

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Kinerja ekonomi Indonesia selama 50 tahun terakhir ini semakin tertinggal dibandingkan dengan negara-negara tetangga. Padahal, negara-negara tetangga memulai pembangunan ekonomi mereka pada waktu yang hampir bersamaan dengan Indonesia. Selain ketinggalan dari segi pendapatan per kapita, Indonesia juga merupakan salah satu negara yang memiliki distribusi pendapatan paling timpang, stok utang paling besar, dan memiliki landasan struktural dan industri yang sangat rapuh. Negara-negara seperti Taiwan, Malaysia, Korea Selatan, China, dan Thailand tidak memiliki sumber daya alam yang besar seperti negeri ini<sup>1</sup>.

Dengan bertumpu pada kekayaan alam dan minyak bumi, Indonesia memulai pembangunan ekonomi dengan pola *inward looking* melalui mekanisme pembangunan industri substitusi impor di tahun 1970-an. Pada masa ini, industri-industri padat modal dibangun untuk menggantikan produk-produk luar negeri yang selama ini diimpor. Pola pembangunan industri substitusi impor ini berjalan dengan ditopang oleh subsidi dan proteksi yang diberlakukan melalui peranan pemerintah yang sangat besar dalam ekonomi<sup>2</sup>.

Pada awal tahun 1980-an, perekonomian Indonesia mengalami resesi yang sangat serius, dengan tingkat kemiskinan yang sangat tinggi, yaitu sebesar 28,6% dari total populasi atau sebanyak 43,2 juta penduduk miskin di tahun 1980. Keterpurukan ekonomi ini pada dasarnya disebabkan oleh jatuhnya harga minyak dunia, yang pada gilirannya berdampak pada defisit neraca pembayaran Indonesia.

Pendapatan yang diperoleh dari minyak turun dari US\$ 19 milyar di tahun 1981/1982 menjadi US\$ 14,7 milyar di tahun 1982/1983, dan terus turun hingga US\$ 6,19 juta di tahun 1986/1987. Surplus neraca pembayaran senilai US\$ 2 milyar di tahun 1979/1980 dan 1980/1981, turun hingga US\$ 2,790 juta di tahun

---

<sup>1</sup> Hendri Saporini & Binny Buchori, "Pembubaran CGI & Perubahan Paradigma Pembangunan," *Bisnis Indonesia*, 27 Februari 2007

<sup>2</sup> Didik J. Rachbini, *Analisis Kritis Ekonomi Politik Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2001, hal. 69-70

1981/1982, US\$ 7,039 juta pada tahun 1982/1982 dan US\$ 4,151 juta di tahun 1983/1984. Sekalipun defisit masih terlindungi oleh aset luar negeri yang sehat, mampu memulihkan hingga US\$ 10 milyar menjelang 1984/1985, Indonesia dipaksa mengambil pinjaman luar negeri yang lebih banyak. Antara 1982/1983 dan 1984/1985 rata-rata kebutuhan modal eksternal mencapai US\$ 6,2 milyar per tahun<sup>3</sup>.

Jatuhnya harga minyak dunia sampai di bawah US\$ 10 per barrel pada awal tahun 1980-an, telah menjadi pukulan berat bagi perekonomian Indonesia yang bertumpu pada ekspor minyak dan komoditas primer. Namun krisis utang luar negeri yang dapat terjadi sebagai akibat dari defisit neraca pembayaran yang diakibatkan oleh jatuhnya komoditas ekspor ini dapat dihindari oleh pemerintah. Berbeda dengan negara-negara berkembang lainnya yang terkena krisis utang pada masa itu, seperti Filipina misalnya yang harus untuk sementara waktu menunda pembayaran cicilan utang, Indonesia dapat menghindari terpaan krisis ini disebabkan oleh dua faktor, yaitu karena utang luar negeri Indonesia pada waktu itu sebagian besar merupakan pinjaman konsesional jangka panjang dan tingkat ekspor yang tinggi karena adanya devaluasi nilai tukar bahkan ketika pendapatan dari ekspor minyak mengalami peningkatan yang sangat besar. Ketika nilai suku bunga dollar melambung pada awal tahun 1980-an, nilai bunga rata-rata atas utang luar negeri Indonesia adalah sebesar 16 persen dibandingkan dengan nilai yang harus dibayar oleh negara-negara seperti Brasil dan Meksiko yang mencapai lebih dari 20 persen<sup>4</sup>.

Pukulan berat terhadap perekonomian yang disebabkan oleh turunnya harga minyak dan kondisionalitas pinjaman luar negeri.<sup>5</sup> Sebagai hasilnya, pada tahun 1990 total utang luar negeri Indonesia meningkat menjadi sebesar US\$ 54 miliar, dua kali lipat melebihi total utang pada tahun 1983. Lebih dari 80 persen dari total utang tersebut merupakan pinjaman langsung pemerintah dan utang swasta atas jaminan pemerintah.

---

<sup>3</sup> Syamsul Hadi, *Strategi Pembangunan Mahathir dan Soeharto: Politik Industrialisasi dan Modal Jepang di Malaysia dan Indonesia*, Pelangi Cendekia bekerjasama dengan Japan Foundation, Jakarta, 2005, hal. 263-264.

<sup>4</sup> Diakses pada <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-6258.html>

<sup>5</sup> Michel Chossudovsky, *The Globalisation of Poverty: impacts of IMF and World Bank reforms*, Pluto Press, Australia, 1998, hal. 45

Pada era Presiden Soeharto, pemerintah RI berprinsip menganggap perlu utang luar negeri dengan istilah halus pinjaman luar negeri untuk mempercepat pembangunan ekonomi nasional yang diagendakan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun<sup>6</sup>. Posisi utang luar negeri (ULN) Indonesia pada awal tahun 1970 adalah sebesar USD 2,52 milyar, termasuk ULN Orde Lama sebesar USD 2,1 milyar yang telah dijadwal ulang melalui Paris Club tahun 1970, namun tidak memasukkan utang warisan pemerintah kolonial Belanda. Posisi ULN tersebut meningkat menjadi sebesar USD 20,9 milyar pada akhir tahun 1980 dan mencapai posisi tertinggi, USD 150,89 milyar pada akhir tahun 1999. Dalam kurun waktu tersebut ULN pemerintah meningkat dari USD 2,52 milyar pada awal tahun 1970, sebesar USD 6,6 milyar pada akhir tahun 1980, dan menjadi USD 75,87 milyar dollar pada akhir tahun 1999. Sedangkan ULN swasta, yang hampir tidak ada pada tahun 1970, menjadi USD 14,3 milyar dollar pada akhir tahun 1980, kemudian mencapai posisi tertinggi, USD 83,56 milyar dollar pada akhir tahun 1998<sup>7</sup>.

Pada 12 Februari 1999, Direktur Econit Rizal Ramli mengemukakan Indonesia berada di ambang bahaya krisis besar ULN yang tidak bisa diselesaikan tanpa adanya penghapusan sebagian utang (*debt relief*). Econit mencatat rasio cicilan dan bunga utang terhadap ekspor (DSR) tahun 1998 diperkirakan sudah mencapai 52% (normal sekitar 20%). Sementara rasio total utang terhadap GDP diperkirakan sudah mencapai 167,2% (normal 50-80%) dan rasio total utang terhadap ekspor 375,3% (normal 130-220%)<sup>8</sup>.

Nampaknya krisis ULN bagi Indonesia seperti yang dialami oleh negara-negara Amerika Latin periode 80an sukar dihindarkan. Tanda-tanda menuju terjadinya krisis hutang luar negeri begitu nyata. Pertama, krisis yang terjadi dikawasan Asia sejak tahun 1997 menyebabkan terjadinya penghentian secara mendadak arus modal dari luar negeri yang selama ini menjadi andalan menutup defisit transaksi berjalan ke negara terkena krisis. Bahkan untuk Indonesia selain

---

<sup>6</sup> Ahluwalia, *IMF, Bank Dunia, & Beban Utang RI :Penghisapan, Bukan Solusi*, di akses dari [http://www.inilah.com/berita/ekonomi/2007/12/12/4374/imf-bank-dunia-dan-beban-utang-ri-\(2-habis\)](http://www.inilah.com/berita/ekonomi/2007/12/12/4374/imf-bank-dunia-dan-beban-utang-ri-(2-habis))

<sup>7</sup> Awalil Rizky dan Nasyith Majidi, *Neoliberalisme Mencengkeram Indonesia*, E Publishing, , Jakarta, 2008, hal 98.

<sup>8</sup> *Harian Kompas*, "Histori Utang Luar Negeri Indonesia Setelah Krisis Tahun 1997", 23 Oktober 2004, hal 52.

terhentinya sumber dana luar negeri, juga terjadi arus modal keluar akibat krisis politik yang menyebabkan kolapsnya keseimbangan neraca pembayaran yang makin memperburuk pelemahan (*depresiasi*) Rupiah<sup>9</sup>.

Penumpukan utang dilanjutkan pada tahun 2003, departemen permukiman dan prasarana wilayah mengajukan tiga proyek baru senilai sekitar 450 juta dolar AS (sekitar Rp 4,05 triliun) kepada negara-negara donor yang tergabung dalam *Consultative Group on Indonesia* (CGI). Kemudian di tahun 2003, negara-negara dan lembaga-lembaga kreditor CGI menyetujui pemberian pinjaman kepada Pemerintah Indonesia sebesar 2,729 miliar dolar AS, ditambah dengan hibah (*grant*) dan bantuan teknis (*technical assistance*)/TA) sebesar 411 juta dolar AS, atau total bernilai 3,14 miliar dolar AS. Bulan Agustus 2004, Menteri Keuangan Boediono menyatakan departemen keuangan mengajukan pinjaman kepada Bank Dunia sebesar 60 juta dolar AS<sup>10</sup>.

Beban ULN yang sangat besar ini telah mengikis kapabilitas pemerintah untuk melaksanakan kewajibannya dalam memenuhi kebutuhan publik yang tercermin di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). ULN Indonesia sudah menjadi beban kronis dari APBN sehingga anggaran negara tersebut tidak memiliki ruang yang memadai untuk manuver demi pemenuhan kebutuhan publik. Sementara itu APBN pada dasarnya merupakan instrumen kebijakan pemerintah yang sangat penting yang bisa dipakai untuk kepentingan ekonomi masyarakat luas, terutama kepentingan ekonomi rakyat. Tercatat rata-rata 26-30% dari APBN setiap tahunnya dialokasikan untuk membayar utang, sedangkan untuk sektor pendidikan selalu di bawah 10% dari APBN yang dialokasikan untuk memenuhi sektor publik yang sangat vital ini. Pada APBN tahun 2006 misalnya, pemerintah mengalokasikan sebesar 26% atau sebesar Rp. 139 triliun untuk membayar beban utang. Departemen keuangan memperkirakan pada kurun waktu 2003-2006, kewajiban cicilan pokok dan bunga utang (*dalam dan luar negeri*) yang akan jatuh tempo sebesar Rp. 589,3 triliun yang terdiri atas pembayaran pokok sebesar Rp. 275,6 triliun dan bunga Rp. 313,7 triliun. Pada

---

<sup>9</sup> Sri Mulyani Indrawati, *CGI dan dilema Hutang Luar Negeri*, Jakarta, diakses pada <http://www.pacific.net.id/pakar/srimulyani/smi250799.html>, 25 Juli 1999.

<sup>10</sup> *Harian Kompas*, 23 Oktober 2004, *Op. Cit.*

tahun 2004 saja pembayaran pokok utang mencapai Rp. 44,8 triliun dan bunga sebesar Rp. 68,5 triliun<sup>11</sup>.

Meskipun pada awal Mei 2001 Mantan Menteri Keuangan Bambang Sudibyo dan mantan Menko Ekuin Kwik Kian Gie menyatakan kebijakan Pemerintah Indonesia telah mengajukan pengurangan utang kepada CGI dengan cara *debt to nature swap* sulit diterima. Namun yang dapat dilakukan adalah meminta penundaan pembayaran. Sebelumnya Menteri Perekonomian Rizal Ramli menyatakan bahwa Pemerintah Indonesia telah meminta negara-negara donor dalam CGI untuk membahas alternatif yang dapat dilakukan untuk mengurangi utang luar negeri. Salah satunya adalah mengalihkan sebagian beban utang luar negeri menjadi pembiayaan konservasi alam (*debt to nature swap*).<sup>12</sup>

Depresiasi Rupiah yang mencapai lebih dari 80% menyebabkan keseluruhan perhitungan keseimbangan perekonomian terhadap kewajiban luar negeri menjadi tidak seimbang. Hal ini ditunjukkan baik oleh rasio utang luar negeri terhadap PDB yang melonjak hingga mencapai sekitar 135%, Rasio utang luar negeri terhadap ekspor sebesar mendekati 300%, dan DSR yang mendekati 60% atau dua kali lipat diandingkan sebelum krisis. Indikator diatas nampak mirip dengan kondisi negara-negara Amerika Latin pada awal dan pertengahan 1980an pada saat krisis hutang luar negeri melanda kawasan tersebut.<sup>13</sup>

Krisis ekonomi yang menerpa Asia Timur pada penghujung tahun 1990-an tidak mengarah kepada pergeseran paradigma melainkan justru keberlanjutan penguatan dari paradigma neoliberal yang sudah sangat jelas sekali mengalami kegagalan. Terutama di Indonesia, pemerintahan pasca Soeharto dalam substansinya menerapkan kebijakan yang merupakan kelanjutan dari paradigma pembangunan Orde Baru yang mengacu kepada konsep pembangunan yang percaya kepada *trickle down effect*<sup>14</sup>.

Pada tahun-tahun awal orde baru berkuasa pemerintah mulai meminta utang kepada Amerika dan negara maju lain yang tergabung dalam *Inter-Govermental Group on Indonesia* (IGGI). Pada tahun 1967-1969 anggaran negara

---

<sup>11</sup> Sjahrir, "Utang Negara dan Pertumbuhan Ekonomi", *Business Week*. 18 Oktober 2003.

<sup>12</sup> *Harian Kompas*, 23 Oktober 2004, *Op.Cit*.

<sup>13</sup> Sri Mulyani, *Op.Cit*

<sup>14</sup> Ivan A. Hadar, *Utang, Kemiskinan dan Globalisasi: Pencarian Solusi Alternatif*, Lapera, Yogyakarta, 2004, hal. 127.

sudah 26% dibiayai oleh utang luar negeri. Bank Dunia memberikan utang untuk proyek-proyek besar seperti bendungan, PLTA dan lain-lain di Indonesia dengan kompensasi pengelolaan sumberdaya alam diserahkan kepada swasta asing seperti Exxon dan perusahaan korporasi yang lain. Sebuah undang-undang tentang penanaman modal asing yang dengan buru-buru disodorkan kepada Soeharto membuat perampokan ini bebas pajak untuk lima tahun lamanya. Nyata dan secara rahasia, kendali ekonomi Indonesia pergi ke *Inter Governmental Group on Indonesia* (IGGI), yang anggota-anggota intinya adalah Amerika Serikat, Kanada, Eropa, Australia dan yang terpenting, Bank Dunia, Dana Moneter Internasional (IMF) dan Asian Development Bank (ADB)<sup>15</sup>.

*Consultative Group on Indonesia* (CGI) merupakan konsorsium negara-negara dan lembaga-lembaga kreditor untuk Indonesia yang dibentuk pada tahun 1992 sebagai pengganti konsorsium yang sama yaitu IGGI (*Inter-Governmental Group on Indonesia*). CGI terdiri dari sekitar 30 kreditor bilateral dan multilateral diantaranya *World Bank* (WB), *Asian Development Bank* (ADB), *International Monetary Fund* (IMF), dan pemerintahan-negara industri seperti Jepang, Amerika Serikat, United Kingdom dan lain-lain<sup>16</sup>.

CGI dan pendahulunya IGGI didirikan dengan maksud utama membantu pemerintah Indonesia mengatasi masalah pendanaan untuk pembiayaan program-program perbaikan ekonomi dan program-program pembangunan lainnya. Selama lebih dari 35 tahun, IGGI dan CGI telah memberikan kucuran dana atau *pledge* yang sangat berarti bagi pemerintah Indonesia untuk menutup *Financing budget* jumlah *pledge*<sup>17</sup> yang diberikan IGGI dan CGI cenderung meningkat dari tahun ke tahun, kecuali pada empat tahun terakhir ini. Jika dihitung sejak tahun 1967 sampai sidang CGI bulan Januari 2003, total *pledge* IGGI / CGI adalah USD 111,07 miliar. Sementara total *pledge* CGI sejak tahun 1992 sampai 2003 adalah USD 58,82 miliar<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Dani Setiawan, Indonesia dibawah CGI, diakses pada <http://kau.or.id/content/view/52/2/>

<sup>16</sup> Down to Earth, Factsheet, "Lembaga-lembaga Keuangan Internasional", *CGI: Jalan Pintas atau Jalan Lain?*, No.32 Maret 2004, hal 1

<sup>17</sup> Jumlah utang yang disanggupi atau dapat dikatakan komitmen utang yang diberikan lembaga/negara kreditor.

<sup>18</sup> Ceppie Kurniada Sumadilaga, *CGI dan pengaruhnya atas arah kebijakan pembangunan*, dalam Makalah, Jakarta, 4 Desember 2003, hal 1

Seperti halnya dengan *International Monetary Fund* (IMF), selama ini Indonesia memerlukan CGI untuk memperoleh utang yang akan dipergunakan untuk menutupi defisit anggaran (APBN). Oleh karena itu, pertemuan CGI adalah bagian dari ritual yang biasanya dilakukan dalam masa-masa ketika Pemerintah akan menyusun rencana anggaran (RAPBN).<sup>19</sup> Seperti halnya juga perjanjian dengan IMF, maka untuk mendapatkan utang tersebut, Pemerintah Indonesia harus melewati proses konsultasi dengan CGI. Proses konsultasi ini akan menghasilkan penilaian terhadap kinerja ekonomi Indonesia dan seberapa besar Pemerintah Indonesia mampu memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah disepakati pada pertemuan CGI sebelumnya. Penilaian ini akan menentukan besarnya pinjaman dan persyaratan-persyaratan (*conditionality*) berikutnya yang harus dipenuhi Indonesia<sup>20</sup>.

Sejak CGI didirikan tahun 1992 oleh Presiden Soeharto, mitos yang dikembangkan adalah bahwa tingkat kepercayaan internasional kepada pemerintah diukur dari sukses atau tidaknya sidang CGI. Yang dimaksud "sukses" adalah besar kecilnya utang, hibah, dan bantuan teknis yang diberikan kepada pemerintah. Pada masa Orde Baru, makin besar dana yang dikucurkan, berarti makin besar kepercayaan dunia internasional kepada pemerintah. Jadi, CGI dimitoskan sebagai institusi yang menentukan kredibilitas Pemerintah Indonesia. Selama masa Orde Baru, CGI adalah sidang yang tertutup dan mengapa selalu diadakan di Paris. Baru setelah reformasi, tepatnya tahun 2000, CGI terbuka untuk publik dan diselenggarakan di Indonesia (dengan satu pengecualian: di Tokyo, tahun 2000). Salah satu indikatornya adalah diperbolehkan organisasi non-pemerintah (ornop) masuk ke dalam sidang CGI, dan juga diadakannya forum konsultasi antara ornop, pemerintah, dan anggota CGI sebelum sidang dilaksanakan<sup>21</sup>.

Selama eksistensinya, keberadaan lembaga konsorsium atau lebih tepatnya sebagai kartel kreditor tersebut, justru melemahkan posisi tawar Indonesia dalam relasinya dengan negara-negara kreditor, baik itu negara ataupun lembaga internasional. Bahkan melalui beberapa kelompok kerja (*working group*) yang

---

<sup>19</sup> Down to Earth, *Op.Cit*

<sup>20</sup> *Ibid*

<sup>21</sup> Binny Buchori, "Setelah CGI Berlalu," *Harian Kompas*, Rabu, 31 Januari 2007.

dibentuk di dalam CGI seperti dalam isu desentralisasi, pengurangan kemiskinan, pendidikan, kesehatan, kehutanan, reformasi hukum dan pemerintahan, pengembangan usaha kecil dan menengah, keberlanjutan fiskal dan efektivitas penggunaan bantuan, justru menjadi komoditas untuk menggali utang baru.

Namun menurut Sri Mulyani, kehadiran CGI menjadi sangat relevan dan sangat penting. Kesediaan negara-negara pemberi utang untuk membiayai defisit anggaran pemerintah dalam situasi saat ini menjadi setidaknya salah satu pencegah terjebaknya Indonesia pada situasi hiperinflasi. Namun demikian beban utang luar negeri yang sudah sangat berat menjadi patut untuk dipertimbangkan terutama dikaitkan dengan sensitivitas masyarakat terhadap kehadiran utang luar negeri dan penyelewengan penggunaan di masa lalu. Akumulasi utang yang menumpuk menyebabkan tidak mampunya perekonomian bergerak, rawan resiko, dan menimbulkan disinsentif bagi pengelola ekonomi untuk mencapai kinerja baik akibat terlalu besarnya transfer keluar untuk memenuhi kewajiban utang luar negeri<sup>22</sup>.

Apa sebenarnya yang perlu kita cermati atas hasil pertemuan CGI ? Yakni bertambahnya stok utang luar negeri Indonesia. Total stok utang luar negeri kita per tahun 2004 adalah US\$ 70 milyar. Untuk membayar bunga dan cicilannya, menurut penelitian IMDR (*Institute of Multidisciplinary Research*), tidak kurang dari 31% hasil pajak Indonesia mengalir ke kreditor. Dalam APBN 2005, pos anggaran yang paling besar adalah pos untuk pembayaran utang. Dengan meningkatnya beban utang, maka akan meningkat pula pembayaran pokok dan bunganya di masa-masa mendatang.

Indonesia masih sepenuhnya tergantung pada pendanaan luar negeri untuk menutupi defisit anggaran. Tidak ada yang salah dengan menggunakan pendanaan dari luar negeri. Masalahnya apakah pendanaan itu atau utang dan hibah itu bisa digunakan secara bebas tanpa syarat? Pendanaan luar negeri selalu disertai dengan persyaratan yang tidak semuanya menguntungkan Indonesia. Apakah pendanaan dari kreditor dan donor ini merugikan Indonesia? Persyaratan itu bisa berupa kebijakan, seperti liberalisasi keuangan dan perdagangan serta privatisasi, dan bisa juga langsung dalam bentuk bantuan yang mengikat (*tied aid*). Bila

---

<sup>22</sup> Sri Mulyani, *Loc.Cit.*



syarat-syarat itu tidak dipenuhi, maka bisa dipastikan pencairan dana akan terhambat atau bahkan dihentikan. Artinya, pendanaan pembangunan dan/atau implementasi program pembangunan masih terikat dengan persyaratan dari negara-negara kreditor.<sup>23</sup> Pada era Presiden Abdurrahman Wahid, IMF sempat menunda pencairan dananya sampai 3 kali karena Indonesia dianggap *not on the right track*<sup>24</sup>.

Khusus untuk kondisi perekonomian negara-negara berkembang, neoliberalisme memperoleh momentum "sosialisasi" konsepnya. Pada awalnya, berbagai isi dari konsep itu agak tersamar dan disebarakan melalui berbagai forum dan program ekonomi internasional. neoliberalisme juga lebih banyak "bersembunyi" dibalik tema globalisasi. Konsepnya menjadi dikenal publik luas secara lebih sistematis ketika diperkenalkan oleh John Williamson sebagai Konsensus Washington. Neoliberalisme yakni Konsensus Washington sebagai bentuk mutakhir kapitalisme pada akhir tahun 1980-an.<sup>25</sup> Konsensus Washington dikenal juga sebagai nilai-nilai dasar dari neoliberalisme ekonomi yang menyelinap dalam globalisasi.

Konsensus Washington di cetuskan kali pertama oleh John Williamson, seorang ekonom dari *Institute of International Economics* (IIE) di Washington DC, Pada 1989. Pada awalnya, konsep berupa serangkaian kebijakan reformasi (ekonomi) itu merupakan rekomendasi Williamson untuk mengatasi krisis ekonomi di Amerika Latin. Williamson merekomendasikan sepuluh kebijakan dasar yang harus di tempuh negara-negara Amerika Latin untuk mengatasi krisis. Rekomendasi itu di terima luas oleh para ekonom Amerika Serikat, termasuk Departemen keuangan dan *Bretton Woods Institutions* (Bank Dunia dan IMF), yang kemudian dijadikan standar kebijakan mereka<sup>26</sup>.

Setelah John Williamson mengagagas consensus Washington, yang menganjurkan stabilisasi ekonomi lewat kontrol penyediaan mata uang dan

---

<sup>23</sup> Biny Buchori, "Mencermati Hasil CGI" dalam *Harian Media Indonesia*, 24 Januari 2005

<sup>24</sup> INFID, Position Paper, *Bencana Tsunami dan CGI: Dibutuhkan kemitraan tanpa conditionalities*, 2005.

<sup>25</sup> Awalil Rizky dan Nasyith Majidi, *Op.Cit*, hal 233.

<sup>26</sup> Sugeng Bahagijo (ed), "Globalisasi Menghempas Indonesia": *Sebuah Dogma Ekonomi Bernama Swastanisasi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hal 141.

perluasan pertumbuhan dengan seperangkat ukuran yang bertujuan untuk meningkatkan aktivitas sektor swasta.

Ketika perekonomian negara-negara berkembang yang bergantung pada intervensi atau peranan pemerintah yang sangat besar dalam pertumbuhan ekonomi mengalami kegagalan pada tahun 1980-an, para ekonom pendukung teori neoliberal yakni konsensus Washington menjadikan momen ini sebagai justifikasi dari asumsi-asumsi yang mereka kedepankan. Karena neraca pembayaran negara-negara tersebut mengalami defisit sehingga tidak memiliki dana untuk membiayai pembangunan, para pendukung neoliberal menggunakan utang atau pinjaman luar negeri untuk membantu negara-negara tersebut, sekaligus menggunakannya sebagai alat atau instrumen untuk meng-*impose* kebijakan-kebijakan ekonomi yang sesuai dengan yang mereka asumsikan, yaitu melalui program penyesuaian struktural (*Structural Adjustment Program/SAP*), atau dapat juga disebut sebagai kondisionalitas liberalisasi sektor ekonomi<sup>27</sup>.

Secara umum, program penyesuaian struktural (SAP) tersebut terdiri dari beberapa elemen. Pertama, pengurangan secara radikal pengeluaran pemerintah atas biaya kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan (*pemotongan subsidi*). Kedua, privatisasi dan deregulasi perusahaan-perusahaan negara. Ketiga, devaluasi mata uang. Keempat, liberalisasi impor dan menghapuskan hambatan-hambatan yang membatasi investasi asing. Kelima, memangkas upah dan menghapuskan atau melemahkan mekanisme-mekanisme perlindungan tenaga kerja. Melalui kebijakan-kebijakan inilah menurut pendekatan ekonomi neoliberal suatu negara dapat keluar dari persoalan-persoalan ekonomi, terutama kemiskinan.<sup>28</sup>

Keberhasilan liberalisasi di Indonesia terletak pada berhasil atau tidaknya koalisi kepentingan “*mobile capitalist*”, lembaga finansial Internasional, investor Internasional, perusahaan-perusahaan multinasional dan pendukungnya seperti IMF dan Bank Dunia, dalam memenangkan perebutan kekuasaan dalam pengambilan kebijakan melawan koalisi kepentingan politik-birokrat dan konglomerat anti-liberalisasi.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Kevin Danaher, *10 Reasons to Abolish the IMF and World Bank*, Global Exchange, Canada, 2001, hal.11

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Andrew Rosser, “The politics of Economic Liberalization in Indonesia”: *State, Market and Power*, Curzon Press, Surrey, 2002, hal.30.

Kehadiran para pendukung kebijakan ekonomi neoliberal dalam merumuskan kebijakan ini tidak terlepas dari konstruksi ideologi yang dibangun melalui jalur jaringan teknokrat “Mafia Berkeley”, yaitu sekelompok ekonom Indonesia yang difasilitasi oleh Pemerintah Amerika Serikat untuk belajar dan membelokkan arah perekonomian Indonesia ke jalan ekonomi pasar neoliberal atau neoliberalisme. Menurut Revisond Baswir, keberadaan “Mafia Berkeley” ini telah ada sejak awal pemerintahan Orde Baru, yaitu para ekonom lulusan Universitas Kalifornia di Berkeley AS, yang berhasil menekan inflasi dari sekitar 600 persen di tahun 1966 menjadi dibawah 10 persen pada tahun 1969.<sup>30</sup> Hadirnya liberalisme sebagai suatu gagasan baru menggantikan sentralisme ditopang oleh hadirnya aktor-aktor yang ingin memperjuangkannya sehingga dapat di aktualisasikan ke dalam realitas melalui serangkaian kebijakan.<sup>31</sup>

Munculnya berbagai macam peraturan serta undang-undang seperti undang-undang MIGAS, Listrik dan Air, adalah bagian perjanjian alias persyaratan yang harus dipenuhi antara Indonesia dengan para kreditor/donornya. Dalam sidang CGI, kreditor mempertanyakan sejauh mana Indonesia memenuhi persyaratan yang diajukan? Misalnya saja, donor selalu mempertanyakan proses penyusunan UU Migas dan Listrik. Ketika negara-negara anggota CGI membicarakan “kepastian usaha,” maka yang dimaksudkan bukan hanya bagaimana Indonesia bisa memberantas korupsi dan berbagai pungutan, tetapi bagaimana undang undang dan berbagai peraturan yang terbit berdasarkan perjanjian dan persyaratan struktural dengan kreditor tidak lagi diubah.<sup>32</sup>

## **B. PERTANYAAN PENELITIAN**

“Bagaimana forum *Consultative Group on Indonesia* (CGI) dijadikan sarana penerapan konsensus Washington dalam pemerintahan RI selama periode 2000-2007 ? “

---

<sup>30</sup> Rizal Malarangeng, *op.cit* hal 25

<sup>31</sup> Revisond Baswir, *Mafia Berkeley dan Krisis Ekonomi Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hal17-18

<sup>32</sup> Biny Buchori, “Mencermati Hasil CGI” *Op.Cit*.

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

1. Untuk Identifikasi bentuk kondisionalitas dalam pertemuan CGI yang disyaratkan oleh Anggota-anggota CGI terhadap pemerintahan RI periode 2000-2007.
2. Untuk mengetahui ketergantungan pemerintah RI pada ULN periode 2000-2007 terhadap CGI.
3. Untuk mengetahui penerapan kebijakan consensus Washington di Indonesia.

### **D. SIGNIFIKANSI PENELITIAN**

Dalam penelitian ini setidaknya ada beberapa hal yang diharapkan dan memberi nilai manfaat, yakni:

1. Secara teoritis, Sebagai kajian kritis-konstruktif terhadap ULN, bentuk kondisionalitas sebagai skema ketergantungan dan kebijakan ekonomi Indonesia yang lebih berorientasi neoliberal khususnya dalam lingkup forum CGI periode 2000-2007.
2. Secara Praktis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan dan pertimbangan bagi pembaca dan penelitian selanjutnya untuk permasalahan kebijakan ULN beserta implikasi relasi nya.

### **E. KERANGKA PEMIKIRAN**

ULN adalah masalah ekonomi, sosial dan politik sekaligus. Dia menyatu, berjalin-berkelindan, membentuk simpul yang rumit dengan produk akhir berupa reproduksi kapital untuk kepentingan negara, borjuasi lokal, jaringan neoliberal di dalam negeri dan, utang lembaga kreditor internasional-negara kreditor dan penyertaan modal asing.

Karakteristik utang luar negeri yang dipenuhi oleh beragam kondisionalitas. Begitu pula yang terjadi dalam forum pertemuan berkala CGI, pemenuhan kondisi oleh pemerintah di negara pengutang dalam rangka memperoleh tambahan dana untuk menutup defisit neraca pembayaran dalam bentuk kebijakan liberalisasi, privatisasi, dan pemotongan subsidi yang pada dasarnya lebih mencerminkan kepentingan negara kreditor, dan karakter utang

yang bersifat *elites alliance*, kolaborasi antar elit dalam mekanisme pertanggungjawaban antar elit dan bukan kepada rakyat, yang kesemuanya mencerminkan asumsi dasar dari ideologi pasar bebas neoliberalisme. Neoliberalisme mencuat sebagai sebuah paradigma pembangunan yang dominan pada tahun 1980-an dan 1990-an menggantikan paradigma Keynesian dalam pembangunan ekonomi yang dianut oleh sebagian besar negara-negara berkembang. Masa awal Orde Baru ditandai dengan masuknya ULN dan penanaman modal asing (PMA) secara besar-besaran.

Gagasan-gagasan dan asumsi dasar dari neoliberalisme telah terkonstruksi dengan sangat mapan di dalam pemikiran dan gagasan yang dianut oleh para perumus kebijakan (*decision maker*), sehingga mereka memandang bahwa hanya asumsi dari paradigma inilah yang hanya dapat melahirkan kebijakan-kebijakan pembangunan yang bisa mengeluarkan suatu negara dari keterpurukan ekonomi. Terciptanya konstruksi paradigma neoliberal ini tidak terlepas dari peranan yang sangat dari utang luar negeri sebagai alat di dalam prosesnya. Dalam pandangan konstruktifis, struktur manusia lebih banyak ditentukan atau dibentuk gagasan-gagasan bukan oleh kekuatan materi. Begitu juga dengan identitas dan nilai-nilai yang dimiliki manusia dikonstruksikan atau merupakan produk dari gagasan-gagasan ini bukan diciptakan secara alamiah.<sup>33</sup>

Terdapat dua jalur konstruksi yang terjadi dalam menanamkan asumsi dasar neoliberalisme dalam pemikiran para perumus kebijakan pembangunan di Indonesia. Pertama, jalur sosialisasi media massa, universitas dan yayasan yang memang diciptakan dan merupakan mekanisme untuk mensosialisasikan paradigma ini hingga pada level kebijakan. Kedua, melalui jalur utang luar negeri. Dalam bentuk kondisionalitas utang luar negeri inilah kemudian paradigma neoliberal dikonstruksikan ke dalam kebijakan pembangunan di Indonesia.

Terciptanya konstruksi paradigma neoliberal ini tidak terlepas dari peranan yang sangat dari utang luar negeri sebagai alat di dalam prosesnya. Dalam pandangan konstruktifis, struktur manusia lebih banyak ditentukan atau dibentuk gagasan-gagasan bukan oleh kekuatan materi. Begitu juga dengan identitas dan

---

<sup>33</sup> Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*,: Columbia University Press, New York, 1999.

nilai-nilai yang dimiliki manusia dikonstruksikan atau merupakan produk dari gagasan-gagasan ini bukan diciptakan secara alamiah.<sup>34</sup>

Konstruksi yang pertama adalah gagasan mengenai utang luar negeri, di mana utang dipandang sebagai sebuah kewajiban dan kebutuhan yang sifatnya netral, meskipun sudah terbukti bahwa utang ini disertai oleh beragam kepentingan asing yang memiskinkan rakyat. Yang kedua adalah konstruksi paradigma neoliberal dalam kebijakan pembangunan. Beragam kebijakan yang berlandaskan paradigma neoliberal dalam bentuk liberalisasi, privatisasi, deregulasi, pemotongan subsidi publik dan kebijakan lainnya, terus saja diterapkan oleh pemerintah meskipun kenyataan membuktikan bahwa kebijakan-kebijakan bersifat tidak kontekstual dalam menyelesaikan berbagai persoalan ekonomi yang dihadapi Indonesia, namun kebijakan ini tetap saja diterapkan oleh pemerintah tanpa ada intensi untuk merumuskan paradigma pembangunan yang baru di luar paradigma neoliberal tersebut.

Ketika Indonesia dan negara-negara miskin dan berkembang lainnya mengalami krisis ekonomi pada tahun 1980-an, pemerintah Amerika Serikat bekerjasama dengan pemerintah dari negara-negara maju lainnya, menekan negara-negara berkembang untuk masuk ke dalam paradigma pasar bebas sebagai sebuah kondisi atau syarat untuk mendapatkan pinjaman atau utang.<sup>35</sup>

Krisis ekonomi ini diyakini oleh pandangan neoliberal sebagai akibat dari kerugian yang dialami sebagai hasil dari perusahaan-perusahaan pemerintah yang tidak efisien dan langkah-langkah proteksionis yang diberlakukan pemerintah sehingga perusahaan swasta yang tidak efisien memaksa konsumen untuk membayar dengan harga yang mahal serta kebijakan moneter yang sangat longgar yang menyebabkan inflasi tidak terkendali.<sup>36</sup>

Dalam asumsi neo-klasik, penyebab utama dari kegagalan ekonomi negara-negara berkembang termasuk Indonesia terletak pada kesalahan pemerintah dan bukan pada kesalahan pasar (*market failure*). Para ekonom neo-

---

<sup>34</sup> Syamsul Hadi, dkk., *Japan and The Economic Crisis in Indonesia, Indonesian Perspectives*, Volume II, No. 1, Cires, Jakarta, 2005, hal. 15.

<sup>35</sup> Mubyarto, *Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia*, di akses pada [http://www.ekonomirakyat.org/edisi\\_14/artikel\\_4.htm](http://www.ekonomirakyat.org/edisi_14/artikel_4.htm)

<sup>36</sup> Revisond Baswir, "Republik Utang", diakses dari [http://www.republika.co.id/kolom.asp?kat\\_id=15](http://www.republika.co.id/kolom.asp?kat_id=15),

klasik menentang pendapat bahwa negara-negara berkembang terperangkap dalam lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*) yang hanya bisa dipecahkan melalui intervensi negara dan bantuan luar negeri dalam jumlah yang besar. Melainkan, mereka berargumen bahwa jika pemerintah dari negara-negara berpenduduk miskin tersebut menyingkir dari perekonomian dan mendorong kebijakan-kebijakan ekonomi yang pro-pasar, dan membuka pasar mereka bagi dunia, maka pertumbuhan ekonomi dapat tercipta dan kesejahteraan nasional akan tercapai.<sup>37</sup>

Di bawah pimpinan Bank Dunia, yang men-*drive* mekanisme kerja dan agenda-agenda kerja CGI. Kita bisa melihat bahwa selama ini, agenda yang dibahas dan dikerjakan CGI telah melebar sedemikian rupa. Agenda yang ada nampaknya tidak dapat terlepas dari perkembangan situasi dan kondisi global yang berkembang akhir-akhir ini. Permasalahannya apakah agenda-agenda tersebut memang relevan dan sesuai dengan prioritas-prioritas pembangunan nasional atau justru lebih mencerminkan prioritas dan kepentingan para kreditor. Berbagai komentar dan kritik yang disampaikan oleh peserta sidang CGI tidak hanya menyangkut masalah ekonomi, keuangan dan perbankan melainkan juga menyangkut masalah-masalah non ekonomi seperti politik, hukum, sosial, lingkungan hidup maupun isu-isu keamanan.<sup>38</sup>

Melalui beberapa kelompok kerja (*working group*) yang dibentuk di dalam CGI seperti dalam isu desentralisasi, pengurangan kemiskinan, pendidikan, kesehatan, kehutanan, reformasi hukum dan pemerintahan, pengembangan usaha kecil dan menengah, keberlanjutan fiskal dan efektivitas penggunaan bantuan, justru menjadi komoditas untuk menggali utang baru, bukan untuk menyelesaikan persoalan secara tuntas, tetapi justru semakin membawa Indonesia terjatuh ke dalam beban utang yang semakin besar.<sup>39</sup> Menurut Kwik, Indonesia terpaksa harus menciptakan utang baru setiap tahunnya di forum CGI.<sup>40</sup> Itulah yang

---

<sup>37</sup> Robert Gilpin, *Global Political Economy: understanding the international economic order*, Princeton University Press, New Jersey, 2001, hal. 311-312.

<sup>38</sup> Ceppie Kurniada Sumadilaga, *Loc. Cit*, hal 3.

<sup>39</sup> Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Nomor:KEP-27/M.EKON/06/2002 Tentang Tim Koordinasi *Consultative Group on Indonesia* (CGI).

<sup>40</sup> Kwik Kian Gie, Wawancara, 25 November 2008.

diartikan utang yang terlampau besar memaksa kita berutang terus. Indonesia sudah masuk kedalam jebakan utang atau *debt trap*<sup>41</sup>.

Indonesia harus menelan pengarahannya IGGI/CGI dalam penyusunan kebijakan ekonomi/keuangan yang belum tentu sejalan dengan *national interest*. Adanya IGGI/CGI memang menguntungkan posisi tawar individual kreditor dalam mendiktekan kemauanya. Padahal kita tahu di dalamnya banyak Negara dengan kredit kecil tetapi banyak mendikte.<sup>42</sup>

Keberadaan CGI dan ketergantungan utang sudah mirip dengan ketagihan candu yang memabukkan, selain sudah mendarah daging dalam sejarah ekonomi Indonesia. Buktinya, lembaga itu hidup lebih panjang daripada umur politik sejarah kepresidenan di Indonesia. Tidak heran jika IGGI dan CGI berjalan sebagai lembaga yang menjadi bagian dari sistem ekonomi Indonesia, sejak zaman Presiden Soeharto ke Habibie, termasuk pada masa reformasi di bawah Gus Dur dan Megawati Soekarnoputri.<sup>43</sup> Ketergantungan terhadap utang luar negeri adalah simbol kelemahan. Utang merupakan jalan pintas untuk “penyakit” perekonomian. Implikasi implementasinya sering menyimpang dan korupsi swasta bawaan donor dan implikasi pembayarannya sangat lama dan menyakitkan (*painful*). Utang akan menyebabkan negara sulit mandiri. Dalam jangka pendek utang tersebut bisa membantu menyelesaikan suatu permasalahan, tetapi dalam jangka panjang akan menjadikan negara dilanda ketergantungan dan sulit berkembang. Mental para pejabat publik dan pengambil keputusan secara tidak langsung akan terbentuk menjadi mental inlander, yang pada akhirnya negara tersebut sulit terlepas dari kebiasaan meminjam utang (*addict*).<sup>44</sup>

Watak dari Undang-Undang yang lahir pasca Orde Baru, terutama yang berkaitan dengan sumberdaya alam, disamping memasifkan sektoralisasi sumberdaya alam juga diikuti dengan gelombang komersialisasi dan privatisasi atau swastanisasi sektor publik yang semestinya merupakan tanggungjawab langsung dari negara. Semangat ini berakar dari apa yang dikenal dengan

---

<sup>41</sup> Kwik Kian Gie, “Kebijakan Ekonomi Politik dan hilangnya Nalar”, *CGI dan Hutang Pemerintah*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2006, hal 38.

<sup>42</sup> Fuad Bawazir, “Republik Keluh Kesah”, *Antara CGI Dan Mafia Berkeley*, Rakyat Merdeka Books, Jakarta, 2007, hal 270.

<sup>43</sup> Didik J. Rachbini, *Pembubaran CGI*, dalam makalah, 29 Januari 2007.

<sup>44</sup> *Ibid*.



konsensus Washington yang menyatakan bahwa kinerja perekonomian yang baik membutuhkan perdagangan bebas, stabilitas makro serta penerapan kebijakan harga yang tepat. Tak dapat dipungkiri, kesepakatan inilah yang kemudian menjadi pencetus bagi kelangsungan mekanisme pasar.<sup>45</sup>

Ada berbagai macam cara agar agenda neoliberalisme, yang pandangan pokoknya berasal dari konsensus Washington, secara umum dilaksanakan di negara sedang berkembang (NSB), secara sukarela maupun terpaksa. Salah satunya melalui penjelasan “akademis” tentang keuntungan-keuntungannya. Para ahli ekonomi dan keuangan di NSB “dicekoki” argumen yang sulit dibantah. Ditambah lagi dengan sebagian dari para ahli ekonomi NSB itu memang diuntungkan secara finansial, melalui keahlian dan afiliasi politiknya. Sosialisasi gagasannya mulai dari pendidikan umum pada level S1 fakultas Ekonomi sampai dengan berbagai “bantuan teknik”, seperti: pelatihan dan penyediaan berbagai manual pelaksanaan bagi para staf ahli, birokrat dan bankir di NSB. Sangat mirip dengan cara pada saat mulai mengalirkan ULN dan PMA ke NSB beberapa dasawarsa.<sup>46</sup>

Lembaga keuangan internasional mengajarkan tidak boleh membentuk kartel atau menciptakan kondisi monopolistik, tetapi donor sendiri membentuk kartel antara CGI, Bank Dunia, ADB, Paris club, dan London club di bawah pimpinan IMF. Perilaku dan sikapnya dalam perundingan Paris club jelas kartel. Para kreditor ada di satu kamar dan pemerintah Indonesia ada di kamar lain tidak boleh ada kontak sama sekali kecuali melalui penghubung. Maksudnya supaya negara kreditor itu kompak terus dan tidak ada persaingan di antara mereka dalam menghadapi Indonesia, yaitu sama nilai intervensinya<sup>47</sup>.

CGI, IMF, MNC, dan lain-lain mengeluhkan besarnya peran negara dan adanya KKN. Dahulu mereka mengoptimalkan kondisi rezim otoriter, yang biasa disebut para kritisi dengan rezim *developmentalis represif*. Merundingkan utang

---

<sup>45</sup> Winarno Yudho, dkk, Privatisasi Ketenagalistrikan, Minyak dan Gas Bumi: Dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan, Kebijakan Politik Pemerintah dan Penerapannya di Indonesia, Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2005. hlm. 24

<sup>46</sup> Awalil Rizky dan Nasyith Majidi, *Op. Cit.*, hal 245-246

<sup>47</sup> INFID, "Statement to the CGI Meeting in Bali", 21-22 Januari 2003, hal 1-2.

dan investasi asing akan jauh lebih mudah dengan pihak yang terbatas, tanpa melibatkan rakyat kebanyakan. Bagi kaum kapitalis asing, masalahnya hanya bagaimana memperhitungkan secara ekonomis, dengan memasukkan unsur KKN sebagai biaya tambahan. Asalkan hasil nantinya memberi keuntungan atau surplus yang besar, KKN akan ditoleransi, bahkan dimanfaatkan. Sekarang, pada saat mereka harus menerima pembayaran ULN (cicilan dan bunga), serta memikirkan cara agar perolehan labanya bisa lebih besar lagi, maka konsep baru perlu diperkenalkan<sup>50</sup>.

CGI, yang didalamnya terdapat: Bank Dunia, ADB, Jepang dan Amerika menjadi forum penting bagi konsultasi dan pencairan ULN, serta memberi rekomendasi bagi perusahaan swasta asing (*Multi National Corporation/MNC*) agar berinvestasi di Indonesia. Indonesia terutama sekali diwakili oleh pemerintahnya, yang berarti bahwa peran negara amat besar. Semua proyek ULN berhubungan dengan pemerintah. Sementara itu, selain dengan pemerintah, kebanyakan proyek PMA berurusan dengan kaum kapitalis domestik yang sebagian besar merupakan kroni politik para penguasa. Proyek PMA terbesar tentu saja di bidang pengelolaan SDA dan energi, yang sebagiannya melanjutkan usaha terdahulu yang sempat tersendat-sendat karena kebijakan kurang bersahabat di era Soekarno<sup>51</sup>.

Berbagai kontrak karya yang baru atas migas dan mineral lainnya dibuat, juga proyek kerjasama dengan kapitalis domestik dalam pemungutan hasil hutan dan laut. Ada beberapa proyek PMA atau patungan lainnya, terutama yang sama sekali baru, yang berorientasi sebagai produsen barang substitusi impor. Bisa dikatakan bahwa proyek ULN berfungsi “memperlancar” operasional PMA tersebut, dan demi kelancaran bisnis selanjutnya, para kapitalis kroni.<sup>52</sup>

Selama sepuluh tahun keberadaanya, CGI telah berperan dalam menopang proses dan pembiayaan pembangunan Indonesia melalui berbagai bantuan dan utang yang di berikan. Dalam perkembangannya terlebih sejak krisis multidimensi yang menimpa Indonesia akhir dasawarsa 1990an terdapat pergeseran dan perubahan dalam forum tersebut mencakup mekanisme kerja, agenda dan isu yang

---

<sup>50</sup> Awalil Rizky dan Nasyith Majidi, *Op. Cit*, hal 280.

<sup>51</sup> *Ibid* hal 279.

<sup>52</sup> *Ibid*.

di bahas dalam pertemuan, skema berserta persyaratan pinjaman dan hibah yang di berikan<sup>53</sup>.

Bank Dunia dan ADB (*Asian Development Bank*), merupakan organisasi dunia anggota CGI yang mempunyai peran besar terhadap kebijakan kebijakan CGI. Perundingan dan kesepakatan dalam forum CGI dengan pemerintah Indonesia, akan diimplementasikan sesuai dengan mekanisme yang ada dalam lembaga Bank Dunia dan ADB. Sebenarnya perundingan dan kesepakatan tidak akan melenceng jauh dari rencana induk (*Country Assistance Strategy/CAS*) yang di pegang secara kukuh oleh Bank Dunia. Uang akan di kururkan kepada negara peminjam, kalau Bank Dunia menilai kebijakan negara peminjam tidak melenceng dari CAS: (1) Reformasi ekonomi atau program penyesuaian (*Structural Adjustment Program / SAP*) ; memberi bentuk bagi kebijakan makro ekonomi sebuah negara. (2) Investasi proyek; proyek untuk pembangunan sarana invrastruktur dan publik. (3) Riset dan analisis : identifikasi dan penilaian<sup>54</sup>.

Pada awal tahun 1980-an, Bank Dunia memperkenalkan sebuah program baru yang di kenal sabagai program penyesuaian struktural atau *Structural Adjustment Programme* (SAP). Pinjaman Bank Dunia di berikan untuk periode beberapa tahun melalui program itu untuk mendukung secara langsung reformasi kebijakan dan tidak lagi terkait dengan salah satu program investasi dalam bentuk proyek<sup>33</sup>. Seiring dengan berlangsungnya perubahan kebijakan di Bank Dunia.

Berbagai jenis pinjaman yang di maksud untuk mengurangi kemiskinan di negara–negara berkembang yakni program penting bagi lembaga ini, sejak awal hinga akhir tahun 1970-an perlahan lahan berkurang bahkan menghilang dari portofolio pinjaman. Sebaliknya, dengan pinjaman yang memuat atau mengandung komponen SAP mulai mendominasi portofolio lembaga itu di ikuti dengan bertambahnya persyaratan bagi Negara–negara miskin dan berkembang untuk mendapatkan pinjaman, baik dari Bank Dunia maupun IMF<sup>55</sup>.

Persyaratan–persyaratan yang di tentukan oleh kedua lembaga keuangan internasional tersebut bertujuan untuk mereformasi kebijakan ekonomi Negara –

---

<sup>53</sup> BAPPENAS, *Keberadaan dan peran Consultatif Group on Indonesia ( CGI )*, dalam Makalah Direktorat Pendanaan Luar Negeri Bilateral, Jakarta, November 2003.

<sup>54</sup> Rivani Noor, “CGI Apakah di perlukan :,” *CGI Lorong Waktu Menuju jerat Hutang*, dalam makalah, Jakarta, Desember 2003, hal 2

<sup>55</sup> Sugeng Bahagijo, *Op. Cit.*, hal 142-143.

Negara miskin dan berkembang, sehingga hambatan bagi terbentuknya “Pasar Sempurna“ yang diyakini sebagai jalur optimal mencapai pertumbuhan dapat di hilangkan. Bank Dunia mempraktekkan SAP pada sisi persediaan ekonomi, Sedangkan IMF berkonsentrasi pada sisi permintaan melalui kebijakan–kebijakan stabilisasi. Dengan pembagian kerja semacam itu, Bank Dunia memfokuskan pada liberalisasi ekonomi dengan menghalau pelbagai distorsi yang menghambat terbentuknya mekanisme pasar serta menyingkirkan kendala tabungan dan nilai tukar investasi, sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi yang di harapkan. Sementara itu, IMF lebih menitikberatkan kebijakan pada pasokan mata uang, defisit anggaran dan nilai tukar. Akhir tahun 1980-an, Bank Dunia memasukan persyaratan kinerja ekonomi dalam SAP, antara lain inflasi dan keseimbangan neraca pembayaran<sup>56</sup>.

Sesungguhnya, maksud dari SAP adalah mengurangi peran pemerintah dalam sektor ekonomi sekaligus membatasi belanja pemerintah dalam rangka mencapai stabilitasi neraca pembayaran melalui pemotongan pengeluaran, salah satu di antaranya subsidi, termasuk subsidi bagi badan–badan usaha milik negara. Karena itu, program privatisasi sektor publik menjadi salah satu komponen penting dalam penerapan SAP, baik di Negara berkembang maupun di Negara dalam masa transisi ekonomi<sup>57</sup>.

Paradigma neoliberal bukanlah merupakan sebuah paradigma yang bersifat bebas nilai atau *value free*, terdapat subjektifitas untuk mengedepankan nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan tertentu. Agenda serupa telah berjalan terlebih dahulu di banyak negara lain, serta menjadi sangat dominan dalam kebijakan di negara-negara induk kapitalisme. Pandangan dan kebijakan tersebut dikenal pula dengan istilah konsensus Washington merujuk kepada Amerika Serikat sebagai negara induk pembuat konsep. Belakangan, ada beberapa perubahan pada isi konsensus Washington, namun secara substansi masih bisa disebut sebagai agenda neoliberalisme<sup>58</sup>.

Joseph Stiglitz menyatakan bahwa konsensus Washington atau neoliberalisme menekankan pada penciptaan pertumbuhan ekonomi sebagai

---

<sup>56</sup> Sugeng Bahagijo, *Ibid*, hal 142-143.

<sup>57</sup> *Ibid*.

<sup>58</sup> Awalil Rizky dan Nasyith Majidi, *Op.Cit.*, hal 21.

imperatif dalam menyelesaikan persoalan ekonomi dan kemiskinan. Dalam pencapaian pertumbuhan tersebut paradigma meletakkan prioritas pada penambahan input kapital dan tenaga kerja semata-mata, di mana faktor kemajuan teknologi dipandang sebagai faktor eksogen dan mengabaikan faktor-faktor di luar ekonomi yang berpengaruh terhadap pertumbuhan. Melalui pertumbuhan ekonomi ini diyakini akan terjadi apa yang disebut sebagai *trickle down effect*, efek penetesan ke bawah, dimana pertumbuhan ekonomi akan meneteskan kesejahteraan ke seluruh lapisan masyarakat, termasuk masyarakat miskin juga akan memperoleh manfaat dari pertumbuhan ini<sup>59</sup>.

Paradigma pembangunan Indonesia pada masa Orde Baru juga memiliki keyakinan sangat besar atas efek penetesan ke bawah ini, di mana tingginya tingkat pertumbuhan ekonomi atau sering disebut sebagai kue pembangunan diyakini akan dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat.

Pertumbuhan ekonomi yang berlandaskan pada paradigma ini, bertumpu pada penambahan input kapital dan tenaga kerja dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi tanpa mempertimbangkan inovasi teknologi dan faktor-faktor non-ekonomi<sup>60</sup>.

Dengan demikian, pertumbuhan ekonomi yang diagungkan oleh kalangan pendukung asumsi neoliberal<sup>61</sup>, melalui liberalisasi ekonomi besar-besaran, dengan menjalankan agenda konsensus Washington, tidaklah sepenuhnya dapat menjamin kebebasan suatu negara dari ancaman kemiskinan, bahkan cenderung terjadi penghisapan, ketimpangan sosial ekonomi dan subordinasi.

Globalisasi telah pula menimbulkan banyak kekecewaan (*discontens*) yang sebelumnya tidak diperkirakan, sebagaimana dikemukakan oleh Stiglitz, antara lain seperti kemiskinan, pengangguran, kepastian hidup, ketidakstabilan, kerusakan budaya dan sebagainya, sebagaimana yang di ungkapkan Stiglitz<sup>62</sup> :

*“...many have actually been worse of ... job destroyed and their lives become more insecure ... development will continue to create poverty and instability, ...*

---

<sup>59</sup> Joseph Stiglitz, *Globalization and its Discontent*, Penguin Books, London, 2002, hal 78.

<sup>60</sup> Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Columbia University Press, New York, 1999.

<sup>61</sup> Robert Gilpin, *Global Political Economy: understanding the international economic order*, Princeton University Press, New Jersey, 2001, hal. 46.

<sup>62</sup> Joseph E. Stiglitz, *Op.Cit.*, hal 247-251.

*culture eroded ... without reform the backlash has already started will moun and discontent with globalization will grow... The way globalization has been managed... need to be radically rethought... “.*

Globalisasi seperti yang diungkapkan oleh Petras dan Veltmeyer, adalah imperialisme baru, dalam bentuknya sebagai sistem baru “*global governance*” yang terstruktur dalam jaringan *new international capitalist class*, yaitu TNCs, Bank Dunia, IMF, IFIs (*International Financial Institutions* sebagai “*the global financial network*”), G-7, TC (*Trilateral Commision*) dan WEF (*the world Economic Forum*)<sup>63</sup>.

Dalam perspektif strukturalisme, baik strukturalisme awal maupun neo strukturalisme, adalah paham yang menolak ketimpangan-ketimpangan struktural sebagai sumber ketidakadilan sosial-ekonomi dari akibat yang ditimbulkan oleh konsensus Washington melalui utang luar negaeri. Kaum strukturalis mengungkapkan dan mengusut ketimpangan-ketimpangan struktural yang berkaitan dengan pemusatan penguasaan dan kepemilikan asset ekonomi, ketimpangan distribusi pendapatan, produktivitas dan kesempatan ekonomi. Kepedulian akademik ilmiah pemikir strukturalis meliputi pula masalah ketimpangan dan kelembagaan, partisipasi dan emansipasi sosial-ekonomi, pengangguran, kemiskinan struktural dan masalah ketergantungan serta subordinasi (*dependency and subordination*) sosial-ekonomi<sup>64</sup>.

Konstruksi neoliberalisme, secara tidak langsung melahirkan hegemoni, yakni sebuah rantai kemenangan yang didapat melalui mekanisme konsesus ketimbang melalui penindasan terhadap kelas sosial lainnya. Ada berbagai cara yang dipakai, misalnya melalui institusi yang ada di masyarakat yang menentukan secara langsung atau tidak langsung struktur-struktur kognitif dari masyarakat. Karena itu hegemoni pada hakikatnya adalah upaya untuk menggiring orang agar menilai dan memandang problematika sosial dalam kerangka yang ditentukan<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> James Petras dan Henry Veltmeyer, *Globalization Unmasked : Imperialism in the 21st*, Zed Books Century, New York, 2001, hal 11-12

<sup>64</sup> Sri Edi Swasono, “Ekspose Ekonomika”: *Mewaspada Globalisme dan Pasar Bebas*, PSEP-UGM, Yogyakarta, 2003, hal 26

<sup>65</sup> Nezar Patria & Andi Arief, “Antonio Gramsci”, *Negara dan Hegemoni*, Pustaka Pelajar, Jakarta 2003.

## F. SISTEMATIKA BAHASAN

Bantuan hutang luar negeri melalui CGI terhadap pemerintahan Indonesia pasca bergulirnya reformasi (2000-2007), sangat sarat dengan berbagai kondisionalitas. Dampak yang muncul berbagai liberalisasi sektor keuangan, privatisasi BUMN dan dicabutnya subsidi sektor publik dan meningkatnya pertumbuhan kemiskinan.

Dominasi pemikiran neoliberalisme dalam ekonomi politik, juga menjadi salah satu warna dalam syarat pemberian bantuan yang digulirkan CGI. Disisi lain, dampak sosial dari kondisionalitas kebijakan, dapat pula diukur dari sejauh mana kebijakan yang telah dilaksanakan berdasar SAP yang disarankan oleh lembaga Internasional dan negara-negara yang tergabung dalam CGI terhadap pemerintah Indonesia.

Penelitian ini akan mengidentifikasi mengenai aktor-aktor dan kelompok kepentingan baik eksternal maupun internal yang melatari penerapan kebijakan konsensus Washington di Indonesia.

Sistematika bahasan yang akan digunakan dalam penelitian ini mengacu kepada analisa interaksi yang terjadi dalam hubungan dan keberadaan forum CGI, dengan tiga tahapan yang akan diteliti yaitu : (1) Peran *Consultative Group on Indonesia* (CGI) dalam penerapan kondisonaltas yang terjadi dalam pertimbangan memberikan ULN untuk Indonesia. (2) Faktor pemegang kebijakan ekonomi politik dalam negeri pemerintahan Indonesia periode 2000 – 2007 yang di dominasi paradigma neoliberal (3) Penerapan kebijakan konsensus Washington dalam ekonomi politik Indonesia.

Tiga tahapan sistematika bahasan dalam penelitian ini, dapat digambarkan sebagai berikut :



#### G. METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Jenis penelitian yang digunakan adalah eksplanatif<sup>66</sup>, terdapat dua metode pengumpulan data yang akan dilakukan dalam penelitian ini. Pertama adalah melalui pengumpulan data primer dan sekunder dari dokumen yang memuat pernyataan, informasi dan artikel di surat kabar, laporan yang berhubungan dengan CGI. Kedua melalui wawancara dengan pengambil kebijakan-tokoh sentral yang berinteraksi dan mengimplementasikan kebijakan kondisionalitas yang ditekankan dalam forum CGI.

Asumsi dari pendekatan kualitatif yang dilakukan dalam penelitian ini sebagai berikut. Secara ontologis, penelitian ini menunjukkan realitas obyektif dan bersifat singular serta *integrated* dalam pembahasannya. Secara epistemologis,

<sup>66</sup> W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods : Qualitative and Quantitative Approach*, Allyn and Bacon, London, 2000, hal 22-23



penelitian ini berintegrasi dari realita kajian yang diteliti. Secara aksiologis, penelitian ini bersifat syarat nilai dan tidak bias dalam pembahasannya. Secara retorik, bahasa yang digunakan adalah bahasa formal. Dan secara metodologis, proses penelitian menggunakan metode induktif yang menggambarkan hubungan sebab-akibat. Dimana penelitian ini berusaha untuk menjelaskan bagaimana hubungan sebab akibat dari kondisionalitas utang luar negeri oleh CGI dan interaksinya dengan pendukung kebijakan neoliberal di dalam negeri yang berimplikasi terhadap penerapan kebijakan konsensus Washington di Indonesia.

## **H. SISTEMATIKA PENULISAN**

- Bab I : **Pendahuluan**  
Latar Belakang Masalah, Permasalahan Penelitian, Pertanyaan Penelitian, Tujuan Penelitian, Signifikansi penelitian, Kerangka Pemikiran, Sistematika Bahasan, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.
- Bab II : **Keberadaan dan Kondisionalitas CGI Periode 2000 - 2007**  
Sejarah, penerapan agenda CGI, penerapan neoliberalisme dan agenda pembahasan serta kondisionalitas dalam pertemuan CGI.
- Bab III : **Indonesia dan Ketergantungan Terhadap ULN**  
Membahas dominasi paradigma neoliberalisme di Indonesia, Ketergantungan pemerintah terhadap ULN dan CGI serta Pelaksanaan konsensus Washington dan pembubaran CGI
- Bab IV : **Penutup**, Merupakan kesimpulan penelitian dan Rekomendasi.