

# DIMENSI POLITIS IDEOLOGIS DALAM PROSES PRIVATISASI BUMN

Oleh:

Syamsul Ma'arif

Dosen Tetap Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Lampung

## Abstrak

*Privatization means government policy aimed at enabling private sector to take over state owned enterprises. Privatizations can also be defined as a set of stage taken to minimize the role of government in order to step up the role of private sector in economics and assets ownership. As a new mode in managing economics, privatization is no free value. The emergence of privatization was driven by neoliberal doctrine which demanded termination of state in economics. State which conducts the operations in political power logic is perceived as bad, damaging, and inefficient to economic live. This paper describes conflict of interest around privatizations in Indonesia since it is perceived as in contrary to economic nationalism idea of founding fathers of the state.*

**Keyword:** privatization, state, economics

## PENDAHULUAN

Privatisasi BUMN merupakan suatu metode baru yang dipercaya mampu menyelesaikan BUMN. Kebijakan yang berasal dari pengalaman negara-negara maju itu berlangsung berlangsung tidak dalam sebuah ruang hampa. Kebijakan tersebut tak lepas dari dominasi sistem ekonomi kapitalisme yang mengarahkan dunia menuju pasar bebas dengan pemberian peranan yang lebih besar kepada sektor swasta. Dalam konteks ini, lembaga-lembaga multilateral seperti International Monetary Fund (IMF) dan Bank Dunia memainkan peran penting dalam mendesak tuntutan liberalisasi dan privatisasi utamanya ke negara-negara sedang berkembang.

Langkah pemerintah melakukan privatisasi layak untuk dikaji, karena terkait dengan perubahan peran negara dalam pembangunan ekonomi, dan peran pasar dalam perekonomian bangsa, di mana keduanya harus tetap diletakkan dalam konteks politik strategi ekonomi dalam rangka menciptakan kesejahteraan sosial. Pada titik inilah, perdebatan dan kontroversi akan terus menerus berlangsung karena perubahan kebijakan yang membawa muatan privatisasi secara ideologis sering dihadap-

kan dengan cita-cita sosialisme dan "nasionalisme ekonomi" yang telah diletakkan sebagai pilihan ideologis dan strategis oleh para pendiri Republik Indonesia.

## PERAN STRATEGIS BUMN

Perusahaan negara atau yang sering disebut dengan istilah *State Owned Enterprises* merupakan salah satu aktor penting dalam perekonomian Indonesia. Perusahaan negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 disebut dengan istilah BUMN (Badan Usaha Milik Negara). Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki pemerintah melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Dapat dikatakan hampir semua negara memiliki BUMN, baik di negara Kapitalis Liberal apalagi di negara-negara Sosialis Komunis. Sementara itu di negara-negara bekas jajahan, BUMN sudah ada sejak awal abad ke-20, bahkan sejak abad ke-17. Perusahaan jenis ini berakar pada madzhab Merkantilisme dan ideologi Sosialisme. Di samping itu BUMN dapat pula dilihat sebagai bentuk evolusi Kapitalisme, yakni ke arah negara kesejahteraan (*Welfare State*). Di

sini negara memposisikan diri sebagai pelaku yang harus aktif memberikan pelayanan kepada warga negara termasuk monopoli kebutuhan-kebutuhan "kecil" masyarakat seperti gula, tembakau, garam, cengkeh, dan pakaian (Wibawa, 1995:4).

Pola inilah yang dipraktekkan oleh Inggris dan Jepang ketika masing-masing menjajah Sri Lanka dan Korea. Namun tak semua penjajah mempraktekkan hal seperti itu. Ada pola lain yang pernah dicatat dalam sejarah, yakni *Laissez faire* -semua diurus swasta kecuali yang benar-benar menyangkut kepentingan umum- seperti: pos atau kereta api dan kerjasama negara-swasta. Pola pertama dipraktekkan oleh Inggris dalam penjajahannya atas India, sedangkan pola kedua dipraktekkan Amerika Serikat di Filipina. Sementara itu Pemerintah Hindia Belanda ketika menjajah Indonesia juga telah mendirikan BUMN yang bergerak di banyak usaha seperti: listrik, kereta api, pos, dan apa yang sekarang disebut DAMRI. Setelah kemerdekaan, Pemerintah Indonesia mengambil alih perusahaan-perusahaan tersebut, di samping mendirikan perusahaan sendiri (Wibawa, 1995:4).

Salah satu penyebab kenapa negara, melalui BUMN, memainkan peran dalam ekonomi pasar adalah karena adanya kelemahan ekonomi pasar seperti ditandai dengan kegagalan pasar (*market failure*) dan kekakuan harga. Pertimbangan utama menyerahkan penyediaan dan pendistribusian kebutuhan masyarakat kepada mekanisme pasar didasari oleh mekanisme kerjanya yang sangat efisien. Kekuatan-kekuatan di dalam pasar bekerja dengan sangat efisien karena termotivasi untuk memperoleh keuntungan. Hanya mereka yang bekerja efisienlah yang akan memperoleh keuntungan. Namun tak semua kebutuhan masyarakat dapat disediakan oleh pasar secara efisien karena pihak swasta umumnya enggan menyediakan barang/jasa publik (Supangat dan Gaol, 1991:9).

Sisi lain dari kelemahan ekonomi pasar adalah adanya kekakuan harga. Ekonomi pasar yang menekankan pada mekanisme permintaan dan penawaran serta persaingan usaha ternyata tidak selalu memberikan ke-

seimbangan dalam sistem perekonomian. Yang terjadi justru ketidakadilan harga serta penindasan usaha kecil oleh usaha yang lebih besar. Harga yang diharapkan dapat mencapai titik yang adil bagi semua ternyata tidak berjalan sebagaimana diharapkan. Dalam situasi demikian, kehadiran negara (pemerintah) melalui BUMN amat diperlukan sebagai penyedia barang dan jasa publik (Susilih, 2003).

Kehadiran negara, sebagaimana diwakili oleh perusahaan negara, dalam perekonomian berkaitan erat dengan upaya negara (pemerintah) untuk mengontrol monopoli. Banyak usaha tertentu yang sebaiknya diusahakan secara monopoli; artinya benar-benar diusahakan oleh organisasi yang menghasilkannya untuk kepentingan masyarakat. Kalau kegiatan ini dilaksanakan oleh banyak perusahaan, maka tidak akan mendapat keuntungan karena perusahaan akan menghasilkan output sebanyak mungkin tapi harus dijual dengan tingkat harga yang sangat rendah. Satu-satunya cara adalah barang-barang seperti itu harus dihasilkan oleh seorang pengusaha tunggal atau seorang monopolis. Tetapi monopoli oleh swasta selalu menghasilkan kerugian sosial (*social loss*). Karena itulah, maka kegiatan itu haruslah dihasilkan secara monopoli oleh pemerintah. Monopoli semacam ini disebut monopoli alamiah, dan di banyak negara ditangani oleh perusahaan negara (Surbakti, 1992:214-215).

Menurut Mitnick (1980), penggunaan perusahaan negara sebagai instrumen kebijakan memiliki beberapa keuntungan. *Pertama*, perusahaan negara adalah instrumen kebijakan ekonomi yang efisien dalam situasi sosial yang membutuhkan barang dan jasa yang tidak diproduksi oleh sektor swasta karena besarnya modal yang diperlukan untuk memproduksi barang dan jasa tersebut dan rendahnya keuntungan yang akan diraih. *Kedua*, upaya stabilisasi perusahaan negara dalam banyak kasus lebih rendah dibanding kalau menggunakan voluntary instrument atau regulation. Hal ini sejalan dengan sebuah pertimbangan bahwa pemerintah sebagai pemilik dapat melakukan apa saja yang diinginkan melalui peru-

sahaan negara tersebut. *Ketiga*, dalam istilah administrasi, perusahaan negara memiliki manajemen yang lebih sederhana ketimbang regulation dalam arti luas. Walaupun terdapat berlapis-lapis peraturan, misalnya, perusahaan negara mampu bekerja secara cepat untuk siasati perubahan lingkungannya yang berubah tanpa membutuhkan proses legislatif yang begitu sangat tidak praktis seperti halnya regulation. *Terakhir*, keuntungan yang diperoleh melalui perusahaan negara mungkin akan meningkatkan dana publik, yang pada akhirnya dapat digunakan untuk membayar pengeluaran pemerintah (Alamsyah, 2000:23-24).

Ulasan di atas menjadi justifikasi campur tangan negara dalam perekonomian. Dengan demikian di negara-negara berkembang maupun di negara maju sekalipun, campur tangan negara dalam perekonomian akan selalu ada. Namun, campur tangan negara dalam perekonomian di negara-negara berkembang umumnya cenderung lebih besar dibanding di negara-negara maju. Penyebabnya adalah karena negara-negara berkembang masih tersibukkan dengan kegiatan pembangunan, sedangkan peran swasta dalam proses pembarugunan masih sangat terbatas. Keterbatasan ini disebabkan oleh rendahnya modal, rendahnya investasi, rendahnya produktivitas, dan rendahnya akses jaringan yang dimiliki masyarakat. Dalam kondisi demikian, negara melalui BUMN harus terlibat aktif dalam perekonomian.

#### AKAR PEMIKIRAN PRIVATISASI

Secara paradigmatik, pemikiran mengenai perlunya kehadiran negara melalui perusahaan negara di bidang ekonomi berakar pada paham ekonomi 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 pe-

merintah. Sejak saat itu, negara-negara maju berupaya mengurangi peran perusahaan negara melalui langkah-langkah privatisasi.

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 (Choirie, 2004:40). 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*) (Choirie, 2004:40).

Privatisasi menjadi populer sejak tahun 1979 di Inggris ketika pemerintahan 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, Margaret 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 (Choirie, 2004:56-58).

Proses liberalisasi pasar yang terjadi secara masif sejak tahun 1970-an pada dasarnya dikendalikan oleh doktrin neoliberalisme yang sejak dekade 1940-an telah didesakkan kemunculannya oleh pioner aliran ini, yakni Friedrich Von Hayek dan muridnya Milton Friedman dari Universitas Chicago. Inti ajaran neoliberalisme mencakup: keutamaan pembangunan ekonomi; pentingnya perdagangan bebas untuk merangsang pertumbuhan; pasar bebas tanpa restriksi; pilihan individual; pemangkasan regulasi pemerintah; dan pembelaan atas model pembangunan sosial evolusioner yang berakar dari pengalaman barat yang dapat diterapkan ke seluruh dunia (Manfred B. Steger, 2002:36-37). Ajaran neoliberalisme ini sebenarnya merupakan revitalisasi atas doktrin-doktrin para pemikir liberal klasik, seperti Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823) dan Herbert Spencer (1820-1903). Para tokoh neoliberal yang kemudian terkenal dengan julukan intelektual "Kanan baru" (*new right*) menghidupkan kembali ajaran-ajaran lama, namun dalam bingkai dan kemasan baru. Meminjam istilah Steger- mereka melakukan "*pouring old philosophical wine into new ideological bottles*", yakni menuang anggur filsafat lama dalam botol ideologis baru. Keberhasilan Hayek dan Friedman dalam mengembangkan gagasan-gagasannya telah menyulut gelombang pengingkaran massal ter-

hadap paradigma Keynesian (Syeirazi, 2003: 17).

Keberhasilan program reformasi ekonomi yang dijalankan pemerintahan Margaret Thatcher selain dijadikan model bagi privatisasi perusahaan negara di sejumlah negara, juga membangkitkan semangat untuk "menyingkirkan" peran negara dari kehidupan ekonomi dan bisnis. 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'ood, 2002:6).

## PENGALAMAN INDONESIA

Tidak diragukan lagi bahwa BUMN menduduki posisi penting dalam perekonomian karena: *pertama*, eksistensi BUMN diteguhkan oleh konstitusi yakni pasal 33 UUD 1945. *Kedua*, BUMN adalah representasi negara dalam dunia ekonomi. Ini setidaknya terlihat dari salah satu ciri BUMN yakni seluruh modalnya dimiliki negara. *Ketiga*, karena assetnya yang cukup besar (Ali, 1998:1-2). Pada akhir September 2004, misalnya, total asset 160 BUMN bernilai Rp 942 Trilyun. Kemampuan BUMN mengakumulasi modal inilah yang semakin meneguhkan arti penting badan usaha tersebut dalam pembangunan nasional.

Peneguhan konstitusi atas eksistensi BUMN memperlihatkan adanya elemen motivasi politik dalam pendirian badan tersebut. Sampai di sini persoalannya menjadi rumit. *Pertama*, muatan konstitusional BUMN membuat setiap kalangan merasa memiliki hak yang sama untuk turut mengatur kinerja BUMN betapapun ia bukan merupakan bagian dari organ yang secara langsung terlibat dalam pengelolaan BUMN. Fe-

nomena ini terlihat dari antara lain dalam kasus perlawanan masyarakat setempat atas rencana privatisasi PT Krakatau Steel, rencana privatisasi PT Semen Padang dan PT Semen Tonasa, rencana privatisasi PT Telkom, maupun dalam kasus penjualan PT Indosat. *Kedua*, pada saat yang sama BUMN dituntut untuk bekerja secara efisien. Tuntutan efisiensi bukan saja karena karakter BUMN sebagai badan usaha, melainkan pula karena kemerosotan kinerja BUMN itu sendiri. Hal ini terlihat dari kenyataan bahwa dari total modal yang ditanam BUMN sebesar Rp 482 trilyun sebelum krisis ekonomi 1997-1998, ternyata hanya bisa menghasilkan keuntungan Rp 11,8 trilyun atau 2,6%. Kinerja BUMN setelah Indonesia dihantam krisis multidimensi bahkan terlihat semakin memburuk seperti ditandai dengan adanya 20 BUMN berekuitas negatif.

Proses privatisasi di Indonesia menghadapi resistensi karena menyangkut isu yang sangat krusial berkenaan hubungan antara privatisasi dan ideologi negara. Bagaimanapun privatisasi lahir dalam konteks sistem ekonomi kapitalisme yang sejak lama memang menghendaki penghentian campur tangan pemerintah dalam urusan ekonomi. Sedangkan cita-cita perekonomian Indonesia sebagaimana termuat dalam pasal 33 UUD 1945, menurut Bung Hatta (dalam Choirie, 2004 : 17), memuat kehendak untuk mewujudkan sosialisme Indonesia. Sebagai sistem ekonomi, sosialisme merupakan lawan dari sistem ekonomi kapitalisme. Oleh penggagasnya, Bung Hatta, sosialisme Indonesia dimaknai sebagai sistem ekonomi yang menekankan kolektivisme namun tetap memberikan tempat bagi artikulasi individualita warga masyarakat, menolak ekonomi pasar yang bertumpu pada persaingan bebas tetapi pada saat yang sama juga menolak etatisme negara. Menurut Bung Hatta, pengambilan keputusan dalam sistem sosialisme Indonesia dilakukan dengan mufakat rakyat banyak (Choirie, 2004:17-18). Sistem ini percaya bahwa negara perlu mengembangkan perencanaan ekonomi dan pengendalian pasar. Semua ditujukan untuk mencegah terjadinya eksploitasi sekelompok orang atas kelompok

lain, dan menjamin berlangsungnya distribusi keadilan dan kesejahteraan bagi setiap orang (Choirie, 2004:27). Pada titik inilah, perdebatan dan kontroversi akan terus menerus berlangsung karena perubahan kebijakan migas yang membawa muatan neoliberalisme sering dihadapkan dengan cita-cita sosialisme dan "nasionalisme ekonomi" yang telah diletakkan sebagai pilihan ideologis dan strategis oleh para pendiri Republik Indonesia.

Privatisasi BUMN telah dicoba untuk dilancarkan di Indonesia sejak 1988 sebagai bagian dari program penyesuaian struktural menyusul terjadinya krisis ekonomi. Melalui Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1988, para teknokrat liberal berupaya mendesak reformasi manajemen BUMN. Menteri Keuangan J.B. Sumarlin dalam kapasitasnya sebagai ketua Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) pada bulan Juli 1989 mengungkapkan bahwa konsep "agen pembangunan" yang disandang BUMN seringkali disalahtafsirkan. Terlepas dari statusnya, BUMN harus dikelola dengan efektif dan efisien. BUMN harus bekerja menurut hukum ekonomi, mengikuti sistem keuangan yang sehat, dan logika pengembangan usaha. Sumarlin menambahkan bahwa sepertiga dari 200 BUMN yang ada pada saat itu mungkin harus direstrukturisasi. Untuk itu, BUMN yang kinerjanya buruk dihadapkan pada enam kemungkinan "sanksi" dari pemerintah berupa: (1) perubahan status hukum mereka; (2) pelaksanaan kontrak operasional dengan pihak-pihak ketiga; (3) konsolidasi atau merger; (4) dijual ke pasar modal; (5) dijadikan *joint venture*; (6) swastanisasi atau likuidasi. Di samping itu, dengan peraturan baru BUMN akan diklasifikasikan berdasar profitabilitas, likuiditas, dan solvabilitasnya sebagai BUMN yang "sangat sehat", "sehat", "kurang sehat", atau "tidak sehat" (Saidi, 1998:105-111).

Reformasi BUMN sebagai bagian dari *structural adjustment programs* (SAPs) yang didesakkan IMF/Bank Dunia sejak tahun 1980-an itu tak lepas dari adanya tarik menarik kepentingan dan pertarungan kekuasaan di antara berbagai kelompok yang mendukung maupun menentang perubahan

kebijakan. Teknokrat Orde Baru, Soemitro Djojohadikusumo (1987) menjelaskan:

Bahwa perubahan struktural dalam investasi ini menghadapi masalah yaitu perbenturan dengan kepentingan golongan-golongan tertentu yang sudah mapan di masa lalu. Golongan ini seringkali sulit menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan keadaan, karena kalau dilakukan reorientasi maka kepentingan tertentu mereka akan terkena atau ada kekhawatiran mereka tidak akan berperan lagi.

Reformasi BUMN ini tidak berhasil membuahkan perubahan yang mendasar karena mendapatkan penentangan keras dari kelompok nasionalis. Satu-satunya perubahan penting yang berhasil hanyalah perubahan status hukum BUMN dari perusahaan jawatan (perjan) menjadi perusahaan umum (perum), dan dari perum menjadi perusahaan perseroan (persero). Akibat perubahan bentuk badan hukum BUMN dari perjanjian menjadi perum, dan dari perum menjadi persero tersebut, jumlah BUMN persero pada periode 1988-1994 meningkat dari 120 unit menjadi 142 unit (Baswir, 2001). Masalah utama reformasi BUMN pada akhirnya terletak pada kenyataan bahwa banyak kalangan di antara kaum nasionalis menganggap BUMN sebagai bandul pengimbang dominasi sektor swasta yang dikuasai oleh pengusaha keturunan Cina dan investor asing. BUMN juga merupakan pusat kelompok kepentingan atau *vested interest* karena ia menjadi satu sumber keuntungan finansial untuk birokrat-birokrat senior yang memegang berbagai jabatan di BUMN, baik sebagai anggota dewan komisaris atau manajer (Saidi, 1998: 45).

Di pihak lain, ada pula kepentingan lembaga-lembaga politik utama Orde Baru. Banyak pejabat yang duduk dalam dewan pimpinan perusahaan negara ditunjuk langsung dari kalangan militer -umumnya Angkatan Darat, dan khususnya perwira tinggi yang akan pensiun. Bahkan Presiden Soeharto sendiri terlibat langsung dalam jalinan kepentingan yang rumit itu dengan mewajibkan perusahaan-perusahaan negara untuk

menyumbangkan lima persen dari keuntungan tahunan kepada yayasan-yayasan yang dipimpinnya. Bagi Presiden Soeharto, tersedianya berbagai kesempatan dan kemewahan yang disediakan oleh BUMN kepada kaum elite di dalam pemerintahannya berarti terbuka kemungkinan lebih luas untuk memenuhi kebutuhan sosial dan material para pendukung utama yang loyal kepadanya (Mallarangerig, 2004: 184-185).

Tarik menarik kepentingan dan pertarungan antar kelompok pun kembali mewarnai proses perubahan kebijakan yang didesakkan IMF/Bank Dunia menyusul beratnya tekanan krisis ekonomi pada saat menjelang maupun pasca jatuhnya kekuasaan rezim Orde Baru di tahun 1990-an. Proses perubahan kebijakan tersebut melibatkan interaksi yang dinamis di antara banyak pihak dan banyak kepentingan. Dari perspektif politik, proses perubahan kebijakan publik tidak semata-mata proses teknis, melainkan pula bersifat politis. Hal ini dapat dipahami karena komoditas yang dihasilkan BUMN di satu sisi berperan penting sebagai komoditas komersial dan di sisi lain berperan sebagai komoditas politik. Peran yang kedua ini amat sentral mengingat keangkaan komoditas tersebut berpotensi menyebabkan timbulnya keresahan publik dan dapat memicu dicabutnya "kontrak politik".

Penelitian yang dilakukan oleh Yana Karyana (2000) menunjukkan bahwa perubahan kebijakan berupa privatisasi BUMN pasca Orde Baru diwarnai oleh pertarungan antara kelompok yang melihat BUMN dari sisi *free market liberalization* dan kelompok nasionalis. Kelompok *free market liberalization* berpendapat bahwa selama ini kinerja BUMN hanya mencatat berbagai inefisiensi. Karena itu, kelompok ini menginginkan agar BUMN secepatnya diprivatisasi karena dengan privatisasi tersebut negara bisa berhemat banyak dana dan pasar bisa kembali normal. Sedangkan kelompok nasionalis, yang masih berpikir dalam ranah Pasal 33 UUD 1945, merasa keberatan dan cenderung mengambil sikap mempertahankan keberadaan BUMN. Namun suara kaum nasionalis terdengar semakin samar setelah

pemerintah larut dalam arus privatisasi yang didesakkan IMF.

Dalam konteks ini, pilihan kebijakan yang diambil penyelenggara negara memuat dua realita yang saling berlawanan. Di satu pihak, Pasal 33 UUD 1945 Ayat (2) dan Ayat (3) menekankan politik pembangunan ekonomi kerakyatan. Namun di lain pihak, pilihan kebijakan yang diambil para penyelenggara negara justru mengarah sebaliknya yaitu menerapkan ekonomi kapitalisme. Hal ini menunjukkan bahwa ekonomi kerakyatan yang menuntut pemberian peran kepada koperasi dan pelaku usaha kecil menengah dinilai lambat untuk melakukan percepatan kemajuan pembangunan ekonomi. Sebaliknya, ekonomi kapitalis merupakan tuntutan dunia praktis yang dapat memberi harapan akan adanya percepatan kemajuan pembangunan ekonomi dan diyakini menjadi pilihan yang paling tepat untuk dapat mengejar ketertinggalan Indonesia dari negara-negara lain.

Pengaruh neo-liberalisme sempat mengemuka ketika pada bulan Agustus 2002 MPR melakukan amandemen ke-4 terhadap pasal 33 UUD 1945. Amandemen ini memunculkan debat ideologis antara neo-liberalisme dan sosialisme Indonesia, sehingga sempat muncul gagasan penghapusan peran negara untuk digantikan dengan maksimalisasi peran pasar bebas. Beberapa pihak di antaranya Prof Mubyarto, Prof Dawam Rahardjo, dan Prof Dr Sri Edi Swasono mengajukan keberatan ketika pasal 33 UUD 1945 hendak diamandemen (Choirie, 2004:145-146). Mubyarto dan Dawam Rahardjo adalah anggota tim Ahli ekonomi Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR. Anggota-anggota yang lain adalah Dr Syahrir, Dr Sri Mulyani Indrawati, Dr Didik J Rachbini, Dr Sri Adiningsih, dan Prof Dr Bambang Sudibyo. Mubyarto dan Dawam Rahardjo kemudian menyatakan diri keluar dari pimpinan dan keanggotaan tim sebagai protes terhadap rencana amandemen yang hendak menghapuskan "asas kekeluargaan" (Choirie, 2004:146). Debat ideologis kemudian mengakomodasi agenda neo-liberalisme. kendati tidak secara total. Privatisasi sebagai agenda neo-liberalisme memperoleh

legitimasi dan limitasi pada ayat 4 pasal 33 UUD 1945.

Privatisasi BUMN merupakan suatu konsekuensi logis dari penerapan *Letter of Intent* antara Pemerintah Indonesia dan IMF. Kebijakan itu berasal dari pengalaman negara-negara maju ketika ditimpa kesulitan ekonomi. Bagaimanapun dominasi negara-negara maju di tubuh IMF telah membuat lembaga keuangan multilateral itu berada di bawah pengaruh kepentingan negara-negara maju untuk mendesak pembukaan perekonomian kepada pemerintah di negara-negara sedang berkembang. Pemerintah akhirnya lebih memilih untuk bersikap pragmatis dengan melaksanakan privatisasi BUMN sesuai dengan yang direkomendasikan IMF.

## PENUTUP

Krisis ekonomi menciptakan peluang bagi ekonom liberal dan agen-agen internasional seperti IMF/Bank Dunia untuk mendesak perubahan kebijakan sesuai dengan resep yang ditempuh negara-negara maju. Perubahan kebijakan dimaksudkan untuk merekapitalisasi dan mengorganisir kembali sektor negara yang tertimpa krisis. Dengan cara itu, mereka mengakhiri keterlibatan negara yang dianggap berlebihan dalam perekonomian. Fenomena ini memberi pelajaran bahwa proses perubahan kebijakan yang membawa muatan privatisasi bukanlah semata-mata bersifat teknis, melainkan pula bersifat politis. Proses ini melibatkan pertarungan antar aktor yang berbeda kepentingan. Karena itu penciptaan posisi tawar yang tinggi menjadi penentu bagi para aktor untuk memenangkan pertarungan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alamsyah, 2000, *Dinamika Peranan Pemerintah Dalam Sektor Publik, Analisa Ekonomi Politik Kebijakan Privatisasi Era Rezim Orde Baru 1985-1995*, Skripsi, Yogyakarta: Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.

- Baswir, Revrisond , 2001, *Geger Obral BUMN*, Artikel, Jawa Pos 10 Desember
- Choirie, A. Effendy, 2004, *Privatisasi Versus Neo-Sosialisme*, Jakarta: LP3ES.
- Djojohadikusumo, Soemitro, 1987, *Pembangunan dan Industri dalam Perdagangan*, Jakarta: LP3ES.
- Karyana, Yana, 2000, *Konteks Politik Privatisasi BUMN (Studi tentang Implementasi Kebijakan Privatisasi Oleh Kementerian Negara Pendayagunaan BUMN)*, Tesis S-2, Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Yogyakarta: Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.
- Krisna, Didi, 1993, *Kamus Politik Internasional*, Jakarta: Grasindo Indonesia.
- Mallarangeng, Rizal, 2004, *Mendobrak Sentralisme Ekonomi Indonesia 1986-1992*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Mas' oed, 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.
- Saidi, Zaim, 1998, *Soeharto Menjaring Matahari, Tarik-Ulur Reformasi Ekonomi Orde Baru Pasca 1980-an*, Bandung: Mizan.
- Savas, Emmanuel S., 1987, *Privatization: The Key to Better Government*, New Jersey: Chatham House Publisher Inc.
- Soepangat, Edi, dan Haposan Lumban Gaol, 1991, *Pengantar Ilmu Keuangan Negara*, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Perbanas bekerjasama dengan PT Gramedia Pustaka Utama.
- Steger, Manfred B., 2002, *Globalism: The New Market Ideology*. Boston: Rowman & Littlefield.
- Surbakti, Ramlan, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana.
- Susilih, Sri, 2003. *Desentralisasi Pelayanan Publik*. Jurnal Administrasi Negara Unibraw
- Syeirazi, M. Kholid, 2003, "Dilema Praktis Globalisasi Neoliberal", dalam Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Vol 7, Nomor 1, Juli, h 17
- Wibawa, Samudra, 1995. *Kebijakan Strategis Tentang BUMN: Liberal, Transparan, Lokal*. Makalah disampaikan dalam seminar sehari Kinerja Sektor Publik, Kebijakan dan penerapannya 20 Mei 1995. Yogyakarta. Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIPOL Universitas Gadjah Mada.