

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

IMF adalah lembaga pemberi pinjaman terbesar kepada Indonesia. Lembaga Internasional ini beranggotakan 184 negara, yang terakhir masuk menjadi negara anggota IMF adalah Timor Leste, bekas wilayah Indonesia, yang masuk pada tanggal 23 juli 2002.<sup>1</sup> Misi lembaga ini adalah mengupayakan stabilitas keuangan dan ekonomi melalui pemberian pinjaman sebagai bantuan keuangan temporer, guna meringankan penyesuaian neraca pembayaran. Sebuah negara akan meminta dana kepada IMF ketika sedang dilanda krisis ekonomi. Pinjaman tersebut terkait erat dengan berbagai persyaratan, yang disebut *kondisionalitas*.

Umumnya yang minta bantuan IMF adalah negara yang mengalami kesulitan ekonomi karena dua hal. *Pertama*, karena mengalami defisit neraca berjalan yang gawat. *Kedua*, karena menghadapi kemerosotan nilai tukar mata uangnya sehingga cadangan devisanya terkuras. Negara seperti ini umumnya tidak mampu memperoleh bantuan dana melalui saluran normal, yaitu dari lembaga keuangan komersial. Dengan datang ke IMF berarti bahwa negara tersebut secara tidak langsung mengakui kegagalan kebijakan ekonomi yang dijalankannya. Kegagalan itu bisa disebabkan oleh kesalahan kebijakan internal ataupun karena perubahan eksternal dalam ekonomi internasional yang merusak ekonomi nasional. Dalam teori, pinjaman IMF bersifat jangka-pendek dan berfungsi membantu menyelesaikan masalah neraca pembayaran dan nilai tukar.

Daya Alam yang dimiliki Indonesia yang melimpah maka tidaklah sulit untuk jatuh ketangan negara-negara kapitalis yang menjadi pemilik modal utama IMF.

Sejak pemerintahan pertama orde baru perumusan tentang ekonomi kita memang sudah menuju ke ekonomi neo-liberal yang sudah dicobakan oleh IMF. Setelah orde baru, pemerintahan Habibie kemudian Gus Dur memang lebih condong ke perekonomian pasar atau neo-liberal. Tahun 2001 ditandai dengan munculnya berbagai masalah dalam kehidupan sosial, politik dan ekonomi. Pergantian kepemimpinan di Indonesia pada tahun 2001, ternyata tidak memenuhi harapan rakyat Indonesia. Pemerintahan Mega-Hamzah justru mengakomodasi kekuatan-kekuatan Orde Baru untuk bisa berperan kembali dalam posisi-posisi pengambilan kebijakan di negeri ini. Konsolidasi kekuatan Orde Baru terlihat nyata, mulai dari lembaga legislatif, eksekutif hingga yudikatif.

Tanggal 23 Juli 2001, Megawati diangkat menjadi Presiden Indonesia yang baru, IMF mengungkapkan kesiapannya untuk bekerja sama dengan pemerintah baru. Ini berarti pemerintah baru akan segera menyerahkan Nota Kesepakatan (LoI) baru kepada IMF. Bahwa draft LoI baru telah dibuat, tinggal menunggu terbentuknya pemerintahan baru. Menurut petunjuk pelaksanaan IMF, draft LoI tidak untuk diungkapkan kepada publik, juga tidak dikonsultasikan kepada para pihak manapun termasuk kepada Parlemen. Jadi bisa diperkirakan kontrak dengan IMF akan diperpanjang sampai tahun 2010.

Keadaan tersebut lebih diperparah lagi dengan kabinet bentukan Megawati yang lebih pro kepada pasar daripada rakyat kecil. Dua tahun sudah Presiden Megawati, telah menggantikan dua presiden yang sebelumnya yang telah dianggap gagal mengeluarkan Indonesia dari krisis bersama jajaran kabinetnya memimpin

lamanya melanda Indonesia merupakan persoalan pokok yang tengah dihadapi pemerintahan Megawati. Meski sulit untuk berharap bahwa semua persoalan krisis itu dapat diselesaikan dalam waktu yang pendek.

Pada harapan awal nilai rupiah menguat. Tetapi, penguatan rupiah menyusul pengangkatan Presiden Megawati hanya berlangsung sesaat. Selama dua minggu pertama, rupiah memang sempat menguat ke tingkat 8.650 per dolar AS. Tetapi, selang beberapa hari kemudian rupiah justru berada pada posisi Rp 10.250 per dolar AS. Kecenderungan serupa dapat disaksikan pula pada tingkat suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dan tingkat inflasi. Dalam RAPBN 2001 yang diajukan pemerintah pada Oktober 2000 itu, suku bunga SBI diramalkan akan dapat ditekan ke tingkat 11 persen. Sedangkan inflasi diasumsikan akan terkendali pada tingkat 7 persen.

Sementara itu tuduhan yang dilontarkan kepada IMF adalah berkaitan paket kebijakan ekonomi dimana dalam perumusan dan pengesahannya harus di setuju oleh IMF. Dalam Paket Kebijakan Pemulihan Ekonomi setebal 87 halaman tertanggal 4 Maret 2002, tersirat jelas bahwa tertulis pada halaman 64 dibawah sub bahasan "Hubungan dengan IMF" penetapan draf PKPE (Paket Kebijakan Pemulihan Ekonomi) menjadi keputusan pemerintah akan didahului dengan, *pertama*, meminta IMF menyetujui Paket Kebijakan Ekonomi secara keseluruhan, *kedua*, menerima perbaikan oleh IMF terhadap paket kebijakan ekonomi sepanjang bersifat penyempurnaan, *ketiga*, meminta IMF ikut berperan aktif dan mengawasi implementasi Paket Kebijakan Ekonomi dan *keempat* meminta IMF menjadikan Paket Kebijakan Ekonomi dan pelaksanaannya merupakan bagian dari Letter of Intent (LoI).<sup>10</sup> Dengan menjadikan PKPE sebagai bagian dari LoI, maka secara tidak langsung

dari para pelaku pasar maka tidak memiliki dampak positif terhadap proses pengembangan ekonomi.

*Ketiga*, mengenai arti penting globalisasi bagi masa depan Indonesia. Bagi kubu ekonomi-politik, globalisasi bukan harga mati, bangsa Indonesia memang perlu mempersiapkan globalisasi dan berusaha untuk mewujudkan globalisasi yang berkeadilan. Sedangkan bagi kubu ekonomi neoliberal, globalisasi merupakan kenyataan hidup yang harus dihadapi dan tidak bisa dielakkan. Agar supaya perekonomian Indonesia bisa mengarungi globalisasi dengan selamat, tiada pilihan lain selain mempersiapkan globalisasi dengan sungguh-sungguh.<sup>11</sup>

Kesungguhan Presiden Megawati untuk meminta pertanggungjawaban IMF semakin sulit dipercaya karena MPR justru sudah sejak lama meminta pemerintah mengakhiri kerjasama dengan IMF. Pemerintah sudah diminta untuk segera mengakhiri kontrak kerjasama dengan IMF oleh MPR melalui TAP MPR No. 5/2003. Namun akibat propaganda yang dilakukan Menko Perekonomian Dorodjatun Kuntjoro Jakti dan Menteri Keuangan Budiono pemerintah justru mengambil keputusan untuk menerima program-program oleh IMF melalui Post Program Monitoring (PPM) yang akan berjalan sampai tahun 2010 yang akan datang.

Dapat dilihat dari berbagai kasus dimana IMF secara terang-terangan menuntun pemerintah untuk segera menjual aset-aset yang dimilikinya kepada sekelompok pengusaha asing, dan pengusaha asing tersebut tidak lain adalah negara-negara kaya atau kelompok G-7. Sehingga privatisasi BUMN kita yang sehat-sehat telah banyak dimiliki negara-negara kaya. Dalam hal ini IMF menjalankan program pengetatan ikat

## B. Rumusan permasalahan

Dengan melihat latar belakang masalah diatas maka timbul pertanyaan tentang "Bagaimana IMF mengendalikan liberalisasi perekonomian pada pemerintahan Megawati?"

## C. Kerangka Pemikiran

Untuk memahami bagaimana IMF bisa mempengaruhi kebijakan bahkan mengendalikan perekonomian yang diambil pemerintah Indonesia, maka kita dapat melihat dari beberapa konsep maupun pendekatan.

### a. Pendekatan Kekuasaan Struktural

Dimana konsep kekuasaan bisa diartikan sebagai kemampuan A untuk mempengaruhi B agar bertindak seperti yang diinginkan oleh A. Dalam hal ini konsep kekuasaan dibagi menjadi dua (2): pertama kekuasaan *relasional* (langsung), adalah kemampuan A untuk mempengaruhi B agar bertindak seperti yang diinginkan oleh A (sekali pun B melakukan dengan terpaksa) karena penolakan B mengundang daya paksa bagi A. Yang kedua adalah konsep kekuasaan *struktural* (tidak langsung), adalah kemampuan pihak A mempengaruhi B agar bertindak seperti yang diinginkan oleh A, dalam hal ini IMF membentuk dan menentukan struktur ekonomi politik di Indonesia. Dalam prakteknya konsep kekuasaan struktural jauh lebih sering berlaku daripada kekuasaan relasional.

Kekuasaan struktural finansial terbentuk dalam semua perekonomian yang maju, kekuasaan itu dimiliki pihak yang mengendalikan suplai dan distribusi kredit. Kontrol atas kredit ini penting, karena dengan ini kekuasaan untuk berdagang dapat

berdasarkan reputasi pihak yang meminjamkan dengan kepercayaan penuh. Semakin besar kredit yang diperlukan, semakin besar pula kekuasaan pihak pemberi pinjaman.<sup>12</sup>

Kekuasaan struktural finansial terdiri dari dua aspek yang tidak terpisahkan. Pertama yang terdiri dari struktur ekonomi politik, dimana kredit diminimalkan. Dalam hal ini kekuasaan menciptakan kredit dimiliki oleh pemerintah dan bank. Aspek yang kedua adalah sistem moneter yang menentukan nilai tukar mata uang, mata uang dimana kredit dinominalkan. Dalam hal ini nilai tukar mata uang ditentukan oleh pemerintah dan pasar. Dengan demikian struktural finansial merupakan seperangkat peraturan yang mengatur ketersediaan kredit dan semua faktor yang mengatur pertukaran mata uang.

Struktur ekonomi politik internasional ini dapat dipahami sebagai sebuah bangunan dengan dua sisi yang berbeda. Pertama adalah sistem global, dengan pasar-pasar modal utama dunia yang saling berhubungan. Para bankir maupun pialang dalam sekularitas bekerja tanpa batas-batas politis yang berarti seringkali mereka bekerja dalam sindikat-sindikat yang saling mendukung, sementara di waktu yang sama mereka saling bersaing. Para pelaku bisnis punya cabang-cabang dan kantor-kantor disemua finansial utama, dan para pelanggan mereka jarang sekali mendepositkan uang mereka di suatu negara. Yang kedua adalah serangkaian sistem finansial dan moneter nasional yang juga terpengaruh oleh perkembangan internasional. Dalam hal ini pemerintah bertanggung jawab secara politis terhadap kuat lemahnya mata uang nasional dan memandang sebagai kepentingan nasional.

Dalam prakteknya pemerintah Indonesia dalam hal ini bankir dan kreditur memberikan kepercayaan kepada IMF sebagai lembaga penilai peringkat kredit untuk menilai kredibilitas negara-negara berkembang yang memerlukan pinjaman. Sebagai

pemberi pinjaman sudah barang tentu pihaknya berkepentingan dengan kembalinya uang yang mereka pinjamkan. Sementara itu IMF yang juga berada dalam sisi yang sama dengan para kreditur dan bankir tersebut untuk merekomendasikan suatu paket kebijakan ekonomi yang mereka yakini akan memperbaiki kondisi perekonomian negara-negara debitur, sehingga pada saat jatuh tempo negara-negara tersebut mampu melunasi utangnya.

Rekomendasi kebijakan ini banyak tertuang dalam Letter of Intent negara-negara debitur. Selain terdiri dari rekomendasi kebijakan fiskal dan program penyesuaian struktural, LoI ini juga memuat kebijakan restrukturisasi sektor finansial. Pertengahan 1997 pemerintah mulai mengalami krisis perekonomian. Depresi mata uang rupiah yang berkepanjangan, inflasi dan stagflasi semakin mempersulit Indonesia. Saat itu pengambil kebijakan Indonesia menganggap IMF sebagai solusi yang paling rasional. Dengan volume utang luar negeri yang sudah melebihi batas wajar. Dengan keadaan tersebut pemerintah Indonesia mulai untuk melaksanakan rekomendasi yang sudah digariskan IMF dengan Letter of Intennya, termasuk restrukturisasi sektor finansial. Dengan demikian menjadi keharusan untuk mendapatkan kepercayaan. Salah satu bentuk kepercayaan tersebut adalah komitmen bantuan pinjaman IMF, dalam hal ini bisa diartikan bahwa pihak Indonesia mampu mengembalikan pinjaman-pinjaman tersebut tepat pada waktunya.

## **b. Pendekatan Ekonomi Politik Internasional**

Ekonomi Politik Internasional (EPI) merupakan sebuah studi tentang saling keterkaitan antara negara dengan pasar, antara lingkungan domestik dengan lingkungan Internasional dan antara pemerintah dengan rakyat

politik didefinisikan sebagai sehimpunan lembaga dan aturan yang mengatur berbagai interaksi sosial dan ekonomi.<sup>13</sup> Jadi kalau fenomena ekonomi ditangani secara politik, maka yang terjadi adalah ketidakselarasan dan ketimpangan bahkan konflik internasional.<sup>14</sup> Ini sudah terjadi di Indonesia semenjak terjadinya krisis kita yang sudah meminta bantuan kepada IMF untuk membantu memulihkan perekonomian, malah justru yang terjadi dengan berbagai prasarat yang telah diberikan oleh lembaga tersebut mau tidak mau dalam urusan kebijakan politik yang menyangkut masyarakatpun terkena dampaknya.

Dan yang jelas bahwa ekonomi-politik sekarang dikuasai oleh penganut paham liberal seperti apa yang dipaparkan oleh David Ricardo bahwa cara yang paling efektif untuk meningkatkan kekayaan nasional adalah justru dengan membiarkan pertukaran individu dalam ekonomi domestik internasional berjalan secara bebas atau sama artinya dengan menyelenggarakan pasar bebas. Negara berubah peran bukan sebagai aktor utama melainkan sebagai pemfasilitas bagi para individu (konsumen, perusahaan, dan juga wiraswasta individu). Peran pemerintah seharusnya ditujukan untuk menyediakan fondasi bagi mekanisme pasar, diantaranya, penjaminan keamanan, kepastian hukum, melindungi hak milik, mencegah persaingan tidak sehat atau monopoli dalam pasar, menyelenggarakan pendidikan, membangun infrastruktur dan lain-lain.

Hubungan antara negara dan ekonomi internasional selalu mempunyai masalah, karena menurut Teori Tealis, sistem internasional adalah anarki. Dan anarki sangat sulit untuk diatur walaupun dengan rezim yang efektif sekalipun. Liberal juga berasumsi bahwa sesungguhnya hubungan ekonomi internasional biasa dibuat menjadi

"*positive-sum game*" yang artinya setiap orang bisa mendapatkan keuntungan dari hubungan ekonomi meskipun tidak sama besar.

Seperti apa yang diutarakan oleh Robert Gilpin dalam studinya *U.S Power and the Multinational Corporation*, yang mengadopsi ekonomi politik interaktif, yang menekankan arti penting kekuasaan dalam hubungan internasional. Ia berpendapat bahwa "motif ekonomi dan kegiatan-kegiatan ekonomi adalah fundamental dalam perjuangan mendapatkan kekuasaan diantara negara dan bangsa". Ia juga mengasumsikan satu hubungan timbal balik antara kekuasaan dan kemakmuran.<sup>15</sup> Ia menulis :

Ekonomi politik dalam studi ini berarti interaksi timbal balik dan dinamis dalam hubungan internasional mengenai pengejaran kemakmuran dan pengejaran kekuasaan. Dalam jangka pendek, distribusi kekuasaan dan ciri-ciri sistem politik adalah penentu utama kerangka kerja dimana kemakmuran diproduksi dan didistribusikan. Dalam jangka panjang, meskipun demikian pergeseran-pergeseran dalam efisiensi ekonomi dan dalam lokasi kegiatan ekonomi cenderung menggerogoti dan menstranformasikan sistem politik yang ada. Transformasi politik ini pada gilirannya meningkatkan perubahan-perubahan dalam hubungan ekonomi yang mencerminkan kepentingan-kepentingan negara yang secara politik paling berpengaruh dalam ekonomi.

Jadi jelas bahwa sesungguhnya pendekatan ekonomi dan politik seiring dan sejalan dengan tujuan mereka dalam hal ini negara kuat dengan menggunakan ekonomi untuk mendapatkan apa yang mereka inginkan dari negara-negara lemah atau negara dunia ketiga. Dengan mengatakan ekonomi sering diasumsikan sebagai langkah awal bagi negara kuat untuk menguasai aset ataupun memperbesar pengaruhnya ke negara lemah. Maka negara yang kaya semakin kaya dan negara yang miskin semakin miskin.

Ini sudah digambarkan Susan Strange yang mengatakan bahwa Ekonomi Politik Internasional adalah "*who gets what kind of value, how much and by the means*" (siapa mendapatkan apa, berapa banyak dan bagaimana mendapatkannya).

<sup>15</sup> Martin Staniland, *Apakah Ekonomi Politik Itu? Sebuah Studi Teori Sosis* Rajawali Press, hal 156-157. Buku ini merupakan terjemahan dari buku aslinya



#### **D. Hipotesa**

Dengan melihat dari uraian diatas maka dapat diambil hipotesa atau jawaban sementara: IMF, mengendalikan perekonomian melalui kebijakan Letter of Intent, pengendalian dalam proses bantuan, maupun pencairan pinjaman yang mengalami penundaan.

#### **E. Tujuan penelitian**

Dalam penulisan ini penulis mempunyai beberapa tujuan penulisan yang melandasi antara lain untuk mendiskrepsikan bahwa sebagai salah satu komponen dalam sistem dunia maka Indonesia merupakan porsi penelitian tersendiri dalam kejadian-kejadian ekonomi politik. Dimana antara ekonomi dan politik mempunyai batas batas yang tidak dapat dipisahkan kalau kita melihat keterlibatan IMF, yang pertamanya dengan tujuan ekonomi tapi kenyatannya malah masuk terlalu jauh yang menyebabkan berbagai kebijakan yang sarat akan politik, diantaranya kebijakan privatisasi BUMN, dan juga penghapusan subsidi BBM yang selama ini masih menimbulkan kontroversi di kalangan negara berkembang khususnya Indonesia. Maka penulis mengambil judul ini supaya bias menambah khasanah pengetahuan penulis dan pembaca.

#### **F. Jangkauan penelitian**

Untuk memfokuskan materi penulisan maka penulis membatasi waktu pembahasan untuk dapat mempertajam penganalisaan. Dengan demikian penulis membatasi pembahasan pada pemerintahan Megawati dimana pemerintahan kita mulai lebih cenderung ke blok kapitalisme pasar segala sesuatunya didasarkan pada

terakhir pemerintah bekerjasama dengan IMF. Namun apa yang terjadi malah sebaliknya. Maka tidak mengherankan jika lembaga keuangan IMF sedikit banyak terlibat dalam pengambilan kebijakan-kebijakan yang berorientasi ke pasar dengan sarat akan kepentingan politik.

### **G. Metode penelitian**

Dalam hal ini penulis menggunakan metode yang juga banyak dilakukan oleh penulis lain yaitu riset kepustakaan (*library research*) dimana pengumpulan data menggunakan metode berupa studi literatur dengan cara menelaah buku-buku yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas. Termasuk juga data-data yang penulis peroleh dari internet yang sebagian besar menggunakan metode ini.

### **H. Sistematika penulisan**

Skripsi ini rencananya terdiri lima (5) bab, dimana pembahasan dalam masing-masing bab dijelaskan lebih rinci dalam sub-sub bab. Pembahasan dari bab satu hingga bab lima akan saling berhubungan sehingga nantinya akan membentuk karya ilmiah

**BAB II. KETERLIBATAN IMF DALAM PEMERINTAH**

- A. IMF pada Pemerintahan Orde Baru
- B. IMF pada Pemerintahan Transisi (Habibie)
- C. IMF pada Pemerintahan Abdurrahman Wahid

**BAB III. TEKANAN IMF PADA PEMERINTAHAN MEGAWATI**

- A. Utang Pemerintah
- B. Tekanan IMF dalam Anggaran Negara
- C. Kenaikan Harga Bahan Bakar Minyak (BBM)
- D. Privatisasi BUMN
- E. Post Program Monitoring (PPM) Pilihan Terakhir Megawati

**BAB IV. IMF MENGENDALIKAN PEREKONOMIAN**

- A. Kebijakan Letter of Intent
- B. Pengendalian Proses Pinjaman
- C. Penundaan Pencairan Pinjaman

**BAB V. KESIMPULAN**