan nasional, terutama buruh, petani dan nelayan. Reformasi ekonomi juga semestinya mendorong pelaku ekonomi pribumi agar dapat berperan strategis dalam pembangunan nasional, bukan justru memarjinalkan pribumi di negeri-nya sendiri.

Reformasi ekonomi harus bermula dari konsensus nasional, yaitu konstitusi, reformasi ekonomi apa yang dibutuhkan dan harus diprioritaskan. Setelah itu, fokus berikutnya adalah menciptakan institusi pelaksana reformasi ekonomi yang kapabel dan kredibel.

**Persyaratan utang IMF yang berfokus pada stabilisasi harga yang ketat, penyesuaian struktural dan liberalisasi pasar telah menimbulkan pergolakan sosial di banyak negara miskin.**

**Reformasi terkini yang dilakukan IMF adalah bentuk dari *"inclusive neoliberalism"*.**

**Reformasi ekonomi juga semestinya mendorong pelaku ekonomi pribumi agar dapat berperan strategis dalam pembangunan nasional, bukan justru memarjinalkan pribumi di negeri-nya sendiri.**

**Beban reformasi ekonomi yang tidak terdistribusi secara adil, akan menimbulkan resistensi sosial-politik yang tinggi.**

**Kelompok miskin tidak mendapat manfaat dari infrastruktur baru ketika tarif layanan adalah mahal ...**

Dalam tataran strategis-pragmatis, reformasi ekonomi harus dilakukan sedemikian sehingga dapat dimulai, dikelola, di-implementasikan dan dipertahankan secara berkelanjutan. Kunci keberhasilan disini ada di tangan birokrasi. Namun dibanyak negara miskin, birokrasi sendiri adalah sasaran reformasi. Reformasi birokrasi harus mendapat prioritas tertinggi dan memerlukan intervensi langsung dari kekuasaan politik tertinggi. Dan terakhir, kebijakan ekonomi harus harus menjaga rasa keadilan masyarakat. Beban reformasi ekonomi seharusnya paling banyak dipikul oleh kelompok elit. Beban reformasi ekonomi yang tidak terdistribusi secara adil, akan menimbulkan resistensi sosial-politik yang tinggi.

# NEOLIBERALISME INKLUSIF



## TRANSFORMASI IMF DAN KONSENSUS WASHINGTON

### WASHINGTON CONSENSUS

Stabilitas harga yang ketat, termasuk pemotongan belanja fiskal dan kenaikan pajak pada periode resesi, privatisasi dan penurunan peran negara hingga minimal, serta liberalisasi pasar, termasuk menghapus hambatan tarif dan nilai tukar yang kompetitif, adalah strategi pembangunan terbaik untuk pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Pinjaman Bersyarat (*Conditional Lending*) IMF:

- ✓ **1952**  
*Stand-By Arrangement (SBA)*
- ✓ **1974**  
*Extended Fund Facility (EFF)*
- ✓ **1987**  
*Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF)*

### POST - WASHINGTON CONSENSUS

Mengizinkan stimulus moneter dan fiskal untuk melawan krisis, target inflasi yang lebih tinggi, memprioritaskan penanggulangan kemiskinan dan mendorong "*pro-poor growth*".

#### **Heavily Indebted Poor Country Initiative (HIPC), 1996**

Pinjaman Bersyarat (*Conditional Lending*) IMF:

- ✓ **1999**  
*Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*
- ✓ **2010**  
*Extended Credit Facility (ECF), 2010*
- ✓ **2010**  
*Standby Credit Facility (SCF)*
- ✓ **2010**  
*Rapid Credit Facility (RCF)*

Sumber: Diolah dari Hibben, 2016



# Privatisasi: Kisah Kelam Reformasi

*Yusuf Wibisono, Febbi Meidawati, Fajri Azhari*

Privatisasi BUMN (badan usaha milik negara) menjadi salah satu kisah paling kelabu dalam proses reformasi ekonomi di Indonesia pasca krisis 1997. Terlepas dari berbagai manfaat yang ditawarkan-nya, privatisasi yang didorong penuh oleh IMF ini mengalami erosi kepercayaan luar biasa di Indonesia. Dalam banyak kasus penting, privatisasi BUMN selalu merugikan negara secara substansial.

Erosi kepercayaan terhadap privatisasi ini dipicu beberapa hal. *Pertama*, proses dan pelaksana privatisasi yang korup. Pemerintahan yang korup cenderung mendorong proses privatisasi yang akan menaikkan rente ekonomi yang tersedia untuk mereka. Korupsi dalam proses privatisasi tidak hanya menurunkan manfaat dari privatisasi, tetapi juga berkontribusi bagi tumbuhnya persepsi bahwa privatisasi adalah tidak adil dan hanya menguntungkan elit penguasa.

*Kedua*, privatisasi lekat dengan kepentingan asing. Privatisasi yang didorong IMF seringkali menguntungkan investor asing. Privatisasi dengan legitimasi yang rendah dikombinasikan dengan pemerintahan yang korup telah mendorong pemilik baru untuk lebih memilih mengamankan aset mereka daripada menciptakan kesejahteraan yang lebih besar lagi. Neraca modal (*capital account*) yang terbuka memudahkan mereka melarikan aset ke luar negeri.

*Ketiga*, kerangka regulasi dan institusional yang tidak memadai. Memprivatisasi BUMN yang sebagian besar diantaranya adalah pemegang monopoli atau setidaknya oligopoli, tanpa secara simultan menciptakan kerangka persaingan dan otoritas peraturan yang efektif untuk menjamin perubahan struktur pasar, sama artinya dengan memindahkan monopoli dari sektor pemerintah ke sektor swasta, sehingga dapat membawa pada harga yang lebih tinggi dan efisiensi yang lebih rendah.

*Keempat*, privatisasi terlihat semakin tidak relevan dengan peningkatan kinerja BUMN. Kepemilikan swasta tidak secara otomatis menjamin peningkatan kinerja BUMN. Sebaliknya, BUMN yang belum diprivatisasi mampu menunjukkan kenaikan kinerja yang sangat signifikan setelah adanya audit kinerja yang ketat dari pemerintah. Sebagai misal, efisiensi (penghematan) aktual yang diciptakan dari *corrective action* yang dilakukan berdasarkan hasil audit kinerja di lima BUMN pada 2002, mencapai Rp 7,37 triliun, lebih tinggi dari target penerimaan privatisasi di APBN tahun yang sama yang hanya Rp 6,5 triliun.

*Kelima*, privatisasi lekat dengan kepentingan menutup defisit anggaran negara. Di Indonesia, sebagaimana di negara-negara miskin pengutang besar (*heavily indebted poor countries*), program penjualan perusahaan pemerintah umumnya didorong oleh alasan pembayaran utang (*debt-driven*), dalam rangka mengurangi beban anggaran negara.

**MEMORANDUM OF ECONOMIC AND FINANCIAL POLICIES**

**REFORMASI DAN PRIVATISASI**

**YANG DIDORONG IMF, 1997-2003**



**1 Letter of Intent, 31 Oktober 1997**  
(i) sektor terbuka untuk investasi asing akan diperluas; (ii) mempercepat privatisasi dan memperluas peran swasta.

**Supplementary Letter of Intent, 15 Januari 1998**  
(i) meningkatkan efisiensi bank BUMN dan memprivatisasi-nya; (ii) monopoli BULOG dibatasi hanya untuk komoditas beras; (iii) restrukturisasi BUMN dan mempercepat privatisasi.

**Supplementary Letter of Intent, 10 April 1998**  
(i) memprivatisasi semua BUMN dan pemerintah hanya berkonsentrasi di beberapa sektor strategis tertentu.

IPO 35% saham pemerintah di PT Aneka Tambang

**2 Letter of Intent, 29 Juli 1998**  
(i) kerangka reformasi dan privatisasi untuk BUMN.

**Supplementary Letter of Intent, 11 September 1998**  
(i) menghapus monopoli BULOG pada terigu, gula dan kedelai.

**Supplementary Letter of Intent, 19 Oktober 1998**  
(i) melakukan penjualan BUMN secara agresif pada 3 tahun ke-depan.

**Supplementary Letter of Intent, 13 November 1998**  
(i) program privatisasi untuk 150 BUMN dalam satu dekade ke depan.

Privatisasi 14% saham negara di PT Semen Gresik melalui strategic sales dinilai terlalu rendah (*undervalued*)

**3 Supplementary Letter of Intent, 16 Maret 1999**  
(i) privatisasi seluruh 150 BUMN yang ada, dengan target penerimaan \$ 1 milyar pada 1999/2000 dan \$ 1,5 milyar pada tahun berikutnya; (ii) liberalisasi sektor kelistrikan dan restrukturisasi PLN.

**Supplementary Letter of Intent, 14 Mei 1999**  
(i) melanjutkan program privatisasi; (ii) restrukturisasi PLN menuju pasar retail listrik yang kompetitif di Jawa-Bali.

**Supplementary Letter of Intent, 22 Juli 1999**  
(i) privatisasi sebagian besar BUMN.

(i) Privatisasi 9,62% saham negara di PT Telkom; (ii) penjualan 49% dan 51% saham di anak perusahaan PT Pelindo II dan PT Pelindo III

**4 Letter of Intent, 20 Januari 2000**  
(i) program privatisasi berfokus pada BUMN di pasar kompetitif; (ii) tidak membentuk holding companies untuk BUMN dan *unbundling monopolies* jika diperlukan.

**Supplementary Letter of Intent, 17 Mei 2000**

(i) Master plan privatisasi 2000-2002 mendorong *fast-track privatization* untuk BUMN di industri kompetitif dan memberi prioritas tertinggi untuk sektor telekomunikasi.

**Supplementary Letter of Intent, 4 Juli 2000**

(i) fokus BPPN adalah menjual aset dan restrukturisasi utang secepatnya dan mencapai target APBN; (ii) komitmen privatisasi sebagian besar BUMN dalam jangka menengah.

**Supplementary Letter of Intent, 7 September 2000**

(i) restrukturisasi BRI, serta rekaptalisasi BNI dan BTN; (ii) intensifikasi penjualan aset BPPN; (iii) prioritas restrukturisasi dan privatisasi sektor telekomunikasi.

**5 Supplementary Letter of Intent, 27 Agustus 2001**

(iii) intensifikasi penjualan aset BPPN - aktual 2000 Rp 18,1 triliun dan target 2001 Rp 27 triliun- dan mempercepat privatisasi -target 2001 Rp 6,5 triliun- untuk pembiayaan defisit anggaran; (iv) komitmen privatisasi bank BCA dan Niaga di tahun 2001.

(i) IPO 9,2% Kimia Farma dan 19,8% Indofarma; (ii) Strategic sales 30% Socfindo; (iii) Placement 11,9% Telkom

**6 Letter of Intent, 13 Desember 2001**

(i) privatisasi BUMN dengan target penerimaan 2002 Rp 6,5 triliun.

**Supplementary Letter of Intent, 11 Juni 2002**

(i) rencana komprehensif untuk penjualan Bank Niaga, Bank Danamon, Bank Lippo dan Bank Mandiri.

**Supplementary Letter of Intent, 20 November 2002**

(i) usaha keras untuk memenuhi target privatisasi BUMN dari penjualan Indosat, Telkom dan Indofarma.

(i) Strategic sales 51% BCA; (ii) Strategic sales 41,94% Indosat dan 41,99% PT WNI; (iii) Placement 3,1% Telkom; (iv) IPO 16% Bukit Asam

**PRIVATISASI BUMN**

**7 Letter of Intent, 18 Maret 2003**

(i) restrukturisasi BNI dan BTN, divestasi bank Danamon dan Bank Lippo, serta IPO Bank Mandiri dan BRI; (ii) optimalisasi asset recovery BPPN dengan target Rp 26 triliun; (iii) komitmen privatisasi dengan rencana 2003 untuk memenuhi target APBN Rp 8 triliun.

**Supplementary Letter of Intent, 16 September 2003**

(i) divestasi Bank Lippo dan BII, serta IPO BRI.

**Supplementary Letter of Intent, 10 Desember 2003**

(i) divestasi Bank Permata pada awal 2004; (ii) menyelesaikan kewajiban debitor terbesar BPPN, Texmaco.

(i) Strategic sales 71% Bank BII dan 51% Bank Danamon; (ii) IPO 20% Bank Mandiri, 45% BRI, dan 39% PGN; (iii) Strategic Sales 16,67% Indocement

# Privatisasi: Alasan dan Dampak-nya

Di Indonesia, kebanyakan BUMN tidak memiliki kinerja yang baik dengan hanya menghasilkan laba yang rendah bahkan merugi sehingga mereka seringkali membebani anggaran negara. Karena itu, dorongan melakukan privatisasi di Indonesia, selain didukung oleh teori ekonomi, sebagian lainnya didukung oleh fakta sejarah.

Kelemahan-kelemahan perusahaan-perusahaan negara tampak semakin mengental dari waktu ke waktu. Kepemilikan (*ownership*) pemerintah di BUMN, dan karenanya campur tangan dalam pengelolaan, secara jelas telah menurunkan kinerja perusahaan. Secara manajerial, rendahnya tingkat ancaman terhadap pengambil alihan perusahaan, telah memunculkan *agency problem*, yaitu ketiadaan insentif untuk melakukan monitoring. Secara politik, distorsi banyak disebabkan para politisi yang lebih mementingkan tujuan politik daripada tujuan ekonomi. BUMN seringkali tidak memaksimalkan keuntungan, seperti *over-employment*. BUMN juga memiliki insentif dan kemampuan besar untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan anti persaingan. BUMN secara jelas tidak dihadapkan pada disiplin dari proses kepailitan karena pemerintah selalu menalangi setiap kerugian (*soft-budget constraint argument*). BUMN seringkali dijadikan instrument penguasa untuk mendistribusikan kekayaan baik untuk kepentingan pribadi maupun untuk mempertahankan kekuasaan.

Terkait dengan besarnya ukuran BUMN dalam perekonomian, maka buruknya kinerja BUMN juga secara nyata telah menurunkan kinerja perekonomian secara keseluruhan. Kepemilikan pemerintah di BUMN telah mendistorsi alokasi sumber daya dimana sumber daya terbaik seringkali tidak jatuh pada pelaku ekonomi terbaik, seperti perlakuan khusus terhadap BUMN, pemberian proteksi perdagangan dan investasi, dan upah rata-rata di BUMN lebih tinggi dari swasta meski tingkat efisiensinya lebih rendah dari swasta. Kinerja rendah BUMN pada gilirannya memberi dampak negatif terhadap anggaran pemerintah dan belanja publik dikarenakan paradigma BUMN tidak boleh bangkrut, BUMN yang tidak efisien menyebabkan *negative net transfer*, dan hilangnya potensi penerimaan pajak akibat BUMN tidak beroperasi pada tingkat efisiensi yang minimum.

Dengan demikian, privatisasi dilakukan setidaknya untuk mencapai empat tujuan. Pertama, memperbaiki efisiensi alokatif dan produktif. Dengan privatisasi akan terjadi depolitisasi pengambilan keputusan bisnis dan industri, peningkatan kompetisi dan efisiensi, dan pembiayaan investasi berdasarkan pada prinsip-prinsip pasar yang merefleksikan *cost of capital* yang sesungguhnya ditanggung. Kedua, memperkuat peran publik dan sektor swasta, melalui *public offering*, *BTOs*, *BOTs*, *concessions*, *leases*, *joint ventures*, *assets/shares swaps*, *sales to management/employees* dan merger. Ketiga, memperbaiki kondisi

**BUMN seringkali dijadikan instrument penguasa untuk mendistribusikan kekayaan baik untuk kepentingan pribadi maupun untuk mempertahankan kekuasaan.**

**Kinerja rendah BUMN memberi dampak negatif terhadap anggaran pemerintah dan belanja publik dikarenakan paradigma BUMN tidak boleh bangkrut**

keuangan sektor publik. Privatisasi akan meningkatkan penerimaan negara dan mengontrol subsidi yang diberikan ke perusahaan negara. Keempat, memfokuskan alokasi dana pemerintah pada kegiatan-kegiatan dimana pemerintah mendapat mandat.

Privatisasi adalah manifestasi paling nyata dari reformasi negara sebagaimana diinginkan Konsensus Washington. Hampir seluruh pinjaman penyesuaian struktural ke dunia ke-tiga sejak awal 1980-an, mengandung elemen privatisasi. Tujuan utama reformasi ini adalah efisiensi: privatisasi bukanlah tujuan, namun alat untuk melonjakkan efisiensi perekonomian.

**privatisasi bukanlah tujuan, namun alat untuk melonjakkan efisiensi perekonomian.**

## KEPENTINGAN NASIONAL

(NATIONAL INTEREST)



		TIDAK PENTING	PENTING
HAJAT HIDUP MASYARAKAT (SOCIAL WELFARE)	RENDAH	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Industri Tekstil, Alas Kaki dan Furnitur</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Hotel dan Restoran</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Perdagangan</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Reparasi Mobil-Motor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Pertahanan dan Keamanan</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Industri Kimia, Logam Dasar, Elektronik dan Mesin</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Industri Maritim dan Penerbangan</li> </ul>
	TINGGI	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Perumahan</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Pendidikan dan Kesehatan</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Perkebunan dan Kehutanan</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Transportasi Massal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Pertanian Tanaman Pangan, Peternakan dan Perikanan</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Minyak, Gas, Listrik dan Air</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Energi Terbarukan</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Perbankan dan Keuangan</li> </ul>

# BUMN

# DAN

# KEADILAN SOSIAL

CABANG PRODUKSI AMANAT KONSTITUSI

*Sumber: Analisis staf IDEAS, Pasal 33 Ayat 2 UUD 1945*



## Arah Privatisasi Ke Depan

Eksistensi perusahaan milik negara (BUMN) memiliki argumentasi ekonomi yang kuat. Pertama, adanya kegagalan pasar (*market failures*), seperti adanya fenomena *natural monopolies*, dimana kondisi lebih menguntungkan jika hanya satu perusahaan saja yang men-supply barang ke pasar, serta untuk penyediaan *public goods*, seperti pertahanan dan keamanan nasional, penyediaan air dan udara bersih, dan lain-lain. Kedua, adanya missing market, terutama pada masa awal pembangunan. Ketiga, ketidaksempurnaan pasar (*imperfect competition*), seperti misalnya lembaga keuangan pedesaan. Keempat, adanya inefisiensi dalam permintaan riil akibat pola distribusi pendapatan yang sangat tidak merata.

Karena itu maka, kelemahan utama privatisasi sebagaimana dipaksakan Konsensus Washington adalah obsesi pada efisiensi jangka panjang perekonomian dengan mengabaikan dan tidak memberi perhatian sama sekali pada prioritas pembangunan jangka pendek di negara-negara berkembang. Pemerintah dapat dan mungkin terlibat dalam kebijakan yang distortif yang menghambat pembangunan. Tetapi dalam kebanyakan kasus, kegagalan perekonomian untuk tumbuh dan berkembang lebih banyak datang dari kegagalan pasar, yang dikombinasikan dengan kegagalan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah tersebut secara efektif dan kegagalan menciptakan pra-kondisi menuju pasar yang kompetitif.

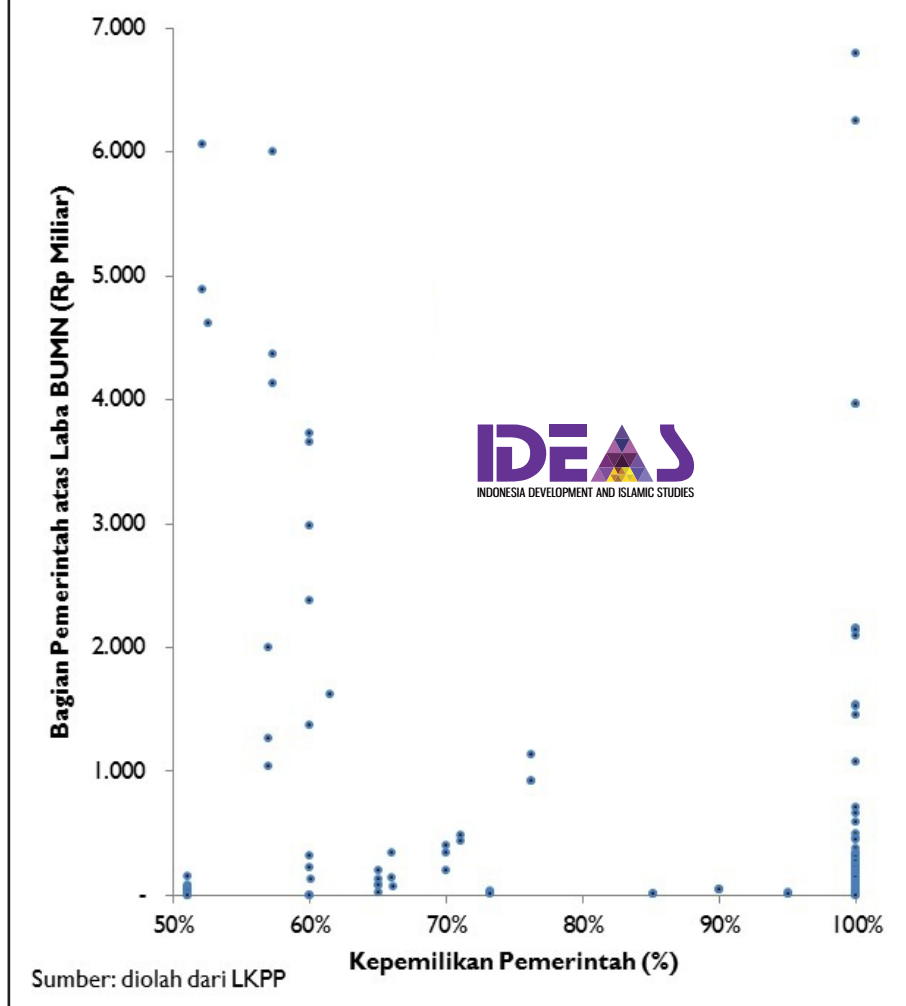
Dalam kasus Indonesia, konstitusi memberi arahan sekaligus kendala untuk privatisasi. Konstitusi secara jelas mengamanatkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, harus dikuasai oleh negara. Maka arah reformasi BUMN ke depan harus dilakukan secara terarah dan komprehensif. Untuk BUMN yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, arah reformasi adalah mempertahankan, restrukturisasi, revitalisasi internal, konsolidasi bahkan ekspansi. Privatisasi dan likuidasi hanya ditujukan untuk BUMN yang tidak terkait *national interest* dan tidak signifikan mempengaruhi *social welfare*.

Dari perspektif ini, maka terdapat dua isu krusial terkait reformasi BUMN, yaitu pengelolaan BUMN dan privatisasi. Kepemilikan pemerintah pada BUMN, secara *inherent* memiliki banyak kelemahan yang membuat kinerja BUMN cenderung rendah. Namun, bukan berarti BUMN tidak bisa memiliki kinerja yang baik. Kontribusi BUMN pada penerimaan negara cenderung tidak berkorelasi dengan kepemilikan. Besarnya laba BUMN terlihat lebih ditentukan oleh ukuran (*size*) perusahaan.

**Kegagalan perekonomian untuk tumbuh dan berkembang lebih banyak datang dari kegagalan pasar, yang dikombinasikan dengan kegagalan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah tersebut secara efektif dan kegagalan menciptakan pra-kondisi menuju pasar yang kompetitif.**

**Kontribusi BUMN pada penerimaan negara cenderung tidak berkorelasi dengan kepemilikan. Besarnya laba BUMN terlihat lebih ditentukan oleh ukuran (*size*) perusahaan.**

## Privatisasi dan Kinerja BUMN, 2015 - 2017



strategi paling efektif untuk memutus mata rantai politik dalam pengelolaan BUMN ini adalah dengan mendirikan holding company yang membawahi semua BUMN.

Untuk kinerja BUMN yang baik, terdapat beberapa isu krusial yang harus diperjelas dalam pengelolaan BUMN. *Pertama*, depolitisasi keputusan bisnis dan investasi BUMN. Salah satu strategi paling efektif untuk memutus mata rantai politik dalam pengelolaan BUMN ini adalah dengan mendirikan holding company yang membawahi semua BUMN.  *Holding company* ini bertugas mengelola aset komersial pemerintah dan melakukan investasi strategis secara independen semata berdasarkan pertimbangan bisnis, BUMN tidak lagi berada di bawah kementerian (Menneg BUMN) atau institusi politik lainnya. Negara-negara dengan pengelolaan BUMN yang sukses, konsisten menggunakan pola ini seperti Singapura dengan Temasek, Malaysia dengan Khazanah Nasional dan China dengan SASAC.

*Kedua*, audit kinerja yang ketat dan *hard-budget constraint*. *Corrective action* dari hasil audit kinerja terbukti efektif dalam meningkatkan efisiensi BUMN. Selain itu, BUMN juga harus dihadapkan pada disiplin proses kepaillitan sehingga tidak ada lagi *moral hazard* dalam pengelolaan BUMN.

*Ketiga*, membangun konsensus tentang BUMN yang berperan sebagai *agent of development*. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, peran BUMN sangat dibutuhkan dalam proses pembangunan khususnya di

negara-negara berkembang. Harus segera ditentukan sektor-sektor prioritas dimana pemerintah harus memegang kendali mayoritas untuk memastikan tujuan pembangunan tercapai. Malaysia misalnya, memiliki sejumlah *development financial institutions* (DFIs) dan juga *Government-linked Investment Companies* (GLICs) yang menyediakan jasa keuangan ke sektor-sektor prioritas pemerintah seperti infrastruktur, UKM bumiputera, pengangkutan, industri *high-tech*, dan manufaktur. Sedangkan China, untuk mendorong pembangunan negara-nya, memiliki prinsip "*grasp the large and let go of the small*" dalam pengelolaan BUMN-nya.

Dengan demikian, privatisasi adalah residual: hanya BUMN yang tidak penting bagi negara dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak yang bisa dijual. Lebih jauh, privatisasi inipun tetap harus memberikan hasil optimal. Metode privatisasi haruslah menjamin tata kelola yang baik untuk memaksimalkan penerimaan pemerintah dari proses privatisasi. Transparansi akan meningkatkan integritas dan kredibilitas dari proses privatisasi yang dilakukan, menarik investor potensial dan meraih dukungan politik dan publik.

Privatisasi juga harus dilakukan dalam kerangka demokrasi ekonomi sesuai amanat konstitusi. Metode privatisasi yang paling selaras untuk demokrasi ekonomi adalah *public offering* (penawaran publik). Selain bisa dijangkau seluruh lapisan masyarakat, *public offering* juga sangat positif dalam mendorong pengembangan pasar modal domestik dan implementasi *good corporate governance*. Namun *public offering* tidak bisa menjamin bahwa kepemilikan BUMN akan dipegang masyarakat luas. Cara lain yang lebih efektif adalah dengan penjatahan saham kepada pekerja (*employee stock option plans/ESOP*) dan manajemen (*management stock option plans/MSOP*).

**Transparansi akan meningkatkan integritas dan kredibilitas dari proses privatisasi yang dilakukan, menarik investor potensial dan meraih dukungan politik dan publik.**

**Metode privatisasi yang paling selaras untuk demokrasi ekonomi adalah *public offering* (penawaran publik) dengan penjatahan saham kepada pekerja (*employee stock option plans/ESOP*) dan manajemen (*management stock option plans/MSOP*).**



Perkantoran Ciputat Indah Permai, Blok A-12 Lt. 4  
Jl. Ir. H. Juanda No. 50, Ciputat, Tangsel - 15419  
Phone: +62 21 7418 607 (office)



**Indonesia Development  
and Islamic Studies**



**@ideas\_riset**



**@ideas.riset**



**[www.ideas.or.id](http://www.ideas.or.id)**