

Reformasi Ekonomi, Konsensus Washington, dan Rintangan Politik

Ahmad Erani Yustika

Staf Pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya dan
Kandidat Doktor di *University of Göttingen*, Jerman

ABSTRAK

Dalam pelaksanaan kebijakan reformasi, teori pembangunan mutakhir telah menemukan konsep baru yang diformulasikan dalam istilah yang biasa disebut dengan Konsensus Washington. Dipicu oleh kegagalan pemerintah yang semakin meluas dalam mengelola kegiatan ekonomi, konsep Konsensus Washington berpijak pada upaya stabilisasi melalui kebijakan penyesuaian struktural, yang direkomendasikan oleh organisasi Bretton Woods dan Badan Ekonomi Amerika Serikat. Konsensus Washington menekankan kepada kebijakan makro ekonomi dan keuangan yang lebih hati-hati, nilai tukar mata uang yang lebih kompetitif, liberalisasi keuangan dan perdagangan, privatisasi, dan deregulasi. Meskipun begitu, akibat pengabaian terhadap aspek politik, perjalanan dari reformasi ekonomi justru semakin menenggelamkan krisis ekonomi ke jurang yang lebih dalam.

Di samping itu, dalam fase implementasi, proses reformasi ekonomi seringkali berhadapan dengan rintangan politik. Setidaknya ada tiga palang politik yang dapat menggagalkan program reformasi ekonomi. *Pertama*, kebijakan reformasi ekonomi yang menyentuh barang-barang publik selalu menimbulkan masalah munculnya penunggang gelap, sehingga pada titik ini sangat mungkin timbul tindakan kolektif. *Kedua*, dalam pandangan model distributif, kebijakan reformasi diasumsikan akan didukung oleh kelompok pemenang dan dilawan oleh kelompok pecundang, sehingga hasilnya sangat tergantung dari kekuatan politik diantara koalisi pemenang. *Ketiga*, masalah klasik dari reformasi ekonomi adalah biayanya terkonsentrasi pada satu kelompok tertentu, tetapi keuntungannya menyebar kepada banyak kelompok sehingga kadang-kadang tidak ada insentif untuk melakukan program tersebut (Haggard dan Kaufman, 1995:156-157). Kasus di Argentina dan Meksiko memperlihatkan hal itu, di mana reformasi ekonomi bisa gagal akibat adanya rintangan politik.

Kata kunci: reformasi ekonomi, krisis ekonomi, Konsensus Washington, krisis fiskal, Amerika Latin

ABSTRACT

In the practice of policy reform, the new thinking in development theorizing found its expression in the formulation of the so-called Washington Consensus. Triggered by widespread government failures, the Washington Consensus is based on stabilization-cum-adjustment policies recommended by the Bretton Woods organizations and US economic officials. It emphasizes the need for prudent macroeconomic and financial policies, unified and competitive exchange rates, trade and financial liberalization, privatization, and deregulation. However, because of neglecting political domain, the running of economic reform resulted a deeper economic crisis.

Beside, in the implementation phase, economic reform process often meet political barriers. At least three political barriers often fail economic reform program. First,

Jurusan Ekonomi Manajemen, Fakultas Ekonomi – Universitas Kristen Petra

<http://puslit.petra.ac.id/journals/management/>

collective action problems arise to the extent that economic reforms have the properties of a public good, either for the society as a whole or for a large number of potential beneficiaries. Second, In a distributive model, policy reform is supported by winners and opposed by losers, and the outcome is given by the balance of political power between the respective action. Third, one classic problem with many reforms is that the costs of reform tend to be concentrated, while benefits are diffuse, producing perverse organizational incentives (Haggard dan Kaufman, 1995:156-157). Argentina and Mexico cases show that economic reform can failure due to polical barriers.

Key words: *economic reform, economic crisis, Washington Consensus, fiscal crisis, Latin America.*

PENDAHULUAN

Pada awal dekade 1980-an banyak negara berkembang yang mengalami krisis ekonomi (*external shocks*), terutama diakibatkan oleh pembengkakan utang luar negeri, sehingga membuat negara-negara tersebut mengalami stagnasi ekonomi, penurunan pendapatan per kapita, dan instabilitas makro ekonomi. Negara-negara Amerika Latin, Asia, dan Afrika merespons krisis ekonomi tersebut dengan mencoba meninggalkan strategi pembangunan yang menempatkan pemerintah/negara dalam posisi sentral (*state-led development strategies*), misalnya bisa dilihat dari strategi substitusi impor (SI), dan menggantinya dengan lebih memberdayakan institusi pasar (*market mechanism*) dalam menggerakkan ekonomi, khususnya melalui kebijakan privatisasi dan liberalisasi (Yustika, 2002:205). Kebijakan SI sendiri marak dipromosikan di negara-negara berkembang untuk mengatasi persoalan defisit neraca pembayaran, di mana negara maju memperoleh surplus yang begitu besar dari perdagangannya dengan negara berkembang.

Model baru peran pemerintah dalam kegiatan ekonomi yang lebih mengedepankan pasar sebagai instrumen ekonomi, sesungguhnya tidak lepas dari peran lembaga-lembaga keuangan multilateral –seperti World Bank dan IMF- yang bertanggung jawab terhadap promosi strategi pembangunan tersebut. World Bank menyebut obat untuk menyembuhkan perekonomian negara berkembang tersebut dengan istilah penyesuaian struktural/restrukturisasi ekonomi (Fitzgerald, 1994:17). Tujuan dari restrukturisasi ini adalah untuk menghapuskan ketidakseimbangan ekonomi yang terus-menerus melanda hampir semua negara berkembang. Program restrukturisasi ekonomi sendiri adalah suatu proses reformasi kebijakan yang berorientasi kepada penyelesaian masalah neraca pembayaran, mengurangi inflasi, dan menciptakan kondisi bagi peningkatan pendapatan per kapita secara berkesinambungan (Ahrens, 2000:79). Dengan restrukturisasi ekonomi diharapkan fundamental makro perekonomian negara berkembang dalam kondisi stabil sehingga memudahkan operasionalisasi langkah-langkah pembangunan pada level mikro.

REFORMASI EKONOMI DAN RINTANGAN POLITIK

Barangkali tidak ada lembaga multilateral yang paling berpengaruh melebihi institusi Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF). Kedua lembaga ini merupakan bentukan saat berlangsung Konferensi Bretton Woods seusai Perang Dunia II, dengan tujuan utama untuk merekonstruksi infrastruktur dunia dan membantu pembangunan negara-negara anggota.

Menarik untuk dicermati bahwa kedua lembaga ini juga memiliki fungsi lain yang penting, yakni menghadang pengaruh negara-negara sosialis dalam memperluas ide dan sistem ekonominya, terutama ke negara dunia ketiga (Kloby, 1997:171-172). Sehingga, tidaklah mengherankan bila sejak awal lembaga tersebut sangat getol untuk menyalurkan dana (utang luar negeri) ke negara-negara dunia ketiga dengan persyaratan yang cukup lunak (*soft loan*), yaitu bunga ringan dan tenggang pembayaran (*gestation period*) yang lama. Dengan prosedur semacam itu diharapkan lembaga tersebut bisa mempengaruhi negara-negara dunia ketiga untuk mengikuti gagasan pembangunan ekonomi yang telah mereka formulasikan.

Dalam banyak hal tujuan penting dari kedua lembaga multilateral tersebut saat ini sudah tercapai, setidaknya bila dilihat dari banyaknya negara-negara berkembang yang sudah menjadi anggota sekaligus “pasien” mereka. Hampir semua negara berkembang di Asia, Amerika Latin, dan Afrika adalah anggota-anggota aktif dari Bank Dunia dan IMF, yang sebagian diantaranya saat ini sedang menjalani proses penyembuhan dari krisis di bawah pengawasan lembaga multilateral tersebut. Banyaknya negara yang “sakit” justru setelah mendapatkan utang dari IMF dan Bank Dunia merupakan kajian yang tidak henti-hentinya dikerjakan selama ini, yang dalam banyak hal dipicu dari ambuknya Meksiko pada tahun 1982 akibat cekikan utang yang mematikan. Temuan-temuan tersebut sementara ini sampai pada beberapa kesimpulan, antara lain: utang itu disertai dengan persyaratan-persyaratan yang tidak menguntungkan bagi negara debitur (misalnya pembukaan pasar domestik bagi barang asing) dan banyak saran kebijakan yang tidak tepat sasaran¹. Menghadapi keadaan ini, akhirnya Bank Dunia dan IMF mengeluarkan paket program penyesuaian struktural (*structural adjustment programs*) untuk mereformasi ekonomi negara-negara yang dilanda krisis².

Tabel 1. Kebijakan Washington Consensus

Elemen Kebijakan Washington Consensus	Elemen Kebijakan Washington Consensus
Disiplin fiskal	Deregulasi
Pengeluaran publik untuk kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur	Liberalisasi perdagangan
Reformasi pajak	Privatisasi
Nilai tukar yang kompetitif	Pembukaan akses terhadap PMA
Jaminan hak kepemilikan	Liberalisasi sektor keuangan

Sumber: Williamson, dalam Rodrik, 1996:17

Williamson mengkopilasi kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk menformulasikan kebijakan reformasi ekonomi tersebut, di mana World Bank sebagai subyek utama, dengan

¹ Persyaratan lainnya, untuk melaksanakan kepentingan Bank Dunia, penerima bantuan wajib melalui *standard operating procedure*- menandatangani kesediaan calon nasabah untuk mengikatkan diri dengan perdagangan internasional (dinamakan tata ekonomi dunia baru), membuka pasar dalam negerinya bagi barang-barang produksi luar negeri, memberikan kebebasan lalu lintas modal dan laba, serta membuka diri untuk investasi asing. Lihat, Ali Sugihardjanto, Model Pembangunan Versi Bank Dunia. *Prisma*. No. 9 Tahun XXIII, 1994, hal. 9.

² Secara prinsip, sebenarnya ada perbedaan tugas yang jelas antara IMF dan Bank Dunia. Fungsi IMF dibatasi pada urusan ekonomi makro (*macroeconomics*), yang diantaranya lebih banyak bersinggungan dengan aspek defisit anggaran pemerintah, kebijakan moneter, inflasi, defisit perdagangan, dan utang luar negeri. Sedangkan Bank Dunia lebih banyak berurusan dengan isu-isu struktural (*structural issues*), seperti bagaimana pemerintah harus mengalokasikan anggarannya, kelembagaan keuangan negara, pasar tenaga kerja, dan kebijakan perdagangan. Lihat, Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Penguin Books, England, 2002, hal. 14.

sebutan Konsensus Washington (*Washington Consensus*). Konsensus Washington ini didasarkan pada upaya stabilisasi ekonomi lewat jalur kebijakan penyesuaian struktural yang direkomendasikan oleh organisasi Bretton Woods dan pengambil kebijakan ekonomi pemerintah AS. Konsensus Washington menekankan kepada pembuatan kebijakan finansial dan makro ekonomi yang hati-hati (*prudent*), nilai tukar mata uang yang kompetitif, liberalisasi sektor keuangan dan perdagangan, privatisasi, dan deregulasi (tabel 1). Kebijakan-kebijakan ini secara implisit mengajak pemerintah/negara “menahan diri” untuk tidak turut campur langsung dalam kegiatan ekonomi, melainkan justru lebih memfokuskan kepada kebijakan moneter, menjamin hak kepemilikan (*property rights*), dan menyiapkan infrastruktur pendidikan dasar. Dengan AS sebagai sponsor utama, dengan cepat paket kebijakan tersebut mendapatkan sambutan yang luas.

Dari paket kebijakan Konsensus Washington tersebut terlihat warna dominan perekonomian diarahkan kepada minimalitas peran negara untuk digantikan pasar. Kebijakan deregulasi, misalnya, ditujukan untuk memberi ruang bagi kegiatan ekonomi secara lebih leluasa dengan menghilangkan banyak peraturan yang justru ditengarai disinsentif bagi pertumbuhan investasi. Kebijakan deregulasi ini diperkuat dengan kebijakan liberalisasi, baik di sektor keuangan maupun perdagangan, sehingga semakin merangsang bagi pelaku ekonomi untuk semakin memacu aktivitasnya. Sedangkan kebijakan privatisasi dan penanaman modal asing (PMA) memiliki peran ganda, di samping menggerus peran negara dalam perekonomian juga dimaksudkan untuk mengikis praktik sektor riil yang selama ini sangat tidak sehat, distortif, dan terkonsentrasi. Akhirnya, kepastian aturan tentang hak kepemilikan (*property right*) merupakan keniscayaan apabila tujuan yang diinginkan adalah terdapatnya kepastian berusaha bagi setiap pelaku ekonomi, baik domestik maupun asing.

Harus diakui reformasi kebijakan ekonomi tersebut mulai hangat pada dekade 1980-an ketika terdapat dua kejadian penting dalam perekonomian dunia, yakni banyak negara-negara berkembang mengalami krisis utang luar negeri dan beberapa negara mulai meninggalkan strategi substitusi impor untuk menggantinya dengan strategi promosi ekspor. Namun dalam banyak hal negara-negara tersebut tidak segera melakukan reformasi ekonomi begitu krisis tersebut tiba (Rodrik, 1996:25). Bolivia, misalnya, baru memulai program reformasi ekonomi pada tahun 1985, di mana pada saat itu tingkat inflasi menunjukkan angka yang menggila, yakni 23.455 persen. Sedangkan negara-negara lain, seperti Argentina, Peru, Brazil, dan India justru lebih lambat dalam mengerjakan program reformasi ekonomi (tabel 2). Argumentasi paling akurat untuk bisa menjelaskan keterlambatan proses reformasi tersebut adalah, negara-negara itu memerlukan periode stabilisasi perekonomian dulu sebelum masuk pada fase reformasi. Dengan adanya program stabilisasi diharapkan agregat-agregat makro perekonomian bisa pulih dan setelah itu baru reformasi ekonomi dikerjakan. Model ini juga berguna agar perekonomian tidak mengalami guncangan yang terlalu keras.

Tabel 2. Jangka Waktu Reformasi dan Inflasi

Negara	Stabilisasi	Reformasi Struktural	Tingkat Inflasi (%)
Bolivia	1985	1985	23.455
Meksiko	1987-88	1985-1988	159
Argentina	1991	1987-1991	1.344
Peru	1990	1990	12.378
Brazil	1994	1988-1990	2.103
India	1991	1991	16

Sumber: Rodrik, 1996:26

Di luar itu, terdapat pengalaman dari dua negara yang menyelenggarakan proses penyesuaian sangat berbeda (Ghai, 1997:34-35). *Pertama*, penyesuaian struktural yang dilakukan oleh Chile dan dikenal sebagai “*shock therapy*”. Program penyesuaian ini didesain untuk mengatasi krisis ekonomi yang berujung pada perjuangan politik dan krisis minyak. Paket kebijakan tersebut antara lain: pengurangan secara tajam pengeluaran pemerintah, pemindahan subsidi, PHK (pemutusan hubungan kerja) pada sektor publik, mengeliminasi kontrol kuantitatif terhadap alokasi sumberdaya, liberalisasi perdagangan dan pasar modal, penyatuan tingkat nilai tukar mata uang, privatisasi perusahaan negara, dan kebijakan di sektor pertanian. Akibat kebijakan yang serba drastis tersebut muncul beberapa implikasi ekonomi jangka pendek, seperti penurunan yang cepat dalam kegiatan ekonomi dan upah riil, eskalasi pengangguran yang sangat tinggi, dan peningkatan jumlah orang miskin.

Kedua, program penyesuaian ekonomi Kuba yang memiliki dua target secara bersamaan, yakni memfasilitasi capaian sosial untuk revolusi dan mengamankan karakter sosialis dalam perekonomiannya. Pada tahun-tahun awal krisis, dari tahun 1989 sampai 1993, kebijakan penyesuaian yang dikeluarkan adalah pengurangan penggunaan energi, penurunan investasi, pengetatan barang-barang konsumen, dan penguatan sektor ekonomi tertentu (seperti pariwisata, bioteknologi, produksi makanan, dan investasi asing). Setelah itu, penyesuaian yang diambil pada tahun 1993 bertujuan untuk penguatan produksi dan fleksibilitas perekonomian melalui transformasi pertanian milik negara ke bentuk koperasi, sewa lahan kepada petani individual, pemberian otoritas kepada pasar pertanian sehingga harga produk tidak lagi dikontrol oleh pemerintah, legalisasi pekerja mandiri dalam kegiatan ekonomi maupun kepemilikan aset, dan penggunaan dollar di pasar domestik. Dengan kebijakan penyesuaian seperti ini, sejak tahun 1995-1996 pertumbuhan ekonomi Kuba mulai stabil.

Sayangnya, eksperimen reformasi ekonomi yang disponsori oleh Bank Dunia dan IMF tersebut (terlepas dari kasus Chile dan Kuba) meninggalkan eksekusi yang luar biasa, bukan saja dalam bidang ekonomi tetapi juga di lapangan sosial dan politik. Kasus di banyak negara berkembang yang pernah menjadi pasien mereka, menggambarkan betapa minimalitas intervensi negara tidak menjamin dicapainya kinerja ekonomi secara lebih baik³, misalnya masalah privatisasi. Instrumen privatisasi yang dalam idealitas diharapkan mengurangi distorsi ekonomi karena mundurnya negara sebagai institusi ekonomi, ternyata justru menjadi mekanisme yang mudah bagi munculnya monopoli baru yang lebih massif. Bisa dibayangkan, ketika sebuah usaha negara yang cukup prospektif dijual di pasar secara kompetitif, dipastikan pembeli paling cekatan adalah usahawan swasta yang sebelumnya telah mapan dengan bisnisnya. Dengan pembelian baru ini, hak kepemilikan usaha yang dimiliki semakin besar sehingga berpotensi untuk merusak mekanisme pasar yang semula hendak dituju. Sedangkan untuk problem sosial dan politik, mengacu kepada kegagalan mekanisme pasar dalam menyelesaikan persoalan ketimpangan aset ekonomi (pendapatan) yang berujung kepada rendahnya solidaritas antarelemen masyarakat.

Mencermati dampak tersebut rupanya lembaga keuangan multilateral, yakni Bank Dunia dan

³ Menurut penelitian Johnson dan Schafer (1997), selama tahun 1965-1995, perekonomian 48 dari 89 negara berkembang yang menerima bantuan IMF tidak menjadi lebih maju. Bahkan, 32 dari 48 negara tersebut justru menjadi lebih miskin. Yang terjadi adalah justru munculnya krisis yang berulang-ulang bagaikan *roller coaster*. Yang lebih menyedihkan, negara-negara tersebut telah menjadi pasien IMF selama puluhan tahun. Lihat, Sunarsip, *Mencermati Perseteruan “Kwik Vs IMF”*, Kompas, 11 Juni 2002

IMF, mencoba mensosialisasikan kebijakan reformasi baru, yang lebih dikenal dengan istilah “Reformasi Generasi Kedua” (*Second-Generation Reforms*) untuk mengeliminir efek kegagalan pasar. Poin terpenting dari reformasi generasi kedua ini adalah, kesadaran lembaga multilateral tersebut untuk meletakkan persoalan (reformasi) ekonomi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari urusan politik. Salah satu kesalahan serius yang diproduksi oleh lembaga multilateral pada masa lalu, adalah keyakinannya bahwa perubahan-perubahan ekonomi bisa dijalankan tanpa memperhatikan domain politik (sterilisasi politik). Dalam konteks reformasi ekonomi yang dilakukan oleh Indonesia, bisa disaksikan betapa arena politik dalam rentang waktu yang singkat bisa melantakkan bangunan ekonomi yang sudah dikerjakan sekian lama. Atau contoh lainnya, kebijakan reformasi ekonomi yang sangat rasional tidak bisa bekerja di lapangan karena lemahnya institusi penopangnya; dan ini jelas di luar jangkauan bidang ekonomi.

Dengan landasan itulah reformasi generasi kedua diintrodusir oleh lembaga multilateral dengan menekankan pada dua perspektif penting. *Pertama*, mengacu kepada tantangan ekonomi yang harus dijalankan oleh negara yang hendak mentransformasikan ekonominya. Masuk dalam kategori ini adalah kebijakan-kebijakan semacam: promosi liberalisasi dan stabilisasi makro ekonomi yang berkelanjutan, menyelenggarakan privatisasi dengan basis wilayah, dan memposisikan pemerintah sebagai penggerak utama perubahan institusi (mendukung sektor swasta dalam membangun kelembagaan pasar, mendorong penguatan sektor finansial, menyiapkan kerangka hukum sebagai acuan pasar, dan mengimplementasikan sistem jaminan sosial). *Kedua*, mengacu kepada tantangan politik yang memiliki dua dimensi penting, yakni konsolidasi politik (memberantas korupsi, mengagendakan stabilitas politik, penguatan organisasi sipil, dan memapankan aturan hukum) dan peningkatan kapabilitas/kapasitas negara (meningkatkan kemampuan aparatur negara, membangun birokrasi meritokratis-weberian, menjalankan *auditing system*, melakukan manajemen keuangan publik, dan menyiapkan mekanisme hubungan negara-bisnis-masyarakat) [Ahrens, 2000:82].

Di luar itu lembaga multilateral juga turut menopang ide regionalisme yang dilakukan oleh banyak negara, khususnya dengan pembentukan blok-blok perdagangan. Setidaknya ada enam jenis bantuan yang dilakukan oleh IMF untuk memperkuat regionalisasi itu. *Pertama*, memperkuat stabilitas dan kinerja ekonomi nasional melalui program dan saran-saran. *Kedua*, memperkuat tekanan isu-isu regional yang disponsori IMF dengan menyertakan negara-negara anggota. *Ketiga*, IMF membantu memonitor organisasi regional mengenai kinerja makro ekonomi negara-negara anggota melalui publikasi informasi. *Keempat*, mengintensifkan upaya penguatan ekonomi regional lewat koordinasi kebijakan regional dan harmonisasi institusi. *Kelima*, IMF mempersiapkan bantuan teknis secara intensif, termasuk badan-badan regional, harmonisasi pajak, desain kriteria penggabungan, dan pemaparan komisi perbankan regional. *Keenam*, IMF bersama dengan Bank Dunia membantu mempromosikan investasi pada lingkup regionalisasi melalui pembentukan badan investasi regional (Gondwe, 2001:33).

Menyangkut elemen terakhir dari reformasi generasi kedua IMF, memang senyatanya sangat penting karena persoalan riil yang dialami oleh negara berkembang adalah bekerjanya sistem politik yang tertutup sehingga rentan dengan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), seperti korupsi dan kolusi. Tanpa perubahan organisasi politik menjadi lebih demokratis, setiap upaya restrukturisasi ekonomi hanya akan menemui jalan buntu karena ditelikung oleh pencari rente ekonomi yang beroperasi di sekitar birokrasi. Fakta inilah yang saat ini sedang berjalan di negara berkembang, sehingga meskipun upaya stabilisasi ekonomi sudah dijalankan satu dekade tetap tidak berhasil memulihkan perekonomian, di mana sebagian hal itu diakibatkan oleh tarik ulur antarkepentingan diantara kelompok masyarakat dengan bingkai sistem politik yang serba remang-remang. Bahkan seringkali proses reformasi ekonomi yang sudah hampir berhasil tiba-

tiba dipenggal oleh kelompok kepentingan yang posisinya terancam oleh proses tersebut. Jadi, dengan fakta itu memang sangat rasional apabila restrukturisasi ekonomi harus satu paket dengan upaya demokratisasi politik.

Terlepas dari itu semua, reformasi ekonomi memang selalu berhadapan dengan aspek politik yang seringkali tidak ramah. Setidaknya ada tiga palang/rintangan politik (*political barriers*) yang kerap terjadi untuk menelikung perjalanan reformasi ekonomi. *Pertama*, kebijakan reformasi ekonomi yang menyentuh barang-barang publik (*public goods*) selalu menimbulkan masalah munculnya penunggang gelap (*free-rider*), sehingga pada titik ini akan sangat mungkin bagi timbulnya tindakan kolektif (*collective action*). Jika penunggang gelap reformasi tersebut mendapatkan keuntungan yang berlebih, maka reformasi ekonomi berpotensi mengalami kegagalan. *Kedua*, dalam pandangan model distributif (*distributive model*) kebijakan reformasi diasumsikan akan didukung oleh kelompok pemenang (*the winners*) dan sekaligus akan dilawan oleh kelompok pecundang (*the losers*), sehingga hasil dari reformasi ekonomi akan sangat tergantung dari kekuatan politik diantara koalisi pemenang. *Ketiga*, masalah klasik dari reformasi ekonomi adalah biaya reformasi biasanya terkonsentrasi pada satu kelompok tertentu, tetapi keuntungannya menyebar kepada banyak kelompok sehingga keberhasilannya sangat tergantung kepada seberapa kuat perlawanan yang diberikan kelompok yang paling terkena dampak reformasi tersebut (Haggard dan Kaufman, 1995:156-157).

Fakta inilah yang menyebabkan banyak negara-negara yang sudah menyelenggarakan etape reformasi ekonomi cukup jauh tiba-tiba tersungkur karena tekanan dari pelaku ekonomi/politik lama yang berusaha untuk menggagalkannya. Pada fase semacam ini cuma tersedia dua kemungkinan: reformasi ekonomi tersendat untuk sementara waktu kemudian melaju pada tahap berikutnya atau berhenti sama sekali menuju keadaan yang lebih menyedihkan. Kesulitan terpenting dari setiap reformasi ekonomi adalah mencoba meyakinkan kepada pelaku ekonomi/politik (koalisi baru) untuk mendukung gagasan tersebut, karena hanya itulah jalan untuk keluar dari krisis. Masalah timbul, sebab dalam jangka pendek selalu muncul godaan-godaan bagi koalisi tersebut untuk keluar dari orbit kesepakatan akibat insentif ekonomi yang lebih besar. Jika ini yang terjadi, maka kekuatan lama memiliki peluang merebut kendali reformasi ekonomi untuk di bawa ke arah yang berlawanan.

JEBAKAN KRISIS FISKAL

Indonesia dan Argentina merupakan contoh negara yang pernah ditimpa krisis ekonomi sangat berat dan keduanya juga tengah melakukan program reformasi ekonomi. Secara fundamental krisis yang dialami oleh Indonesia tidak begitu berbeda dengan kasus Argentina yang dihantam badai krisis ekonomi pada akhir tahun 2001. Walaupun sebab krisis bisa dikatakan berlainan, tetapi pigura perekonomian antara Indonesia dan Argentina relatif sama, khususnya pada ketergantungannya terhadap utang luar negeri. Dengan karakteristik tersebut, tidaklah salah apabila Indonesia bisa menengok dan belajar dari kasus yang menimpa Argentina. Argentina merupakan sampel dari tipikal negara-negara dunia ketiga yang hendak membangun ekonomi negara secara cepat dengan semangat kepentingan nasional yang menyala (*structuring self-national interest*). Cita-cita ini biasanya ditempuh lewat pencapaian tunggal ekonomi, yakni pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) yang tinggi. Khusus untuk Argentina, target pertumbuhan ekonomi yang tinggi tersebut diperoleh lewat penggunaan tabungan publik (*public savings*) untuk membiayai investasi publik (*public investment*). Setidaknya selama dekade 1980-an persentase investasi publik terhadap GDP di Argentina mencapai rata-rata 8%

per tahunnya. Angka tersebut sungguh fantastis bila dibandingkan dengan negara-negara besar Amerika Latin lainnya seperti Brazil yang persentasenya hanya 3%, Chile 3,5%, dan Meksiko 4,4% (Pereira, et. al, 1993:27). Dari sudut pandang ini bisa disimpulkan bila pada akhirnya investasi publik tersebut memunculkan *multiplier effect* terhadap pertumbuhan ekonomi yang cukup besar.

Tetapi sebagaimana lazimnya pilihan-pilihan kebijakan ekonomi, prioritas investasi publik yang demikian tinggi di Argentina harus dibayar dengan ongkos yang besar pada aspek lain, yakni besarnya defisit anggaran (*budget deficit*). Pengeluaran anggaran yang demikian besar itu tentu saja menimbulkan risiko inflasi yang membumbung, dan sebagaimana diketahui inflasi yang terjadi di wilayah Amerika Latin merupakan yang tertinggi di dunia, bahkan mencapai pertumbuhan ribuan persen pada akhir 1980-an dan awal 1990-an. Pada saat anggaran sudah tidak dapat lagi menjadi penopang pertumbuhan ekonomi (melalui *deficit spending*) prioritas yang diambil oleh pemerintah Argentina adalah, sebagaimana jamaknya negara berkembang lainnya, melakukan pinjaman luar negeri (*foreign debt*). Bahkan saat ini Argentina merupakan salah satu negara peminjam utang luar negeri terbesar di dunia, di samping Brazil, Indonesia, dan Venezuela. Utang luar negeri tersebut, yang berperan penting dalam menopang investasi publik di Argentina (dan menjadi motor pertumbuhan ekonomi), saat ini telah turut membebani anggaran belanja pemerintah.

Ketertagungan terhadap utang luar negeri menjadi kian besar di Argentina, di mana pada tahun 2001 telah mencapai 151 milyar dollar (World Bank, 2003:260) dikarenakan sejak dulu masalah sistem perpajakan (*tax system*) sebagai sumber penerimaan domestik tidak terlalu diperhatikan. Di negara-negara Amerika Latin beban pajak cenderung rendah secara sistematis, khususnya apabila dibandingkan dengan negara-negara Asia yang memiliki level pembangunan sama. Sebagian besar jenis pajak di negara Amerika Latin adalah tidak langsung (*indirect tax*), sehingga tidak terelakkan apabila sistem perpajakannya cenderung regresif. Sistem tersebut hanya bisa “menggorok” penduduk yang berpendapatan rendah, tetapi tidak dapat menyayat penduduk yang memiliki pendapatan tinggi (*wealthy people*). Sehingga sangat wajar apabila pemasukan pajak yang cukup besar di Argentina kebanyakan berasal dari pajak ekspor. Tetapi ketika pajak ekspor mulai dikurangi, khususnya untuk produk-produk primer pada dekade 1970-an, penerimaan pajak pemerintah sebagian cuma besar berasal dari pungutan yang diambil dari investasi khusus (*special investment*).

Di luar kisah di atas, sejarah penting yang tidak bisa dilenyapkan dari perekonomian Argentina tentu saja adalah strategi substitusi impor (SI) yang mulai dijalankan sejak dekade 1960-an sebagai jalan untuk mengatasi krisis neraca pembayaran (*balance of payment crisis*). Tetapi dalam praktiknya persyaratan-persyaratan untuk dapat menjalankan strategi SI tersebut sangat berat karena negara harus menyediakan dana yang cukup besar untuk memproteksi kegiatan ekonomi domestik dalam bentuk pemberian subsidi, fasilitas monopoli, maupun pengenaan tarif bea masuk (Yustika, 2000:73). Strategi SI ini pula yang dituding oleh para ekonom liberalis sebagai pintu masuk bagi para pialang ekonomi (*rent-seeking*) dan kekuatan militer untuk menguasai wilayah ekonomi dalam kondisi yang serba remang dan antikompetisi. Tentu saja seluruh instrumen yang dipakai itu menggerogoti anggaran negara dan memerosokkan perekonomian domestik dalam iklim yang tidak sehat. Sehingga bersama dengan utang luar negeri, keterlambatan untuk menggeser strategi SI telah menjerumuskan Argentina dalam jebakan krisis fiskal (*fiscal crisis*) yang sangat akut saat ini.

Dalam pandangan ekonomi politik, strategi SI gagal membuahkan hasil di negara-negara Amerika Latin (dan negara berkembang pada umumnya) lebih disebabkan oleh adanya hubungan yang tidak stabil antara pertumbuhan ekonomi, nilai tukar uang, inflasi domestik,

defisit fiskal, dan neraca pembayaran. Dalam fase tertentu, akibat strategi SI, mungkin saja suatu negara telah memasuki level industrialisasi, tetapi karena umumnya rejim politik di negara berkembang diperintah dengan model otoriterisme birokratik tetap saja negara tersebut tergantung pada penerimaan devisa yang dihasilkan dari sektor primer untuk membiayai keberlanjutan proses industrialisasi. Peningkatan produksi di sektor industri (lewat strategi SI) sekaligus meningkatkan kebutuhan untuk melakukan impor kapital dan barang-barang antara (*intermediate goods*). Pada titik ini, biasanya penerimaan devisa dari ekspor produk primer sangat tidak mencukupi untuk menutup impor produk-produk penolong di sektor industri (sebagai bahan baku industri SI) [Lehmann, 1990:37].

Melalui pendekatan tersebut, ekonomi Amerika Latin (termasuk Argentina) diidentifikasi setidaknya mengidap dua penyakit kronis: (i) tingginya intervensi negara dalam kegiatan ekonomi (*excessive state intervention*) yang diekspresikan melalui praktik proteksionisme, regulasi yang berlebihan (*overregulation*), dan peran sektor publik yang terlalu luas; dan (ii) kebijakan ekonomi yang dianggap terlalu populis (*economic populism*) seperti yang digambarkan dalam neraca fiskal, yakni ketidaksungguhan untuk mengurangi defisit anggaran. Dengan penilaian tersebut, lembaga multilateral merekomendasikan paket kebijakan reformasi ekonomi untuk mengatasi masalah itu, antara lain dengan menghentikan kebijakan ekonomi populis dalam jangka pendek dan dalam jangka menengah menggeser kegiatan ekonomi menuju arah mekanisme pasar melalui pengurangan intervensi negara, liberalisasi perdagangan, dan mendorong ekspor (Pereira, et. al, 1993:28:29).

Tabel 3. Ekonomi Beberapa Negara Amerika Latin: Indikator Makro Ekonomi

Negara dan Indikator	1990	1992	1994	1996	1998
Argentina					
Pertumbuhan GDP	-1,3	10,3	8,5	4,2	5,5
Inflasi#	2314,1	24,9	4,2	0,2	0,3
Neraca Transaksi Berjalan	3,3	-2,8	-3,7	-1,9	-4,3
Brazil					
Pertumbuhan GDP	-4,3	-0,5	5,9	2,8	1,5
Inflasi#	2740,0	991,4	2166,2	15,5	3,3
Neraca Transaksi Berjalan	-0,9	1,6	-0,3	-3,3	-3,3
Chile					
Pertumbuhan GDP	3,3	11,0	4,2	7,2	6,0
Inflasi#	26,0	15,4	11,4	7,4	5,1
Neraca Transaksi Berjalan	-1,8	-1,6	-1,2	-4,1	-5,1
Meksiko					
Pertumbuhan GDP	5,1	3,6	-6,2	5,2	4,8
Inflasi#	26,7	15,5	35,0	34,4	13,4
Neraca Transaksi Berjalan	-2,8	-6,7	-0,5	-0,8	-2,5

#Perubahan persentase tahunan

Sumber: IMF, *World Economic Outlook*, 1998, hal. 49

Setidaknya sampai tahun 1998 program reformasi ekonomi tersebut telah menunjukkan hasil yang menggembirakan, di mana indikator-indikator makro ekonomi di empat negara Amerika Latin, yakni: Argentina, Brazil, Meksiko, dan Chile; menunjukkan kinerja yang bagus (tabel 3).

Dari tiga indikator makro ekonomi, relatif persoalan hanya terjadi pada neraca transaksi berjalan namun tetap dalam skala yang masih bisa ditoleransi (kecuali di Chile yang mengalami defisit cukup besar). Hal yang menakjubkan dari keempat negara tersebut adalah bagaimana mereka menyelesaikan problem inflasi yang begitu menggila di awal-awal tahun 1990-an. Seperti di Argentina, misalnya, pada tahun 1990 pertumbuhan inflasi mencapai 2314 persen sedangkan di Brazil lebih parah lagi, yakni 2740 persen. Namun angka inflasi tersebut segera bisa ditekan sedemikian rendahnya hanya dalam beberapa tahun, bahkan untuk tahun 1998 inflasi hanya kurang dari lima persen (kecuali untuk Meksiko) [IMF, 1998:49]. Tentu saja buat Argentina hal itu merupakan lompatan yang mencengangkan, dari semula negara dengan kondisi paling gawat di Amerika Latin menjadi salah satu negara yang penampilan ekonominya cukup berkemilau.

Dengan kinerja pemulihan ekonomi yang lumayan bagus, sulit dibayangkan jika perekonomian Argentina dalam tiga tahun terakhir ini kembali mengalami kemerosotan yang dalam. Setidaknya terdapat tiga argumentasi yang sering diberikan untuk menjelaskan krisis gelombang kedua di Argentina tersebut. *Pertama*, kebijakan populisme dituduh sebagai biang dari penyakit laten perekonomian domestik. Atas alasan ini sekian bukti ditumpuk: dari mulai defisit anggaran sampai munculnya kelompok pencari rente ekonomi. *Kedua*, warisan strategi SI yang memiliki dampak sangat panjang, bahkan sampai hari ini. Akibat strategi tersebut kebanyakan aktivitas produksi di Argentina tidak memiliki daya saing dalam pasar internasional, seterusnya kemampuan mereka untuk menyerap tenaga kerja menjadi rendah. *Ketiga*, liberalisasi yang dilakukan pada dekade 1990-an tidak diiringi oleh adanya kepemimpinan (*leadership*) yang kuat dan fokus. Untuk poin ini, pengamat biasanya merujuk Brazil yang dipimpin oleh Fernando Henrique Cardoso (sebelum digantikan oleh Presiden Lula pada tahun 2002) yang dianggap memiliki kepemimpinan kuat, belum lagi *track record*-nya sebagai ekonom yang sangat mapan sebelum Ia menjadi presiden.

Bagi penulis, alasan-alasan tersebut tidak cukup sahih untuk menjelaskan krisis yang terjadi di Argentina saat ini. Seperti kebanyakan negara-negara yang sedang mereformasi ekonominya, hambatan yang konkrit adalah ketidakmampuan pemerintah untuk menciptakan institusi baru sebagai instrumen untuk mengelola perekonomian. Pergeseran manajemen ekonomi dengan menggunakan mekanisme pasar tidak berarti negara hanya “tidur”, melainkan negara harus dapat memformulasikan institusi formal sebagai aturan main bersama, seperti aturan hak kepemilikan (*property right*), sistem perpajakan (*tax system*), dan lembaga keuangan (*financial institution*). Sekaligus realitas ini merupakan kritik terpenting terhadap liberalisme, bahwa pasar tidak dengan sendirinya dapat menciptakan institusi. Akibat absennya institusi tersebut liberalisasi yang dijalankan di Argentina hanya terjadi pada tingkat prosedur, tetapi secara substansial masih banyak *rent-seeking* yang berkeliaran mencari keuntungan ekonomi dengan memanfaatkan kekosongan institusi. Faktor institusi inilah yang seringkali menunda proses reformasi ekonomi di banyak negara, bahkan seringkali harus gagal karena ditelikung oleh kekuatan lama. Lebih dari itu, tidak seperti di Brazil, pemerintahan Argentina tidak berhasil mengandangkan militer dan oportunist politik lainnya dari panggung ekonomi maupun birokrasi, sehingga praktik korupsi dan kolusi tidak bisa diberangus dengan tuntas.

REFORMASI DI AMERIKA LATIN

Apa yang dialami oleh Argentina saat ini sungguh berbeda dengan tiga negara Amerika

lainnya, yakni Brazil, Chile, dan Meksiko yang akhir-akhir menunjukkan tampilan ekonomi yang relatif bagus; padahal empat negara Amerika Latin ini melakukan reformasi ekonomi secara bersamaan karena kebangkrutan ekonomi domestik pada dekade 1980-an. Pada konteks ini, belajar dari kasus negara-negara Amerika Latin yang pernah mengalami keadaan ekonomi yang lebih parah dibandingkan Indonesia barangkali bisa sedikit menjernihkan persoalan. Pada akhir tahun 1980-an dan awal tahun 1990-an negara-negara Amerika Latin itu dihadapkan pada kondisi inflasi yang mengangkasa, pertumbuhan ekonomi minus, dan defisit neraca transaksi berjalan. Seluruh kondisi tersebut juga terjadi di Indonesia saat sekarang. Berkaitan dengan keadaan yang semacam itu, negara-negara Amerika Latin dihadapkan pada pilihan kebijakan yang harus segera diformulasikan bagi penyelesaian krisis ekonomi, yang berarti juga harus ada penyusunan fokus kebijakan.

Hal paling mencolok yang segera dilakukan oleh negara-negara Amerika Latin pada saat krisis ekonomi telah menjalar, adalah dengan mengeluarkan paket kebijakan fiskal untuk mengantisipasi kondisi perekonomian negara. Di Brazil misalnya, segera pemerintah mengurangi anggaran pengeluaran (*government expenditure*) dan meningkatkan penerimaan negara (lewat pajak) sambil pada saat yang sama memperbaiki neraca pembayaran. Sementara dalam kebijakan moneter segera ditempuh program penyesuaian nilai tukar otomatis melalui depresiasi dollar sebanyak 7 persen per tahun. Dalam jangka pendek tentu saja paket kebijakan tersebut akan mempengaruhi terhadap pertumbuhan ekonomi (penurunan), tetapi dalam banyak segi mampu menyelamatkan agregat-agregat makro lainnya (IMF, 1998:49).

Kebijakan seperti itu hampir seragam diterapkan di negara-negara Amerika Latin, tentunya dengan modifikasi seperlunya disetiap negara, dan dalam banyak hal sampai sekarang keadaan perekonomian negara-negara tersebut relatif stabil disaat negara-negara lainnya mengalami kelumpuhan. Menurut IMF kunci penting sehingga negara-negara Amerika Latin tidak terimbas oleh krisis yang terjadi di Asia adalah kemampuannya melakukan improvisasi kebijakan secara substansial dan perbaikan fundamental ekonomi dalam dekade terakhir. Bahkan seperti yang terbaca dalam laporan-laporan terdahulu, proses perbaikan kebijakan tersebut seringkali harus bersentuhan dengan aspek-aspek yang sangat politis, seperti penguasaan beberapa aset ekonomi oleh militer dan praktik kolusi antara elite dengan pengusaha yang bermental pengambil rente (*rent seekers*).

Tabel 4. GDP Beberapa Negara Amerika Latin (tingkat pertumbuhan tahunan, %)

Negara	1971-80	1981-89	1990	1991-94	1995	1996-97	1998-01	1990-01
Argentina	2,8	-0,7	-2,0	8,0	-2,9	6,7	-1,0	2,9
Brazil	8,6	2,3	-4,6	2,8	4,2	2,8	1,7	1,9
Chile	2,5	3,0	3,3	7,4	9,0	6,8	2,8	5,6
Kolombia	5,4	3,7	3,2	3,9	4,9	2,6	0,2	2,5
Meksiko	6,7	1,5	5,1	3,5	-6,1	6,1	3,9	3,4
Peru	3,9	-0,7	-5,5	4,9	8,6	4,6	0,7	2,8
Venezuela	1,8	-1,5	5,5	3,2	5,9	3,4	0,3	2,7
Amerika Latin	5,6	1,3	-0,6	4,1	1,1	4,4	1,8	2,7

Sumber: Ffrench-Davis, 2000:5

Dari tabel 4 bisa dicermati, bahwa proses reformasi ekonomi yang diselenggarakan sejak dekade 1980-an di beberapa negara Amerika Latin mulai menunjukkan hasil pada dasawarsa

1990-an, walaupun dalam periode tersebut juga terdapat fluktuasi pertumbuhan ekonomi (pertumbuhan GDP). Tercatat pada periode 1991-1994 semua negara Amerika Latin yang tertera dalam tabel mencatat pertumbuhan GDP positif, bahkan dengan tingkat pertumbuhan yang cukup tinggi (seperti Argentina yang mencapai 8%). Tingkat pertumbuhan positif tersebut secara umum bisa dipertahankan untuk kurun waktu antara 1990-2001, walaupun tingkat pertumbuhannya tidak terlampaui tinggi (karena dalam tempo tersebut terdapat guncangan yang membuat perekonomian mengalami kontraksi, seperti Argentina dan Meksiko yang pada tahun 1995 mengalami pertumbuhan negatif). Dengan deskripsi tersebut bisa dikatakan proses reformasi di Amerika Latin menunjukkan hasil yang cukup menggembirakan.

Lebih dari segalanya, reformasi ekonomi yang berjalan (di Amerika Latin) tidak dilihat sebagai tujuan, melainkan sekadar alat untuk memperoleh kemajuan (*means for progress*). Dalam pengertian ini, keberhasilan reformasi seharusnya diuji dan akuntabilitasnya harus dilaksanakan. Misalnya, jika reformasi keuangan domestik diimplementasikan untuk meningkatkan tabungan domestik dan memperkuat volume investasi, pelaku reformasi harus kecewa bila tabungan keuangan meningkat tetapi tabungan nasional menurun. Sebagai tambahan, liberalisasi neraca modal, bersama dengan aliran masuk eksternal yang besar, sering menimbulkan banyak kasus *crowding-out* pada tabungan domestik; liberalisasi perdagangan berhadapan *pari passu* dengan apresiasi nilai tukar; privatisasi perbankan menimbulkan masalah yang berkaitan dengan non-transparansi pinjaman, yang kemudian menimbulkan krisis perbankan (French-Davis, 2000:15).

Tentu saja perjalanan reformasi di Amerika Latin tidaklah semudah seperti yang dipaparkan di muka. Seperti halnya negara-negara lain yang pernah mengerjakan proses serupa, reformasi di Amerika Latin berjalan penuh liku dan seringkali harus berbalik arah untuk menghindari jebakan kelompok konservatif. Dalam banyak hal, kesulitan perjalanan reformasi ekonomi tersebut diakibatkan oleh warisan sistem politik yang sangat sentralistik, bahkan seringkali harus dipimpin oleh junta militer. Sifat sentralisme politik inilah yang menciptakan kinerja ekonomi semakin memburuk melalui simbiose antara pemilik kekuasaan, militer, dan dunia bisnis. Kebijakan-kebijakan ekonomi yang ditelorkan tidak lebih sebagai instrumen untuk semakin melanggengkan persekutuan ketiga institusi tersebut, dan bukan untuk memajukan perekonomian nasional secara keseluruhan.

Kasus di Meksiko bisa menjelaskan proses itu dengan baik, di mana krisis ekonomi bisa bermula dari masalah politik. Setidaknya ada empat aspek politik yang menyebabkan Meksiko terjebak krisis pada dekade 1980-an. *Pertama*, pemberlakuan strategi “stabilisasi pembangunan” (*stabilizing development*) dari mulai pertengahan dasawarsa 1950-an sampai awal dekade 1970-an. Stabilisasi pembangunan ini dicapai melalui keterkaitan tiga kelompok penting di Meksiko, yakni organisasi buruh, elite teknokrat, dan sektor privat. Hasilnya diperoleh pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan inflasi yang rendah, tetapi berdampak pada ketertutupan politik yang sangat menyulitkan bagi perjalanan reformasi pada dasawarsa berikutnya. *Kedua*, gerakan buruh mengikatkan diri pada PRI (*Institutional Revolutionary Party*) sebagai organisasi korporatis partai itu sendiri. Dengan begitu secara otomatis pemimpin buruh dikooptasi oleh kekuasaan sehingga kehilangan fungsinya sebagai organisasi kritis dan independen. *Ketiga*, konglomerasi industri keuangan besar dan industri substitusi impor yang lebih kecil memperoleh keuntungan, baik dari kebijakan pemerintah maupun kemampuannya untuk berhubungan dengan sistem politik. Pendeknya, dunia bisnis mempengaruhi pemerintah lewat badan korporatis sehingga sewaktu-waktu dapat melakukan negosiasi secara informal dan privat dengan otoritas. Terakhir, industrialisasi substitusi impor di Meksiko dijalankan dengan

kerangka kebijakan makro ekonomi yang dikontrol secara ketat oleh teknokrat konservatif yang berada di dalam Bank Sentral dan Departemen Keuangan. Dalam banyak kesempatan, kebijakan-kebijakan tersebut tidak lebih sebagai instrumen untuk menjegal kelompok pesaing (*rival groups*) untuk mendapatkan sumberdaya fiskal (Haggard dan Kaufman, 1995:283-284).

Persoalan Meksiko tersebut sesungguhnya sangat mirip dengan Indonesia di bawah Orde Baru, yang mengandaikan adanya hubungan segi tiga antara pemerintah, dunia bisnis, dan militer. Dalam banyak kejadian, militer merupakan aktor di balik perusahaan-perusahaan besar yang bertugas memperlancar operasi perusahaan. Sebaliknya, pemerintah memperoleh keuntungan dari setoran rutin perusahaan maupun dukungan militer untuk menjaga kekuasaannya. Proses seperti ini masih berlangsung hingga sekarang, sehingga banyak kebijakan reformasi ekonomi yang tersendat jika sudah menyentuh kepentingan koalisi tiga institusi di atas. Kondisi ini membuat pasar menjadi tidak mengerti apa yang sesungguhnya dimau oleh pengambil kebijakan, sehingga respons-respons mereka pun lebih banyak negatif terhadap setiap kebijakan yang dikeluarkan. Dan tidak seperti halnya di negara-negara Amerika Latin, sampai saat ini belum muncul keberanian yang tegas untuk menyelesaikan secara tuntas praktik-praktik ekonomi yang selama ini menyumbang besar bagi kehancuran perekonomian Indonesia, seperti kasus korupsi, kolusi, dan penyalahgunaan wewenang lainnya.

KESIMPULAN

Restrukturisasi ekonomi yang banyak dijalankan oleh negara-negara berkembang sejak dekade 1980-an, ternyata tidak menunjukkan perbaikan bagi negara-negara tersebut. Di bawah koordinasi IMF dan World Bank, dua organisasi yang dibentuk pada saat Konferensi Bretton Woods setelah Perang Dunia II, proses reformasi ekonomi di bawah payung program penyesuaian struktural, ternyata justru kian menenggelamkan beberapa negara berkembang ke dalam situasi krisis yang semakin akut. Dalam literatur ekonomi, paket kebijakan penyesuaian struktural tersebut biasa disebut dengan istilah Konsensus Washington (*Washington Consensus*). Secara eksplisit, paket Konsensus Washington hendak menghilangkan intervensi negara dalam kegiatan ekonomi, misalnya lewat kebijakan deregulasi dan privatisasi. Dalam perjalanannya, kebijakan itu malah menimbulkan eksekusi yang cukup banyak, bukan saja dalam lapangan ekonomi tetapi juga di bidang sosial dan politik. Pada titik ini, minimalitas campur tangan negara ternyata tidak menjamin kinerja ekonomi menjadi lebih baik. Inilah kesalahan paling fatal yang diproduksi oleh kedua lembaga multilateral tersebut.

Sejak saat itulah Bank Dunia dan IMF menggulirkan Reformasi Generasi Kedua (*Second-Generation Reforms*) untuk menambal kegagalan proyek yang pertama. Poin terpenting dari reformasi generasi kedua ini adalah, kesadaran lembaga multilateral tersebut untuk meletakkan persoalan (reformasi) ekonomi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari urusan politik. Hal ini penting untuk disadari, karena proses reformasi ekonomi akan selalu berhadapan dengan rintangan politik. Salah satu aspek politik yang penting untuk dikerjakan adalah melakukan konsolidasi politik dan membangun kapabilitas negara untuk menjalankan reformasi ekonomi. Tanpa mempertimbangkan hal tersebut, bisa dipastikan proyek reformasi ekonomi yang diluncurkan bakal terancam di tengah jalan, seperti yang terjadi di Argentina dan Meksiko. Realitas inilah yang harus dijadikan rujukan oleh setiap pengambil kebijakan (*policy makers*), khususnya di negara berkembang, bila ingin menerapkan reformasi ekonomi. Indonesia, sebagai salah satu negara yang saat ini tengah melakukan langkah serupa, seharusnya belajar dari pengalaman negara-negara Amerika Latin tersebut agar tidak terantuk pada batu yang sama.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahrens, Joachim, 2000. Toward a Post-Washington Consensus: The Importance of Governance Structures in Less Developed Countries and Economies in Transition. *Journal for Institutional Innovation, Development, and Transition*. Vol. 4.
- Barro, Robert, 1996. Democracy and Growth. *Journal of Economic Growth*. Vol. 1.
- Ffrench-Davis, Ricardo, 2000. *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*, MacMillan/Palgrave, London.
- Fitzgerald, Robert (ed). 1994. *The State and Economic Development: Lessons from the Far East*. Toppan Company. Singapore.
- Ghai, Dharam, 1997. *Social Development and Public Policy: Some Lessons from Successful Experiences*. UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). Discussion Paper. No. 89.
- Gondwe, G.E., 2001. Making Globalization Work in Afrika. *Finance and Development*. Vol. 38. No. 4.
- Haggard, Stephen, Robert R. Kaufman, 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton University Press. New Jersey.
- IMF., 1998. *World Economic Outlook*. Mei.
- Kloby, Jerry, 1997. *Inequality, Power, and Development: The Task of Political Sociology*. Humanities Press. New Jersey.
- Lehmann, David, 1990. *Democracy and Development in Latin America: Economics, Politics and Religion in the Post-War Period*. Polity Press. London.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser, et. al., 1993. *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*. Cambridge University Press. USA.
- Rodrik, Dani, 1996. Understanding Economic Policy Reform. *Journal of Economic Literature*. Vol. 3. Issue 1.
- Stiglitz, Joseph, 2002. *Globalization and Its Discontents*. Penguin Books. England.
- Sugihardjanto, Ali, 1994. Model Pembangunan Versi Bank Dunia. *Prisma*. No. 9 Tahun XXIII.
- Sunarsip, 2002. *Mencermati Perseteruan "Kwik Vs IMF"*. Kompas, 11 Juni.
- World Bank, 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work For Poor People*. Washington D.C.
- Yustika, Ahmad Erani, 2000. *Industrialisasi Pinggir*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

-----, 2002. *Pembangunan dan Krisis: Memetakan Perekonomian Indonesia*. PT Grasindo. Jakarta.