

DINAMIKA PERAN NEGARA DALAM PROSES LIBERALISASI DAN PRIVATISASI

Syamsul Ma'arif

ABSTRACT

Liberalization and privatization are often associated with global demands for termination of state interference in business. The policy often results in dispute between neoliberalism and socialism. Neoliberalism perceives state interference in economic area as bad, damaging, and inefficient to economic life. State, which conducts the operation in political power logic, is perceived less or even not give the place for the expanding of healthy market structure and kompetitif. While socialism perceives state as central figure of economics with the centralized planning instrument and the ownership be on the hand of state. As economic system, socialism can be understood as an economic system in which the means of production, distribution, and exchange are publicly owned and operated. Since socialism assumes state as the most representative organization, so the meaning of owned and operated by public means the power of ownership and the mode of operation be on the hand of state. As political ideology, in its connection with the economic control, socialism believe that the state should develop the economic planning and control on market operation. This paper prove that neoliberalism and the philosophy demands for termination of state role, in the reality, suffers a kind of paradox. On one hand, it trusts market excellence so much over state. But on the other hand, it requires the active role of state to return the free market idea.

Keyword: liberalization and privatization, state, economics

PENDAHULUAN

Tujuan pembangunan ekonomi adalah untuk mencapai tingkat kesejahteraan/kemakmuran yang lebih tinggi. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah dapat ikut campur tangan secara aktif maupun secara pasif (Soepangat, 1991: 7). Penjelasan mengenai keterlibatan pemerintah dalam perekonomian tak lepas dari ideologi yang dianut oleh negara tersebut. Dalam literatur ilmu-ilmu sosial, konsep ideologi memiliki dua pengertian, yaitu secara fungsional dan secara struktural. Ideologi secara fungsional diartikan seperangkat gagasan tentang kebaikan bersama atau tentang masyarakat dan negara yang dianggap paling baik. Sedangkan ideologi secara struktural diartikan sebagai sistem pembenaran, seperti gagasan dan formula politik atas setiap kebijakan dan tindakan yang diambil penguasa (Surbakti, 1992: 32).

RELASI NEGARA DAN EKONOMI

Perdebatan mengenai peran negara (baca: pemerintah) dalam perekonomian telah berlangsung dan memunculkan polarisasi di antara empat ideologi yaitu liberalisme, sosialisme, liberalisme modern, dan sosialisme demokratis. Persoalan pokok yang mengemuka dalam perdebatan itu berpangkal pada pertanyaan seputar “apa peran yang seharusnya dijalankan pemerintah dalam kepemilikan dan pengelolaan ekonomi”.

Sistem perekonomian yang menganut paham liberalisme atau kapitalisme dalam bentuk yang murni menghendaki adanya kebebasan individu yang mutlak dan tidak dibenarkan pengaturan ekonomi oleh pemerintah kecuali dalam hal-hal yang tidak diatur sendiri oleh individu (Soepangat dan Gaol, 1991: 7). Kapitalisme pada dasarnya bersumber dan berakar pada pandangan filsafat ekonomi klasik, terutama ajaran Adam Smith. Selain Adam Smith, tokoh lainnya yang disebut sebagai perintis pandangan ekonomi klasik adalah David Ricardo, James Mill, Jeremy Bentham, Thomas Robert Malthus, dan J.B. Say. Keseluruhan filsafat pemikiran ekonomi klasik tersebut dibangun di atas dasar filsafat liberalisme. Mereka percaya pada kebebasan individu (*personal liberty*), kepemilikan pribadi (*private property*), dan inisiatif serta usaha swasta (*private enterprise*) (Fakih, 1999:45-46).

Itulah mengapa kapitalisme selama ini sering diasosiasikan dengan liberalisme. Kapitalisme itu sendiri, seperti ditulis Austin Ranney (1996), bukan ideologi politik, melainkan suatu sistem ekonomi di mana cara produksi, distribusi, serta pertukaran barang dan jasa dimiliki dan dioperasikan oleh pihak swasta (Ranney, dalam Choirie, 2004: 22). Sedangkan liberalisme merupakan filsafat politik dan juga ideologi politik. Liberalisme, pada awal pertumbuhannya sering dikonotasikan sebagai pernyataan kebebasan individu dalam setiap aspek kehidupan. Hal ini dimaksudkan sebagai langkah awal dalam usaha memberikan jaminan terhadap hak azasi manusia. Diharapkan dengan adanya jaminan tersebut, manusia akan lebih mampu mengembangkan kecakapannya masing-masing secara lebih utuh. Dalam pandangan liberalisme, negara dan politik hanya menempati salah satu bagian, dan bukannya aspek yang terpenting dalam kehidupan manusia. Sesuai dengan pandangan tersebut, tujuan negara semata-mata hanya mempertahankan negara dari gangguan atau serangan dari negara lain, dan fungsi negara tidak lebih dari mempertahankan hukum dan ketertiban di dalam masyarakat sesuai dengan rumusan “pemerintahan yang baik adalah yang sedikit memerintah” (Haricahyono, 1991: 133-134). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kapitalisme adalah “tangan” liberalisme yang bekerja mengelola urusan ekonomi dan bisnis.

Pemikiran liberalisme dalam bidang ekonomi, terkenal dengan ajarannya yang disebut *laissez faire* (Hari Cahyono, 1991: 136).¹ Gregorio S. Miranda (1979: 12) mendefinisikan *laissez faire* sebagai doktrin yang menuntut campur tangan minimum pemerintah terhadap urusan-urusan ekonomi dan politik. Di bawah doktrin *laissez faire*, masyarakat yang ideal dicirikan oleh adanya persaingan antar individu dilengkapi dengan hak-hak setara, yang bebas berusaha untuk mewujudkan kepentingannya dalam interaksi dengan hubungan-hubungan ekonomi. Adam Smith menyatakan bahwa pemerintah memiliki tiga fungsi, yaitu dalam bidang pertahanan dan keamanan, keadilan sosial (tertib hukum), dan pekerjaan umum (sosial). Kegiatan-kegiatan semacam ini tidak pernah menarik perhatian para individu baik secara bersama-sama atau secara sendirian untuk mengusahakannya. Hal ini disebabkan oleh berbagai keuntungan yang timbul dari usaha tersebut bagi individu yang bersangkutan boleh dikatakan tidak ada bahkan sering pengeluaran-pengeluarannya jauh lebih besar dari penerimaannya. Di samping itu, para ekonom klasik mengatakan bahwa yang penting bagi pemerintah adalah tidak mengerjakan berbagai aktivitas yang dikerjakan oleh para individu, apakah itu baik atau buruk hendaknya pemerintah mengerjakan aktivitas-aktivitas yang sama sekali tidak pernah dikerjakan oleh individu (sektor swasta) baik secara perorangan maupun bersama-sama (Soepangat dan Gaol, 1991: 7).

Namun di lain pihak, dengan melihat adanya kelemahan dan bahaya yang ditimbulkan oleh sistem kapitalisme maka timbulah aliran/paham yang lain yaitu sosialisme. Berbeda dengan kapitalisme, sosialisme merupakan sistem ekonomi sekaligus ideologi politik. Sebagai sistem ekonomi, sosialisme merupakan suatu sistem ekonomi di mana cara produksi, distribusi, dan pertukaran barang-jasa dimiliki dan dioperasikan oleh publik (Ranney, 1996: 81). Karena sosialisme menganggap negara sebagai representasi publik, maka makna dimiliki dan dioperasikan oleh publik berarti kuasa kepemilikan dan operasionalisasinya berada di tangan negara. Sebagai ideologi politik, dalam hubungannya dengan kontrol ekonomi, sosialisme percaya bahwa negara perlu mengembangkan perencanaan ekonomi dan pengendalian pasar (Krisna, 1993: 145-146). Hal ini didasari alasan bahwa kebebasan dan persaingan dalam suatu susunan masyarakat yang tidak adil akan mengukuhkan ketidakadilan itu sendiri. Inilah sebabnya mengapa negara (pemerintah) harus mengambil peran tertentu secara lebih aktif untuk melindungi

¹ Semboyan *laissez faire laissez passer* sebenarnya berasal dari Perancis pada abad kedelapan belas. Pertama kali dikemukakan oleh seorang pedagang Perancis, Gourmay, untuk mempengaruhi Menteri Keuangan Jean Baptise Colbert (1619-1683) agar meluluskan perjuangan para pedagang yang mengharapkan negara tidak terlalu mencampuri urusan-urusan ekonomi mereka. Kemudian pada tahun 1848 semboyan tersebut diimpor Inggris melalui John Stuart Mill yang mempergunakan semboyan tersebut dalam bukunya *Principle of Political Economy*.

mereka yang lemah dan membatasi kekuasaan mereka yang kuat. Campur tangan negara dalam kehidupan ekonomi selain dapat dibenarkan secara moral dan politis, juga bersifat mutlak demi mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bersama di antara anggota masyarakat (Krisna, 1993: 27).

Meskipun sosialisme memiliki banyak varian, namun masing-masing varian dipertautkan oleh suatu karakteristik khas yang menjadi suatu *platform* dasar. Yang paling utama adalah menyangkut penghisapan ekonomi dan ketidakadilan oleh institusi dasar kapitalisme yang disebut hak milik pribadi (*private right*). Hak milik pribadi berarti kepemilikan legal atas asset yang nyata maupun tidak nyata oleh orang-seorang, bukan oleh pemerintah (Ranney, 1996: 81). Pemecahannya ialah dengan membatasi atau menghapuskan hak milik pribadi dan menggantinya dengan kepemilikan bersama atas sarana produksi. Dengan cara ini, ketimpangan distribusi kekayaan yang tak terelakkan dari lembaga kepemilikan pribadi di bawah kapitalisme dapat diiadakan (Surbakti, 1992: 37).

Selain itu, kritik terhadap liberalisme klasik Adam Smith dan gagasannya mengenai ekonomi pasar juga telah mendorong timbulnya ideologi baru dikenal sebagai liberalisme modern. Kritik liberalisme modern bertolak dari kenyataan bahwa ekonomi pasar menjelang akhir abad 19 terbukti tidak mampu mengatur pasar sebagaimana ditegaskan dalam tesis *invisible hand* Adam Smith. Persaingan ternyata berlangsung tidak sempurna dan 'tangan-tangan tak kelihatan (*invisible hands*)' tidak juga menunjukkan kinerja yang cemerlang. Pelaku usaha cenderung memanipulasi pasar, suatu masalah yang sudah sejak dini sudah diperingatkan oleh Adam Smith. Terdapat kecenderungan pasar yang semakin besar bagi sekelompok tertentu dan semakin kecil bagi kelompok lain, yaitu monopoli. Sistem ini menimbulkan depresi ekonomi dan melahirkan massa kelas bawah yang terbenam dalam lembah kemiskinan yang amat menyengsarakan. Pendek kata, masyarakat *laissez faire* mempunyai lebih banyak sisi negatif (Cord, 1985: 105).

Liberalisme (klasik) mendesak pemerintah keluar dari pasar, sedangkan liberalisme modern memasukkannya kembali ke dalam pasar untuk melindungi masyarakat dari sistem ekonomi yang kadang-kadang tidak adil. Sejak tahun 1930-an itu, konsep para ekonom liberal-klasik tergusur oleh konsep ekonomi Keynesian yang digagas John Maynard Keynes. Menurut Keynes, peran negara (pemerintah) tak hanya dibatasi sebagai pembuat peraturan, tetapi diperluas meliputi kewenangan untuk melakukan intervensi fiskal, khususnya untuk menggerakkan sektor riil dan menciptakan lapangan kerja (Baswir).

Sementara itu, sosialisme yang lahir sebagai kritik atas kapitalisme ternyata juga tidak bebas kritik. Kritik yang diberikan terhadap sistem sosialis adalah bahwa

dengan dihapuskannya kebebasan individu akan mengurangi hak asasi manusia dan juga mengurangi inisiatif individu. Dengan cara demikian ada kemungkinan bahwa berbagai kebijakan yang dibuat oleh pemerintah akan merupakan kebijakan yang dipaksakan, dan kenyataannya memang sering demikian (Soepangat dan Gaol, 1991: 8). Kritik atas sosialisme mendorong timbulnya varian baru dari paham sosialisme yang dinamakan sosialisme demokratis. Penganut paham ini, yang sering disebut sebagai kaum revisionis, percaya dengan perjuangan demokratis sebagai metode perlawanan terhadap kaum kapitalis, misalnya, dengan merebut kekuasaan melalui pemilihan umum bagi partai-partai sosialis. Mereka berusaha memenangkan pemilu dan selanjutnya mengontrol pemerintahan demokratis serta berkehendak mengadopsi secara damai dan memperkuat kebijakan-kebijakan sosialis (Sjahrir, 1982: 42-43).² Pada titik tertentu, varian dari sosialisme yang biasa disebut disebut “sosialisme demokratis” (kiri tengah) ini hampir mirip dengan gagasan liberalisme modern, khususnya dalam kebijakan sosial-ekonomi yang dijalankan (Giddens, 2000).

Dari uraian di atas tampak bahwa pemerintah perlu ikut campur tangan dalam kegiatan-kegiatan ekonomi. Negara-negara yang semula menganut sistem kapitalis murni mulai memandang perlunya peranan (campur tangan) pemerintah dalam perekonomian. Sedangkan negara-negara yang semula menganut sistem sosialis murni mulai memandang dan menghargai kepentingan-kepentingan dan inisiatif-inisiatif individu. Jadi sistem ekonomi yang berlaku di dunia pada abad sekarang ini sudah tidak ada yang murni lagi karena telah dirasakan berbagai kekurangan dari sistem ekstrem yang murni tersebut. Dengan kata lain, sistem perekonomian yang ada di sebagian besar negara di dunia sekarang ini merupakan sistem perekonomian yang bersifat campuran (Sjahrir, 1982: 120). Sedangkan mengenai luas tidaknya peranan pemerintah dan mendalam tidaknya intervensi pemerintah dalam ekonomi, hal itu tidak hanya ditentukan oleh sifat permasalahan ekonomi yang dihadapi, tetapi juga ditentukan oleh sistem ekonomi dan politik negara yang bersangkutan (Surbakti, 1992: 212). Secara umum dapat disimpulkan ada empat peranan atau bentuk keterlibatan pemerintah dalam ekonomi, yaitu pengarahan ekonomi, pengaturan kegiatan ekonomi swasta, redistribusi pendapatan, dan pengadaan barang dan jasa publik (Surbakti, 1992: 212).

Pengarahan ekonomi dilakukan agar kegiatan ekonomi masyarakat bisa mencapai tujuan yang dikehendaki. Paham ini tak hanya dilaksanakan dalam sistem ekonomi perencanaan terpusat, tetapi juga berkembang dalam sistem kapitalisme terutama berkat teori yang dikemukakan John Maynard Keynes bahwa pemerintah

² Sutan Sjahrir, menyebut sosialis demokratis sebagai kaum sosialis parlementer karena mereka berupaya mewujudkan gagasannya secara damai melalui jalur parlemen

harus aktif dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi, mengurangi pengangguran, dan memelihara stabilitas harga tanpa mengurangi peranan swasta. Pengarahan dari pemerintah dapat dilakukan secara langsung dan tidak langsung. Pengarahan secara langsung berarti pemerintah mengharuskan para pengusaha untuk melaksanakan kebijakan tertentu seperti yang dilakukan dalam sistem ekonomi perencanaan terpusat. Pengarahan secara tidak langsung berarti pemerintah tidak mengharuskan atau melarang melakukan kegiatan tertentu, namun kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan pemerintah akan mempengaruhi pola kegiatan ekonomi swasta. Pengarahan secara tidak langsung dapat dilakukan dengan empat bentuk kebijakan ekonomi, yaitu kebijakan anggaran penerimaan dan pengeluaran negara, kebijakan perbankan dan perkreditan, kebijakan perdagangan dan rezim devisa, dan kebijakan investasi (asing maupun dalam negeri) (Surbakti, 1992: 213).

Pengaturan kegiatan ekonomi swasta berkaitan dengan upaya pemerintah untuk mengontrol monopoli. Penolakan terhadap monopoli didasarkan pada pertimbangan bahwa manakala terdapat suatu perusahaan memonopoli komoditas tertentu, maka perusahaan itu akan dapat memanipulasi posisinya yang demikian itu untuk mengendalikan jumlah produksi sehingga harganya naik kendati biaya setiap unit lebih rendah dari perusahaan kecil. Oleh karena itu, di banyak negara pemerintah membuat undang-undang anti monopoli (Surbakti, 1992: 214-5). Hal lain yang diatur pemerintah berupa dampak negatif kegiatan ekonomi terhadap pihak luar, tetapi tidak dimasukkan dalam faktor produksi. Sebagai kompensasi atas kerugian yang dialami masyarakat sekitar, perusahaan yang bersangkutan biasanya diharuskan memberi ganti rugi. Dalam mengatasi dampak negatif ini, pemerintah membuat ketentuan yang berisi standar yang harus dipenuhi oleh suatu perusahaan untuk mendapat izin usaha. Selain terhadap dampak negatif, pemerintah seringkali juga mengatur dampak positif yang dapat memberi manfaat umum jauh lebih besar dari kemampuan suatu usaha yang memenuhinya. Dalam mengatur dampak positif, pemerintah melakukan salah satu dari tiga cara, yaitu menetapkan harga secara diskriminatif (setiap konsumen dikenakan tarif harga yang berbeda sesuai dengan permintaan), memberi subsidi kepada perusahaan, atau mengambil-alih seluruh kegiatan sehingga sepenuhnya di bawah pengelolaan pemerintah (Surbakti, 1992: 215).

Intervensi yang dilakukan pemerintah, seperti diuraikan di atas, sekaligus merupakan kegiatan redistribusi. Redistribusi pendapatan seringkali digunakan sebagai pembenaran atas intervensi pemerintah dalam bidang ekonomi. Selain itu, permasalahan distribusi tidak akan pernah dapat dijelaskan dengan argumen efisiensi atau pertimbangan-pertimbangan ekonomi semata, karena permasalahan

distribusi merupakan permasalahan politik. Fungsi redistribusi pendapatan bertujuan menjamin pemenuhan kebutuhan dasar penduduk dan mengurangi kepincangan pendapatan dalam masyarakat. Bidang-bidang yang menjadi tujuan redistribusi terdiri atas pendidikan, kesehatan, transportasi umum, fakir miskin, dan pelayanan sosial lainnya. Dalam upayanya melaksanakan peran redistribusi tersebut, pemerintah setidaknya dapat melakukan tiga bentuk tindakan, yaitu dengan pajak progresif, pemberian subsidi, dan pelayanan sosial (Surbakti, 1992: 215-6).

Peran yang keempat yakni pengadaan barang-barang kolektif (*public goods*) dilakukan pemerintah mengingat kebutuhan tersebut tak dapat dipenuhi melalui mekanisme pasar. Kebutuhan masyarakat umum (*public goods*) merupakan kebutuhan dasar yang sangat diperlukan semua penduduk. Barang-barang kolektif atau disebut barang publik (*public goods*) adalah barang-barang dan jasa-jasa yang secara sederhana tidak dapat disediakan melalui jual beli di pasar. Barang-barang dan jasa-jasa ini tidak boleh tidak harus disediakan bagi orang-orang sebagai suatu keseluruhan dan bukannya disediakan bagi orang-orang secara individu. Ini adalah prinsip *non-rivalry* (tidak bersaing), yakni konsumsi seseorang tidak akan mengurangi tersedianya barang atau jasa itu bagi seseorang atau sekelompok orang lain untuk turut mengkonsumsikannya. Ini berbeda dengan apa yang disebut dengan barang privat (*privat goods*) di mana untuk jenis barang ini bila seseorang telah mengkonsumsikannya, maka tersedianya barang tersebut bagi orang lain akan berkurang. Ciri lainnya dari barang publik adalah penyediaannya tidak dapat dibatasi pada orang yang bersedia membayarnya saja (*non exclusion*). Barang-barang dan jasa-jasa yang demikian itu tidak dapat ditarik dari konsumen apabila ada sebagian orang/individu yang menolak untuk membayarnya. Jadi, karena swasta tidak tertarik untuk menghasilkan barang kolektif/barang publik berhubung sulit untuk menarik keuntungan, maka pemerintahlah yang akan mengusahakannya demi memenuhi kebutuhan masyarakat (Soepangat dan Gaol, 1991: 9).

LIBERALISASI DAN PRIVATISASI

Untuk mewujudkan peranannya dalam perekonomian, pemerintah menjabarkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai ke dalam bentuk kebijakan publik. Menurut Guy Peters, “kebijakan publik adalah keseluruhan aktivitas pemerintah baik yang dilakukan sendiri atau melalui berbagai badan-badan lain yang dimaksudkan untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat atau warga negara” (Peters, 1985). Kebijakan publik tersebut dilaksanakan pemerintah melalui berbagai macam instrumen. *Pertama*, Instrumen Sukarela (*Voluntary Instrument*). Salah satu karakteristik utama dari instrumen ini adalah kecilnya, jika tak mau dikatakan

tidak ada sama sekali, keterlibatan pemerintah dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan yang dilaksanakan melalui voluntary instrument. Pelayanan publik melalui instrumen ini biasanya lebih didasarkan atas kepentingan-kepentingan pribadi, pertimbangan etis, dan kepuasan emosional ketimbang alasan-alasan politis dan ideologis. Instrumen ini terdiri dari: rumah tangga, komunitas, organisasi sukarela, dan pasar. **Kedua**, Instrumen Wajib (*Compulsory Instrument*) atau sering disebut juga *directive instrument*, adalah jenis instrumen kebijakan yang ditandai dengan tingginya tingkat keterlibatan pemerintah dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan yang diambil. Pemerintah melalui otoritas legalnya dapat menginstruksikan individu, kelompok, atau pasar untuk melaksanakan dan tidak melaksanakan kegiatan tertentu, atau memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat, terutama melalui birokrasi. Instrumen ini terdiri dari: regulasi, perusahaan negara, dan kebijakan langsung. **Ketiga**, Instrumen Gabungan (*Mixed Instrument*) adalah gabungan dari 2 instrumen di atas. Instrumen ini ditandai dengan keterlibatan pada derajat tertentu dua aktor utama pelayanan publik yaitu pemerintah dan kelompok atau organisasi non pemerintah, baik itu individu, pasar, maupun Lembaga Swadaya Masyarakat. Instrumen ini terdiri dari: informasi, subsidi, pengaturan hak milik, dan pajak (Howlett dan Ramesh, 1995: 82).

Secara paradigmatis, pemikiran mengenai kehadiran negara (pemerintah) dalam bidang ekonomi berakar pada paham Keynesian yang pro pemerintah dan mengurangi peran pasar. Paham ini muncul sebagai reaksi atas kegagalan paham ekonomi neoklasik dalam menyelamatkan dunia dari depresi ekonomi pada tahun 1929. Namun di bawah paham Keynesian, negara-negara maju pada tahun 1970 mengalami stagflasi perekonomian. Kegagalan paham Keynesian tersebut kemudian memunculkan gugatan atas peran pemerintah. Sejak saat itu, negara-negara maju berupaya mengurangi peran pemerintah melalui langkah-langkah liberalisasi dan privatisasi.

Liberalisasi, menurut Kwik Kian Gie (1995), adalah paket kebijakan dan tindakan-tindakan yang ingin mewujudkan paham liberalisme (Muhdi, 1996: 90).. Dalam bidang ekonomi, penerapan liberalisasi berarti pembebasan area perdagangan barang dan jasa suatu negeri, sehingga dapat diakses seluas-luasnya oleh pelaku-pelaku ekonomi bisnis, baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri. Kehadiran negara diharapkan tetapi hanya sebagai fasilitator yang menjamin agar mekanisme pasar dapat berjalan sebagaimana mestinya. Pengurangan atau penghapusan berbagai hambatan tarif dan non tarif, selayaknya dilakukan pemerintah agar kegiatan perdagangan barang dan jasa antar negara dapat berlangsung secara bebas dan kompetitif. Pendek kata, liberalisasi lebih diarahkan pada percepatan arus barang, jasa, dan modal serta penciptaan struktur pasar

bebas yang kompetitif, di mana aktor-aktor pasar dapat saling berinteraksi dalam iklim persaingan usaha yang sehat (Choirie, 2004: 35-36). Dengan kata lain, liberalisasi berarti pengendoran atas berbagai pembatasan yang mengatur pendirian usaha baru untuk masuk pada suatu cabang kegiatan ekonomi (*market entry*) (Waterson (1988) dalam Nasution, 1990: 1-2).

Privatisasi secara umum dapat diartikan sebagai kebijakan yang diterapkan pemerintah dengan memberi berbagai fasilitas yang memudahkan pihak swasta dalam mengambil-alih perusahaan-perusahaan milik negara (Krisna, 1993: 131). Privatisasi juga dapat diartikan sebagai tindakan mengurangi peran pemerintah atau meningkatkan peran sektor swasta dalam aktifitas ekonomi atau dalam kepemilikan aset (Savas, 1987: 3). Bank Dunia membedakan privatisasi dalam arti sempit dan privatisasi dalam arti luas. Privatisasi dalam arti sempit merupakan bentuk pembebasan perusahaan, tanah, dan aset-aset lain yang dikuasai negara. Privatisasi dalam arti luas didefinisikan sebagai semua tindakan yang menggerakkan perusahaan atau suatu sistem perekonomian ke arah kepemilikan swasta, atau semua tindakan yang cenderung membuat perilaku perusahaan negara mirip seperti perusahaan swasta (World Bank, 1996: 39). Sebagai tambahan, istilah privatisasi menurut Ernst dan Young (1994) juga mencakup joint venture antara negara dan swasta, konsesi, sewa menyewa, kontrak manajemen, dan beberapa instrumen khusus seperti perjanjian BOOT (*built-own-operate and transfer*) (Choire, 2004: 40).

Pengurangan peranan pemerintah dalam perekonomian, seperti dikehendaki melalui liberalisasi dan privatisasi, dapat terjadi dari monopoli penuh menjadi sekedar melaksanakan tiga kegiatan. *Pertama*, kegiatan dalam mengalokasikan faktor-faktor produksi maupun barang-barang dan/atau jasa-jasa untuk memuaskan kebutuhan-kebutuhan individu maupun kebutuhan masyarakat. Jadi kegiatan ini untuk memuaskan kebutuhan-kebutuhan individu maupun kebutuhan masyarakat yang secara efektif tidak dapat dipuaskan oleh mekanisme pasar. Misalnya, pendidikan, pertahanan dan keamanan, serta keadilan. *Kedua*, kegiatan dalam mengadakan redistribusi pendapatan atau mentransfer penghasilan. Ini memberikan koreksi terhadap distribusi penghasilan yang ada dalam masyarakat. *Ketiga*, kegiatan menstabilisasikan perekonomian. Ini dilakukan dengan menggabungkan kebijakan moneter dan kebijakan lain seperti kebijakan fiskal dan perdagangan untuk meningkatkan atau mengurangi besarnya permintaan agregat sehingga dapat mempertahankan *full employment* dan menghindari inflasi maupun deflasi (Musgrave, 1991: 6).

Liberalisasi dan privatisasi merupakan wacana ekonomi-politik yang populer

karena ketika perekonomian Amerika Serikat pada tahun 1970-an dihantam berbagai masalah seperti: membunganya angka inflasi, merosotnya pertumbuhan ekonomi, membengkaknya pengangguran, defisit sektor publik, dan terjadinya krisis minyak. Perkembangan tersebut membuat posisi hegemoniknya dalam banyak bidang hubungan internasional menjadi merosot. Untuk mengembalikan posisi hegemoniknya, Presiden Richard Nixon melakukan berbagai tindakan. Strategi yang ditempuh adalah liberalisasi pasar dengan menyingkirkan segenap rintangan bagi investasi dan pasar bebas seperti: proteksi, paham keadilan sosial, kesejahteraan bagi rakyat, dan berbagai tradisi pengelolaan sumber daya alam berbasis rakyat. Sejak saat itu dimunculkanlah gagasan globalisasi yang pada dasarnya berpijak pada liberalisme klasik (Fakih, 2001: 217-218).

Hal ini menandai kebangkitan kembali paham liberalisme klasik yang populer dengan sebutan neoliberalisme (Fakih, 2001: 217-218). Chomsky (1999) mengidentifikasi bahwa ciri pendirian neoliberalisme adalah sebagai berikut: kebijakan pasar bebas yang mendorong perusahaan-perusahaan swasta dan pilihan konsumen, penghargaan atas tanggungjawab personal dan inisiatif kewiraswastaan, serta menyingkirkan birokrasi dan "parasit" pemerintah yang tidak akan pernah mampu meskipun dikembangkan. Aturan dasar penganut neoliberalisme adalah, "liberalisasikan perdagangan dan finansial, biarkan pasar menentukan harga, akhiri inflasi, lakukan stabilisasi ekonomi-makro dan privatisasi, dan kebijakan pemerintah haruslah "menyingkir dari penghalang jalan" (Fakih, 2001: 218).

Popularitas neoliberalisme dalam praksis kebijakan publik melejit pada tahun 1979 di Inggris ketika pemerintahan konservatif dipimpin oleh Perdana Menteri Margareth Thatcher. Selaku representasi dari kaum liberal klasik, Perdana Menteri Margareth Thatcher percaya sepenuhnya pada mekanisme pasar, dan sebaliknya meragukan kemampuan negara untuk berperan mengoperasikan kehidupan ekonomi dan bisnis. Hal ini didasari pengalaman masa-masa sebelumnya di mana monopoli negara (terutama di sektor transportasi, komunikasi, dan sumber daya energi), pada gilirannya menimbulkan kesulitan finansial yang sangat serius bagi pemerintah Inggris. Perdana Menteri Margareth Thatcher kemudian meluncurkan program-program liberalisasi ekonomi dengan memerangi berbagai bentuk subsidi dan tunjangan yang selama ini diberikan negara kepada masyarakat, dan pada saat yang sama menswastanisasikan badan-badan usaha milik negara di Inggris secara besar-besaran. Secara khusus, pemerintah Inggris merumuskan sasaran reformasi ekonomi dengan membatasi pengaruh dan kekuasaan serikat-serikat buruh sektor publik, mengurangi peran pemerintah, meningkatkan efisiensi sektor publik, dan membangkitkan persaingan usaha. Selama periode 1979-1993, Margareth Thatcher berhasil mengubah realitas BUMN di Inggris dari semula

penerima subsidi menjadi penghasil pajak. Dampaknya, masyarakat pun menikmati penurunan tarif berkat adanya perbaikan pelayanan publik (Choire, 2004: 56-58).

Keberhasilan program reformasi ekonomi yang dijalankan pemerintahan Margareth Thatcher selain dijadikan model bagi privatisasi perusahaan negara di sejumlah negara, juga membangkitkan semangat untuk “menyingkirkan” peran negara dari kehidupan ekonomi dan bisnis (Choire, 2004: 58). Pada dasawarsa 1980-an, pengalaman Inggris itu mengilhami Amerika Serikat di bawah Presiden Ronald Reagan untuk melancarkan gerakan serupa. Revolusi di dua negara yang berpengaruh besar ini melahirkan julukan Reagan-Tatcherism yang kemudian didukung oleh Kanselir Jerman Helmut Kohl. Dengan dukungan dari ketiga negara yang berpengaruh besar ini, neoliberalisme menyebar ke seluruh dunia melalui berbagai lembaga internasional, terutama yang bobot pengaruh keanggotaannya ditentukan oleh besarnya sumbangan pendanaan, seperti IMF dan Bank Dunia (Mas’oed, 2002: 6).

Dalam diplomasi pembangunan, gagasan neoliberal itu dikemas dalam paket kebijakan ekonomi yang oleh Prof John Williamson disebut sebagai *Washington Consensus*.³ Sejak saat itu gagasan neoliberal menyebar ke negara-negara sedang berkembang ketika lembaga-lembaga multilateral, seperti: IMF dan Bank Dunia, mengkampanyekan *Washington Consensus* dalam bentuk penerapan paket kebijakan yang dikenal dengan nama *Structural Adjustment Programs* (SAPs). Menurut Frances Steward, *Washington Consensus* dapat diasosiasikan sebagai program perekayasaan ekonomi politik yang mewakili kepentingan Barat. Sedangkan SAPs, menurut Joseph Stiglitz (2001: 53) tak lain merupakan fundamentalisme pasar (*market fundamentalism*) atau paradigma ekonomi yang menggunakan pasar sebagai basis ideologinya (Emmerij, 1997: 62). Paket kebijakan neoliberal ini terdiri dari: (1) Penghapusan kontrol atas harga komoditi, faktor produksi, dan mata uang; (2) Jaminan pendisiplinan fiskal dan pengekangan defisit anggaran; (3) Pengurangan belanja-belanja publik, khususnya militer dan administrasi publik; (4) Reformasi pajak, untuk menciptakan sistem dengan basis luas dan pelaksanaan efektif; (5) Liberalisasi finansial, dengan tingkat suku bunga yang ditentukan pasar; (6) Nilai tukar bersaing, untuk menyokong pertumbuhan berbasis ekspor; (7) Liberalisasi perdagangan beserta penghapusan ijin impor dan penurunan tarif; (8) Mendorong peningkatan tabungan domestik; (9) Mendorong investasi asing; (10) Privatisasi badan-badan usaha milik negara; (11) Deregulasi ekonomi; (12) Perlindungan terhadap hak-hak milik (Mas’oed, 2002: 7-8).

³ Disebut sebagai *Washington Consensus* karena paket kebijakan ini didukung oleh para pejabat Departemen Keuangan dan Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, Bank Dunia, dan IMF.

Menurut Ikenberry (1990:90), proses penyebaran gagasan neoliberal ke negara-negara sedang berkembang ditempuh melalui dua macam transmisi yakni melalui “kebijakan peniruan” (*policy bandwagoning*) dan melalui “pengondisian (*conditionality*). Menurutny, peniruan pembuatan kebijakan publik di negara-negara sedang berkembang terhadap apa yang diterapkan negara-negara maju memang wajar. Bahkan untuk sementara dapat dianggap sebagai sesuatu yang alamiah tanpa rekayasa apa pun. Dalam konteks ini, biasanya para pembuat kebijakan di negara sedang berkembang berkeinginan untuk meniru solusi yang diambil oleh negara maju dalam menghadapi masalah yang sama. Namun tak dapat dipungkiri bahwa ada sebagian negara sedang berkembang lain melakukan peniruan karena bertujuan mendekatkan diri kepada lembaga donor internasional guna mendapatkan permodalan. Kejadian terakhir ini biasanya disebut “pengondisian” (*conditionality*) yang dilakukan oleh lembaga donor seperti World Bank dan IMF kepada negara-negara sedang berkembang (dalam Jusuf, 2005: 53). Menurut Gunalatika dan Marr (1998:61), indikasi sebuah negara melakukan kebijakan peniruan adalah jika penerapan SAPs oleh negara yang bersangkutan tidak disertai dengan permintaan bantuan *structural adjustment loans* (SALs). Sebaliknya jika sebelum menerapkan SAPs negara itu meminta SALs, berarti negara berada dalam kondisi keterpaksaan (dalam Jusuf, 2005: 53).

Terhadap semua negara, IMF memandang hanya ada satu obat yang terkenal dengan sebutan “*structural adjustment programs*” (SAPs). Di seluruh dunia, di manapun, IMF senantiasa menerapkan kebijakan SAP ini terhadap negara-negara yang mengalami masalah dalam hal keuangan. Negara-negara tersebut harus melakukan tiga hal: liberalisasi, deregulasi, dan privatisasi. Ketiganya merupakan pilar utama dari konsep pemulihan ekonomi bagi negara-negara berkembang, yang kemudian disebut sebagai “*Washington Consensus*” (Prasertiantono, dalam Wibowo dan Wahono, 2003: 118-119). Kepada pasiennya (negara anggota yang sakit), IMF dalam memberikan terapi biasanya meminta agar dilakukan perubahan fundamental dalam hubungan antara negara dengan pasar. Persyaratan-persyaratan ini disebut IMF *conditionality*. Dalam kasus Indonesia, IMF *conditionality* tersebut tertuang dalam *Letter of Intent* (LoI), yakni program-program yang disepakati oleh kedua belah pihak (pemerintah Indonesia dengan IMF), untuk melakukan perubahan ekonomi secara fundamental tersebut (Prasertiantono, dalam Wibowo dan Wahono, 2003: 118).

Namun demikian, sebagai akibat sangat kuatnya dominasi negara-negara G-7 khususnya Amerika Serikat, maka IMF menjadi sulit menghindar untuk tidak bekerja bagi kepentingan negara-negara kaya itu. Tidak aneh jika agenda-agenda IMF kemudian cenderung terpusat pada empat hal: *pertama*, pengetatan anggaran

negara, yaitu untuk menjamin kelancaran pembayaran utang; *kedua*, liberalisasi sektor keuangan, yaitu untuk memberi keleluasaan kepada para pemodal internasional untuk datang dan pergi sesuka hati mereka; *ketiga*, liberalisasi sektor perdagangan, yaitu untuk mempermudah penetrasi produk negara-negara industri maju; dan *keempat*, privatisasi BUMN, yaitu untuk memperlemah intervensi negara dan memperkuat dominasi perusahaan transnasional di negara-negara yang bersangkutan (Baswir, 2003: 41-42). Dengan demikian, secara ideologis IMF menganut paham liberalisme-kapitalisme. Ini bisa dilihat dari proses pemaksaan IMF terhadap negara-negara yang mendapatkan bantuan hutang untuk lebih membuka pasar dalam negeri mereka, menekankan pada kegiatan ekonomi yang menghasilkan barang-barang ekspor, mengurangi subsidi pemerintah terhadap sektor publik, dan proses privatisasi perusahaan-perusahaan negara. Singkatnya IMF dipakai sebagai alat oleh negara-negara utara untuk memaksakan model pembangunan yang menguntungkan negara-negara maju. Melalui *Structural Adjustment Programs*, negara-negara dunia ketiga dipaksa untuk menerima resep ekonomi yang didiktekan negara-negara maju (Peng, 1993: xxxiii).

PENUTUP

Liberalisasi dan privatisasi sebagai upaya mengakhiri peran negara ternyata juga memerlukan peran aktif negara. Di tingkat internasional, faktor politik yakni keterlibatan aktif Amerika Serikat dan Inggris yang didukung Jerman terbukti menjadi determinan yang mempengaruhi perubahan-perubahan besar dalam tata ekonomi politik dunia. Faktor politik ini semakin jelas terlihat ketika negara-negara besar memanipulasi lembaga-lembaga internasional produk Konferensi Bretton Woods, yakni IMF dan bank Dunia, dan memberi mereka fungsi dan peranan baru. Yang diubah bukan hanya susunan personalia lembaga-lembaga itu, melainkan juga ideologi, misi, dan mandatnya. Misalnya, IMF yang semula hanya berfungsi sebagai *clearing house* bagi bank-bank sentral nasional dan penjaga stabilitas moneter negara-negara anggotanya, sejak saat itu diberi mandat baru yang lebih luas dengan sarana yang lebih efektif sehingga bisa bertindak sebagai polisi, akuntan, selain sebagai bankir untuk negara-negara anggotanya. Dari perspektif ini ide-ide neoliberal, mengidap semacam paradoks. Di satu sisi, penganut neoliberal sangat mempercayai keunggulan pasar dibanding negara. Namun di sisi lain, untuk menghidupkan kembali ide dan implementasi gagasan *laissez faire*, mereka pun mau tak mau harus mengandalkan negara yang sama dengan segenap kekuasaan, organ, dan instrumen baru yang diperlukan untuk mewujudkan pasar bebas. Karena itu mengingat ekonomi pasar bebas adalah

produk dari tindakan sengaja negara, maka pembatasan peran negara sebagaimana dianut dalam doktrin *laissez faire* terjadi bukan dengan cara spontan. Dengan demikian, *Laissez faire* terbukti direncanakan; padahal perencanaan bukanlah ciri *laissez faire*”.

DAFTAR PUSTAKA

- Baswir, Revrison, *Bahaya Globalisasi*, www.pbr.or.id.
- Baswir, Revrison, 2003, *Di Bawah Ancaman IMF*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Cord, Robert L., et al., 1985, *Political Science: An Introduction*, Second edition. Prentice Hall, New Jersey, hlm. 105.
- Choirie, A. Effendy 2004, *Privatisasi Versus Neo-Sosialisme Indonesia*, LP3ES, Jakarta.
- Ernst & Young, 1994, *Privatization: Investing in State-Owned Enterprise Around the World*, John Wiley & Sons. Inc., New York., hlm. 4
- Fakih, Mansour, 2001, *Runtuhnya Teori Pembangunan Dan Globalisasi*, Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Insist Press, Yogyakarta.
- Giddens, Anthony, 2000, *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*, Gramedia, Jakarta.
- Gie, Kwik Kian, 1995, “Liberal, Liberalisasi, dan Liberalisme”, KOMPAS, 2 Januari
- Gunalatika, Ramani, dan Ana Mars, 1998, “Conditionality and Adjustment in South East Asian and Latin America”, in: Tony Killich, Ramani Gunalatika, Ana Mars, *Aid and The Political Economy of Policy Change*, Routledge, London.
- Haricahyono, Cheppy, 1991, *Ilmu Politik dan Perspektifnya*, Cetakan kedua, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Howlett, Michael & M. Ramesh, 1995, *Studying Public Policy: Policy cycles and Policy Subsystem*, Oxford University Press, New York, hlm 82.
- Ikenberry, John G., 1990, “The International Spread of Privatization Policies: Inducement, Learning, and “Policy Bandwagoning”, in Ezra S. Sulaeman and John Waterburry (eds), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview Press, Colorado.

- Krisna, Didi, 1993, *Kamus Politik Internasional*, Grasindo Indonesia, Jakarta.
- Mas'ood, Mohtar, 2002, *Tantangan Internasional dan Keterbatasan Nasional: Analisis Ekonomi-Politik Tentang Globalisasi Neoliberal*, Pidato pengukuhan jabatan Guru Besar Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Tidak diterbitkan.
- Miranda, Gregorio S., 1979, *International Trade*, Bussines House, Manila, hlm. 12.
- Muhdi, 1996, *Negara Pasar dan Masyarakat, Studi Ekonomi Politik Indonesia Pasca 1980, Perspektif Dialektis Menuju Liberalisasi Ekonomi dan Peluang Demokratisasi*, Skripsi, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Musgrave, Richard A., dan Peggy B. Musgrave, 1991, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, terjemahan, Edisi kelima, Airlangga, Jakarta.
- Peng, Martin Khor Kok 1993, *Hubungan Utara Selatan: Konflik atau Kerjasama*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Peters, Guy, 1985, *American Public Policy*, Franklin Watts, New York.
- Prasetiantono, A. Tony, 2003, "IMF (International Monetary Fund)", dalam I. Wibowo dan Francis Wahono (ed.), *Neoliberalisme*, Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas, Yogyakarta.
- Ranney, Austin, 1996, *Governing, An Introduction to Political Science* (7th Edition), Prentice Hall International Inc, London, hlm. 81.
- Savas, Emmanuel S., 1987, *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham House Publisher Inc., New Jersey.
- Sjahrir, 1987, *Kebijaksanaan Negara, Konsistensi dan Implementasi*, LP3ES, Jakarta.
- Sjahrir, Sutan, 1982, *Sosialisme Indonesia Pembangunan*, Kumpulan Tulisan, Lembaga Penunjang Pembangunan Nasional (LEPPENAS), Jakarta.
- Soepangat, Edi, dan Haposan Lumban Gaol, 1991, *Pengantar Ilmu Keuangan Negara*, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Perbanas bekerjasama dengan PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Steward, Frances, 1997, "John Williamson and the Washinton Consensus Revisited", dalam Louis Emmerij (eds), *Economic and Social Development into the XXI Century*, John Hopkins University Press, Washinton.
- Stiglist, Joseph E., 2001, *Globalization and Its Discontents*, WW. Nortoa & Company, New York, hlm. 53;

- Subarsono, AG, 2005, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Surbakti, Ramlan, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, PT Gramedia Widiasarana, Jakarta.
- Jusuf, Muhammad Machmuddin, 2005, *Privatisasi Layanan Publik: Studi tentang Dimensi Politik Kebijakan Pembangunan Jalan Tol Cawang-Tanjung Priok*, Desertasi S-3 Ilmu sosial dan Politik, Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Waterson (1988) seperti dikutip dalam: Anwar Nasution, 1990, *Tinjauan Ekonomi atas Dampak Paket Deregulasi 1988 Pada Sistem Keuangan Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 1-2.
- World Bank, 1996, *From Plan to Market. World Development Report 1996*. Oxford University Press, England.