

Privatisasi BUMN

Dalam Rangka Pemberdayaan Rakyat

Oleh :
Dr. Noer Soetrisno

Latar Belakang

Kelahiran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia tidak terlepas dari sejarah panjang pengambil alihan perusahaan-perusahaan asing di Indonesia. Disamping itu juga dikaitkan dengan perwujudan cita-cita pem bangunan perekonomian Indonesia sesuai dengan UUD 1945. Secara teoritis, kehadiran peran Pemerintah secara langsung melalui badan usaha yang dikelola oleh negara dikaitkan dengan upaya mengkoreksi kegagalan pasar di dalam menangani kegiatan-kegiatan ekonomi yang ditujukan bagi kemajuan suatu Negara atau alasan pembangunan /perintisan.

. Disamping itu perusahaan-perusahaan swasta yang didorong oleh motif pasar biasanya kurang tertarik mengem-bangkan kegiatan-kegiatan yang bersifat **"development oriented"** atau beban tugas pelayanan publik yang masih kurang layak pasar. Perkem-bangan lebih jauh dari pendekatan analisis terhadap kebaikan dan kekurangan badan usaha milik negara yang dikelola langsung oleh pemerintah memang menjadi bagian penting dari perkembangan pemikiran ekonomi dan kajian ilmu ekonomi.

Di sisi lain derajat perkembangan campur tangan peme-rintah dalam menyediakan barang-barang publik, sesungguhnya juga dapat dilihat dari berbagai peran dan tingkatan

intervensi yang berkaitan dengan sektor-sektor tertentu, sebagai contoh sektor pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, pelayanan jasa-jasa dasar, listrik, telekomunikasi, pemeliharaan dan perbaikan jalan dan kegiatan-kegiatan di sektor pertanian yang biasanya memerlukan dukungan lebih kuat dari pemerintah.

Akhir-akhir ini pembahasan masalah privatisasi dikaitkan dengan tujuan lain yang berkaitan dengan upaya negara untuk mendapatkan sumber keuangan bagi pembiayaan pembangunan atau lebih tegasnya menutup defisit anggaran pendapatan dan belanja negara. Proses ini mulai berlangsung sejak Indonesia terkena krisis 5 tahun yang lalu tepatnya mulai menjadi agenda penting didalam konsep ini sejak Kabinet Pembangunan VII (1998).

. Pada dasarnya peran negara yang terpenting adalah menyiapkan kerangka peraturan yang menjamin berlang sungnya proses pertukaran oleh pasar yang adil dan wajar dan menjamin setiap orang dapat mengekspresikan hak-haknya tanpa ada hambatan dari pihak lainnya. Di dalam kerangka pengaturan ini pemerintah biasanya menciptakan aturan tentang kepemilikan, tentang perwakilan, tentang cara-cara penggunaan dan cara-cara balas jasa terhadap produk-produk yang disediakan

melalui jasa-jasa publik atau produk-produk yang dimanfaatkan secara bersama-sama di dalam masyarakat.

Dalam konteks masyarakat tradisional aturan semacam ini memang tidak tertulis tetapi dihormati dan dikerjakan secara bersama-sama, sehingga mereka berjalan seperti bagian dari yang tak terpisahkan dari kehidupan mereka. Di dalam suatu perkembangan masyarakat modern hal semacam ini tidak mungkin dilakukan karena adanya kemungkinan terjadinya pihak-pihak yang mementingkan kepentingan lain atau kepentingan orang lain sebagai *free-rider* sehingga merusak tatanan yang sudah dianut oleh masyarakat itu.

Peran lain yang penting dari pemerintah adalah bagaimana pemerintah dapat ikut serta memikul beban dan resiko yang dialami oleh pasar karena kegagalan-kegagalannya. Resiko pasar ini memang bagian yang dapat menghambat transaksi pasar didalam menyediakan barang-barang publik yang menjadi kebutuhan bersama didalam kegiatan pengembangan. Bila hal ini dapat dijalankan oleh pemerintah secara baik pada dasarnya intervensi yang dilakukan pemerintah dapat dilakukan pada taraf yang minimal.

Peran lain yang penting didalam proses sistim pasar yang adil dan wajar adalah penyediaan informasi bagi masyarakat luas sehingga masyarakat dapat terhindar dari fenomena informasi yang bersifat asimetri terutama apabila terjadi kekuatan yang tidak seimbang antara para pelaku pasar. Misalnya para produsen dan produsen yang lainnya didalam sebuah sistim pertukaran, mata rantai kegiatan ekonomi secara khusus dapat dilihat kasus-kasus produk-produk pertanian.

Untuk menjawab semua peran yang baik tadi memang pemerintah juga dimungkinkan untuk menghasilkan atau menyediakan barang-barang yang menjadi kebutuhan publik yang menjadi argumen penting lahirnya badan-badan usaha milik negara yang ada didunia ini. Meskipun didalam perkembangannya banyak juga badan-badan usaha yang tumbuh sebagai kepentingan bisnis biasa untuk mendapatkan pendapatan bagi pemerintah. Hal ini sangat terkait dengan kedudukan dan sifat daripada kegiatan yang dipilih oleh pemerintah yang tidak dapat dilakukan oleh pasar. Generalisasi untuk menjustifikasi harus dilaksanakannya penyediaan barang-barang publik oleh pemerintah kadang-kadang dapat menimbulkan persoalan lain.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Kehadiran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) biasanya selalu dikaitkan dengan keuntungan sosial yang menjadi pertimbangan untuk dilakukannya kegiatan oleh perusahaan yang dimiliki dan dikelola oleh negara (*state own enterprise*). Sebagai salah satu bentuk dari intervensi dari negara dalam penyediaan barang-barang dan jasa tertentu memang telah mengundang berbagai kritik dan kritik tersebut pada umumnya terfokus pada persoalan efisiensi teknis.

Inefisiensi teknis inilah yang bersumber dari berbagai faktor sebagai berikut. **Pertama**, masalah yang berkaitan dengan *principle-agent-problem*. Disini terdapat prinsip yang fundamental didalam hubungan antara principal dan agent yang mendasari berbagai kegiatan BUMN terutama di negara berkembang dan pasar-pasar produk pertanian umumnya tidak mampu

mendefinisikan secara jelas tujuan dan misinya untuk dikembangkan lebih lanjut. Oleh karena itu permasalahan yang dihadapi oleh BUMN di bidang pertanian selalu ketidakpuasan dari masyarakat petani yang menjadi sasarannya dan pengurusan keuangan negara karena harus memikul beban dari masalah technical inefisiensi.

Ketiadaan penetapan tujuan yang jelas membuat persoalan lebih rumit sehingga tidak jarang lembaga-lembaga semi pemerintah (parastatal) menjadi sumber eksploitasi keuangan bagi kelompok-kelompok tertentu dan menampilkan kinerja yang miskin terutama juga di negara-negara berkembang. Hal ini menjadi lebih runyam lagi ketika tugas itu diperluas dengan tujuan yang ganda sehingga mengaburkan kerangka penilaian obyektif terhadap kinerja lembaga perusahaan dimaksud.

Persoalan *kedua* adalah peraturan pelaksanaannya yang sering diatur tersendiri oleh lembaga itu karena umumnya mereka dikembangkan di dalam kerangka yang terpisah sebagai unit usaha otonom yang kemudian diawasi langsung. Kecenderungannya oleh sebuah lembaga pemerintah yang kadang-kadang mengabaikan kepentingan publik. Isu lain adalah masalah yang berkaitan dengan moral hazard yang muncul akibat pemberian perlakuan yang khusus kepada BUMN dibandingkan pelaku ekonomi yang lainnya. Masalah-masalah lain juga berkaitan dengan ketidaklengkapan tujuan yang digariskan serta penampilan keuangan yang sering kurang diperhatikan terutama di negara-negara berkembang. Masalah-masalah inilah yang sebenarnya ingin dijawab ketika BUMN kita menjadi besar tumbuh dan berkembang sedemikian luas.

Jika pada awalnya BUMN Indonesia tumbuh dari perusahaan hasil nasionalisasi perusahaan Belanda, maka kemudian tumbuh BUMN baru di berbagai sektor ekonomi yang menguasai berbagai pusat-pusat keunggulan di bidang teknologi. Ini adalah dimensi baru yang muncul dari pengelolaan BUMN di negeri kita. Sejarah kita di masa lalu mengenal BUMN dari sektor-sektor yang berkaitan dengan pengelolaan perkebunan, pengelolaan infrastruktur, tenaga listrik dan publik work dan pengelolaan sumberdaya alam seperti minyak bumi, pertambangan dan lain-lainnya. Kemudian berkembang menjadi kegiatan lain yang berkaitan dengan eksploitasi hutan dan lain-lain.

Dalam upaya meningkatkan efisiensi BUMN di berbagai negara dilakukan model untuk mengundang pihak swasta ikut serta memiliki saham di dalam BUMN, sehingga persoalan pengelolaan dapat dikelola secara rasional karena masing-masing akan mengoptimalkan tingkat keuntungan yang diharapkan dari investasinya. Dengan demikian masalah ciri dasar inefisiensi dari perusahaan BUMN dipecahkan. Sampai dengan awal 90an upaya ini pada dasarnya telah diperkenalkan dengan perusahaan menjual sebagian sahamnya hingga 35% sebagai upaya memperbaiki efisiensi BUMN melalui kontrol swasta.

Kemudian pada periode berikutnya dikembangkan suatu pendekatan baru untuk meningkatkan nilai dari BUMN dengan konsep *profitisasi* untuk kemudian baru dilakukan *privatisasi*. Di samping itu hal ini disertai dengan upaya menaikkan jumlah saham yang dapat dijual kepada pihak lain di luar pemerintah sehingga mencapai jumlah 49%. Di sini keinginan pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas agar dapat mengendalikan BUMN serta mendapatkan manfaat dari aset yang telah diberikan oleh negara dapat dijaga.

Namun hal ini tidak berlangsung lama terutama ketika Indonesia mengalami pukulan berat akibat krisis ekonomi sehingga terjadi kekurangan dana untuk membiayai pembangunan.

Ketika Indonesia masih dalam program kerjasama IMF Indonesia mengajukan pemikiran baru bahwa penjualan aset BUMN sebagai salah satu sumber pembiayaan untuk menutupi defisit anggaran untuk mengatasi pengaruh krisis ekonomi. Dan sejak itulah program untuk menjual aset BUMN terus dikembangkan. Keadaan menjadi runyam lagi ketika masalah ini berkaitan dengan kedudukan dari lembaga perusahaan-perusahaan tersebut dalam kaitannya dengan hubungan perbankan yang melahirkan cara penyelesaian utang-utang macet oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).

Hari-hari terakhir ini, terutama sampai dengan akhir tahun 2004, apabila kita berbicara mengenai privatisasi BUMN seolah-olah yang terpikir hanyalah penjualan aset-aset BUMN kepada siapapun agar mendapatkan uang untuk menutupi defisit APBN. Masalah inilah yang sebenarnya mempersempit arti privatisasi di dalam kerangka perbaikan efisiensi dari BUMN. Dan selanjutnya apabila cara ini menjadi mainstream dari pemikiran para penentu kebijakan, para politisi dan para ilmuwan maka habislah riwayat aset negara yang dimiliki melalui lembaga yang namanya BUMN.

Konsep Privatisasi Menyertakan Daerah dan Rakyat

Apabila mainstream dari pemikiran privatisasi BUMN untuk sekedar menjual asset tersebut dapat kita identifikasi pada sektor-

sektor yang modern dan berkaitan dengan sektor-sektor jasa. Maka sebenarnya masih ada sektor-sektor lain yang sangat berhubungan dengan kehidupan rakyat banyak yang secara potensial masih dapat dilakukan privatisasi secara benar dan rasional. Salah satu contoh yang ingin dikemukakan adalah kemungkinan privatisasi sektor perkebunan dan pertanian yang sebenarnya menjadi sumber pendukung kehidupan perekonomian rakyat yang sangat dibutuhkan rakyat banyak dan kinerjanya sangat tidak memadai.

Privatisasi pada dasarnya dapat dilakukan pada sektor ini dengan menyertakan rakyat sehingga terjadi tanggung jawab antara negara dan rakyat. Didalam memikul tanggung jawab untuk menyediakan barang-barang yang menjadi kebutuhan mereka untuk dapat bertahan hidup dan meningkatkan kesejahteraan. Konsep tanggung jawab bersama ini lebih relevan lagi dengan konsep otonomi daerah.

Format privatisasi dapat dilakukan dengan berbagai cara dari kegiatan pengolahan oleh rakyat melalui lembaga-lembaga yang mereka yakini dapat mewakili kepentingan mereka misalnya koperasi atau perusahaan-perusahaan yang sahamnya dimiliki secara luas akan mendatangkan manfaat yang lebih besar. Salah satu hal yang tidak boleh terjadi dan harus menjadi catatan kita adalah privatisasi pabrik-pabrik gula di Jawa dan perkebunan-perkebunan di Jawa seharusnya tidak jatuh ketangan swasta tetapi harus dikembangkan ke dalam model ini. Alasan mendasar yang harus dipertimbangkan dalam kerangka ini adalah bahwa sejarah pembangunan perkebunan dan pabrik-pabrik gula di Jawa disertai dengan keringat rakyat dan pengorbanan darah dari masyarakat di

sekitar perkebunan itu, oleh karena itu adalah menjadi keharusan privatisasi dikembalikan bagi kesejahteraan anak cucu mereka.

Dunia perguruan tinggi dan tokoh-tokoh masyarakat setempat harus sadar untuk mengembangkan pemikiran ini dan memulai dengan model-model pengembangan untuk berbagai jenis industri atau kegiatan ekonomi. Hal ini harus dilakukan mengingat pentingnya sektor ini sebagai wahana redistribusi aset dan dalam waktu bersamaan dapat memperbaiki efisiensi serta sekaligus membagi biaya yang harus dipikul karena mengemban tugas-tugas khusus yang tidak bisa dilaksanakan oleh pasar.

Model kemitraan antara negara (pemerintah di pusat dan daerah) dan rakyat