

## KEGAGALAN PRIVATISASI BUMN DI ERA REZIM ORDE BARU DALAM PERSPEKTIF EKONOMI POLITIK

Syamsul Ma'arif

*Jurusan Administrasi Publik, FISIP, Univeristas Lampung*

\*korespondensi: syamsul.ma'arif@fisip.unila.ac.id

### *Abstract*

*After had being carried out nationalization and hostility against west countries, the New Order regime made important decision to change Indonesia economic direction from etatism system to free market economy. A set of policies were taken in order private sector could play major role in economic. However, when another economic sectors were reformed substantially, efforts to reform the State Owned Enterprises had failed. The State Owned Enterprise, in fact, remained to play dominant role like early years of guided democracy era. Role of the State Owned Enterprises was more and more powerfull). The main problem of reforms finally lied on reality that vested interest of bureaucrats (civil or military) was so large that could'nt been overcome.*

*Keywords: state owned enterprise, reforms, vested interest*

### Abstrak

Setelah dilakukan nasionalisasi dan permusuhan terhadap negara-negara barat, rezim Orde Baru membuat keputusan penting untuk mengubah arah ekonomi Indonesia dari sistem etatisme menjadi ekonomi pasar bebas. Seperangkat kebijakan diambil agar sektor swasta dapat memainkan peran utama dalam ekonomi. Namun, ketika sektor ekonomi lain direformasi secara substansial, upaya untuk mereformasi Badan Usaha Milik Negara telah gagal. Badan Usaha Milik Negara, pada kenyataannya, tetap memainkan peran dominan seperti tahun-tahun awal era demokrasi terpimpin. Peran Badan Usaha Milik Negara semakin kuat). Masalah utama reformasi akhirnya terletak pada kenyataan bahwa kepentingan birokrat (sipil atau militer) sangat besar sehingga tidak dapat diatasi.

Kata kunci: Badan Usaha Milik Negara, reformasi, kepentingan kelompok

Diterima tanggal : 23 Juni 2018 | Revisi tanggal : 15 Agustus 2018 | Disetujui tanggal : 20 September 2018

### PENDAHULUAN

Perusahaan negara, atau lebih dikenal dengan istilah BUMN merupakan wujud kehadiran negara di bidang ekonomi. Kehadiran perusahaan negara berkaitan dengan upaya 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.

Secara paradigmatik, pemikiran mengenai kehadiran perusahaan negara di 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.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) hadir di Indonesia sebagai hasil dari kebijakan nasionalisasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan Belanda di Indonesia. Kebijakan ini menunjukkan bahwa negara berupaya untuk tampil sebagai pengatur (*regulator*) dalam perekonomian nasional. Dengan adanya nasionalisasi, pembangunan sektor ekonomi diharapkan akan tumbuh dan berkembang melalui perusahaan-perusahaan tersebut.

Selain itu nasionalisasi tersebut dianggap sangat penting oleh negara, karena perusahaan-perusahaan tersebut dianggap menguasai hajat hidup rakyat sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Berawal dari sinilah BUMN kemudian memainkan peran yang amat besar dalam perekonomian nasional. Menariknya, pada masa Orde Baru BUMN juga mendapatkan tekanan privatisasi sebagai upaya untuk liberalisasi ekonomi Indonesia.

Tulisan ini merupakan kajian literatur yang akan membahas kegagalan privatisasi BUMN di era rezim orde baru dalam perspektif ekonomi politik.

## **DISKUSI: PENGALAMAN INDONESIA**

Privatisasi menjadi populer di Inggris sejak tahun 1979 ketika pemerintahan dipimpin oleh Perdana Menteri Margaret Thatcher. Selaku representasi dari kaum liberal klasik, Perdana Menteri Margaret 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 (Choirie, 2004).

Perdana Menteri Margaret 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).

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-Thatcherism 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).

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) hadir di Indonesia sebagai hasil dari kebijakan nasionalisasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 86 Tahun

1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan Belanda di Indonesia. Kebijakan ini menunjukkan bahwa negara berupaya untuk tampil sebagai pengatur (*regulator*) dalam perekonomian nasional. Dengan adanya nasionalisasi, pembangunan sektor ekonomi diharapkan akan tumbuh dan berkembang melalui perusahaan-perusahaan tersebut.

Selain itu nasionalisasi tersebut dianggap sangat penting oleh negara, karena perusahaan-perusahaan tersebut dianggap menguasai hajat hidup rakyat sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Berawal dari sinilah BUMN kemudian memainkan peran yang amat besar dalam perekonomian nasional. Secara historis, perkembangan BUMN dalam perekonomian nasional khususnya semasa Pemerintahan Orde Baru dapat dijelaskan sebagai berikut:

### ***Tahap Rehabilitasi dan Stabilisasi Ekonomi***

Terbaikannya pembangunan ekonomi di era Soekarno menyebabkan Pemerintahan Orde Baru di bawah Soeharto mewarisi masalah-masalah ekonomi yang sangat berat. Dalam bidang ekonomi, posisi dominan modal asing lemah karena telah dihancurkan melalui kebijakan nasionalisasi yang berlangsung dari tahun 1957 sampai tahun 1965. Posisi para pengusaha etnis Cina dan pribumi juga lemah karena dalam periode Demokrasi Terpimpin negara membangun industri dengan mengandalkan perusahaan-perusahaan negara. Warisan ekonomi Orde Lama memang tidak memberikan banyak tawaran bagi pemerintah Orde Baru, kecuali menempatkan dimensi ekonomi pada skala prioritas yang tinggi. Oleh karena itu, pemerintah Orde Baru segera menggulirkan program rehabilitasi dan stabilisasi sesuai kebutuhan dengan mengandalkan bantuan asing yang disediakan oleh IMF, Bank Dunia, dan negara-negara Barat.

Strategi pembangunan ekonomi Orde Baru sejak awal dirancang oleh ahli ekonomi berhaluan liberal yang dikenal dengan sebagai kaum teknokrat. Kelompok ini mendasarkan strategi pembangunannya pada nilai pragmatisme. Inti pragmatisme adalah kebijakan pintu terbuka.

Pragmatisme ditunjukkan dengan penerapan kebijakan makro ekonomi khas Barat yang menjadi rujukan keseluruhan strategi pembangunan. Kebijakan ini dipadu dengan keterbukaan terhadap arus modal asing dari negara-negara Barat. Selain itu, pragmatisme juga membuka peluang sebesar-besarnya bagi sektor swasta untuk berperan dalam perekonomian nasional dan sebaliknya mengurangi peranan perusahaan negara.

Berbalikan dengan kaum teknokrat, kelompok lain yang terdiri para perancang ekonomi nasionalis menginginkan pembangunan industri yang lebih dinamis. Mereka mengkritik cara berpikir kaum teknokrat seraya menolak teori keunggulan komparatif dan gagasan bahwa kemajuan ekonomi Indonesia hanya dapat dicapai lewat mekanisme pasar dan perdagangan bebas. Mereka sangat yakin bahwa negara merupakan agen penting pembangunan yang mampu menyusun suatu rencana nasional dalam mencapai tujuan-tujuan khusus, seperti industrialisasi, pertumbuhan produksi, distribusi ekonomi, dan lain sebagainya.

Berkaitan dengan peran perusahaan negara dalam ekonomi, para teknokrat berpendapat bahwa posisi pemerintah adalah memberi peranan yang amat penting dalam ekonomi pasar bebas kepada perusahaan swasta, walaupun masih berada di bawah bimbingan pemerintah secara umum. Salah seorang teknokrat, Widjojo Nitisastro, berpendapat bahwa pemerintah Orde Baru harus menekan godaan untuk menciptakan lagi “etatisme” ekonomi seperti yang dipraktekkan oleh rezim terdahulu (Mas’oed, 1989). Oleh karena itu para teknokrat berupaya melakukan usaha-usaha reformasi untuk mengubah perusahaan-perusahaan negara menjadi semi-negara atau swasta. Reformasi dilakukan karena Orde Baru makin bergantung pada modal asing dan bantuan dari lembaga-lembaga seperti IMF dan Bank Dunia. Pembaharuan perusahaan-perusahaan negara, karenanya, dapat ditilik sebagai upaya memenuhi kepentingan modal dari luar negeri.

Tindakan-tindakan “de-etatisasi” ini ditentang oleh orang-orang yang menganut

gagasan sosialis, yang beralasan semua sumber dan kegiatan ekonomi yang berkaitan dengan hajat hidup rakyat banyak harus dikendalikan negara, dan terutama oleh manajer perusahaan negara yang besar yang kebanyakan adalah perwira Angkatan Darat. Penentangan ini begitu kuat dan efektif sehingga pemerintah hanya berhasil menutup beberapa perusahaan negara yang kebanyakan merupakan perusahaan yang dikembalikan ke tangan asing dan mengubah sebagian besar sisanya menjadi perusahaan semi pemerintah (Mas'ood, 1989).

### ***Kembalinya Era Dominasi BUMN***

Kegagalan “de-etatisasi” membuat perusahaan-perusahaan negara tetap memainkan peran dominan dalam pembangunan ekonomi Orde Baru menyerupai tahun-tahun pertama era Demokrasi Terpimpin. Periode penting dalam pembangunan ekonomi Orde Baru ditandai dengan kenaikan harga minyak di pasar dunia berkat desakan negara-negara pengeksport minyak bumi.

Kenaikan harga berlangsung dalam dua tahap. Mulanya negara-negara Arab menaikkan harga minyak mentah dari US\$3 menjadi US\$ 5 per barel di pertengahan Oktober 1973 sebagai reaksi terhadap konflik Israel-Mesir (ditambah Suriah). Hanya dalam tiga bulan Organisasi Negara-Negara Pengeksport Minyak (OPEC) berhasil melipatgandakan harga hingga mencapai angka sekitar US\$ 12 per barel (Hiearij, 2005).

Dengan adanya ledakan minyak, pajak dari sektor ini naik dari 15 persen PDB pada tahun 1967 menjadi lebih dari 50 persen PDB setelah naiknya harga minyak pada tahun 1973 (Muhaimin, 1990:142). Pemerintah memanfaatkan sumber dana yang melimpah dengan berekspansi mendirikan banyak BUMN disertai suntikan dana secara besar-besaran ke BUMN-BUMN tersebut.

Hall Hill mencatat, pemerintah melakukan industrialisasi dengan investasi pada bidang-bidang strategis seperti: baja (termasuk bangkitnya kembali Krakatau Steel, pupuk, aluminium, pengilangan

minyak, dan semen). Konsekuensinya, investasi pemerintah pada perusahaan negara mulai meningkat tajam, setelah sebelumnya “tertinggal” hampir 10 kali nilai nominal selama kurun waktu 1972-1976 (Hill, 1996).

Ironisnya, ketika pemerintah mendapat *Windfall* dari Bonanza minyak, suhu politik di dalam negeri justru memanas oleh peristiwa Malari 1974. Peristiwa politik ini bermula dari sebuah demonstrasi mahasiswa besar-besaran menentang dominasi modal asing ketika Perdana Menteri Jepang Tanaka mengunjungi Jakarta pada tanggal 15 Januari 1974. Aksi yang semula damai, tiba-tiba berubah menjadi amuk massa dengan membakar mobil-mobil Jepang. Spekulasi menyebutkan bahwa peristiwa itu merupakan imbas dari konflik internal di tubuh militer antara kubu Jenderal Soemitro (Pangkopkamtib) dan kubu Jenderal Ali Moertopo (Opsus). Indikasinya, setelah peristiwa itu Jenderal Soemitro diberhentikan dan digantikan Laksamana Soedomo (Crouch, 1986).

Meski berbagai teori konspirasi pernah diajukan untuk menjelaskan Malari, insiden ini mencerminkan ketidakpuasan yang berlaku umum saat itu terhadap dominasi cara berpikir teknokrat liberal selama periode rehabilitasi ekonomi. Unsur pokok para penentang mencakup kubu nasionalis di kalangan perencana ekonomi, perwira militer dan intelektual yang disokong oleh para kapitalis pribumi dan para pengusaha kecil muslim. Koalisi ini meneriakkan isu anti kapital asing dan percaya bahwa program rehabilitasi yang diterapkan teknokrat liberal telah menjual perekonomian Indonesia kepada kapitalis internasional. Kelompok nasionalis juga berpendapat pembangunan ekonomi Indonesia sebaiknya diarahkan untuk mengurangi ketergantungan pada dunia luar seraya menciptakan otonomi yang strategis melalui pembangunan yang berbasis pada sektor industri yang terpadu, mandiri, dan berkelanjutan. Tidak heran, menguatnya kelompok nasionalis kemudian diikuti oleh pengalihan arah perekonomian dari strategi pembangunan yang berorientasi ke luar

menjadi berorientasi ke dalam (Hiearij, 2005).

Perubahan kebijakan pasca peristiwa Malari ditandai keluarnya kebijakan investasi yang lebih restriktif. Modal asing memang terus mempertahankan dominasinya di sektor minyak dan pertambangan. Namun perusahaan-perusahaan asing dipaksa untuk membentuk *joint venture* dengan pengusaha lokal dan tidak diperbolehkan melakukan investasi di sektor-sektor tertentu. Pemerintah mengizinkan akses yang terbatas dan terkendali pada sektor-sektor padat modal dan teknologi sebab pengusaha-pengusaha dalam negeri masih memerlukan teknologi dan ketrampilan berorganisasi dan manajemen dari perusahaan-perusahaan tersebut (Hiearij, 2005). Pada periode ini, tekanan dari departemen-departemen teknis untuk kembali mendapatkan kekuasaan atas BUMN pun menguat dan mementahkan kembali upaya reformasi atas BUMN yang dilakukan kelompok teknokrat pada akhir 1960-an. Dengan demikian kontrol operasional BUMN kembali di bawah departemen teknis yang terkait (Saidi, 1998).

Sementara itu sejalan dengan kecenderungan harga minyak yang terus meningkat, ledakan harga minyak kembali terjadi dengan ditandai kenaikan harga minyak internasional dari US\$ 12,6 hingga US\$ 13,55 pada tahun 1974-1978 menjadi US\$ 18,66 pada tahun 1979. Ledakan harga minyak menyediakan sumber dana segar bagi penerimaan negara dan dengan sendirinya meningkatkan kapasitas negara untuk melakukan investasi. Dalam periode 1974-1978, seiring ledakan minyak pertama, penerimaan minyak mengalami loncatan dari Rp 957 milyar menjadi Rp 2.309 milyar. Setelah mengalami sedikit penurunan di tahun 1982, peningkatan lebih jauh terjadi pada periode ledakan kedua dari Rp 4.260 milyar di tahun 1979 menjadi Rp 11.144 milyar di tahun 1985. Dalam sebelas tahun, penerimaan minyak Indonesia bertambah lebih dari sepuluh kali lipat (Hiearij, 2005).

Arti penting rezeki minyak tampak lebih jelas dari sisi total pendapatan negara. Secara umum pendapatan negara berasal dari berbagai sumber, sebagian dari penerimaan pajak penghasilan dan pajak perusahaan, sebagian dari perusahaan-perusahaan negara, tarif dan bea perdagangan, dan sebagian lainnya dari bantuan maupun pinjaman luar negeri. Semula pada periode stabilisasi, perdagangan dan bantuan asing mendominasi sumber finansial negara dan mencakup lebih dari 60 persen total pendapatan. Tapi perlahan-lahan, dalam tahun fiskal 1972/1973 hingga 1975/1976 peran penerimaan minyak mencakup hampir 50 persen dari total pendapatan, serta mencapai puncaknya dalam tahun fiskal 1981/1982 pada angka 62 persen (Hiearij, 2005).

Peningkatan pendapatan negara dari minyak ini tentu saja memperkuat peran BUMN sebagai agen pembangunan. Dengan mengutip Hall Hill, Hiearij (2005) mengatakan bahwa kembalinya dominasi BUMN dapat dilihat dari jumlah modal yang ditanam negara di perusahaan-perusahaan negara. Jika pada periode 1973-1976 modal yang ditanam meningkat dari Rp 41 milyar menjadi Rp 218 milyar, maka setelah ledakan minyak yang kedua, jumlah ini meningkat lebih besar lagi dari Rp 253 milyar di tahun 1979 menjadi Rp 592 milyar di tahun 1983.

### ***Krisis Ekonomi dan Tekanan Privatisasi BUMN***

Setelah mengalami ledakan, harga minyak dunia kemudian merosot tajam dari US\$ 35,15 per barel pada tahun 1982 menjadi US\$ 29,50 per barel pada tahun 1985, dan turun lagi menjadi US\$ 9 per barel pada tahun 1986. Resesi di negara-negara industri maju, diyakini secara luas menjadi faktor mendasar yang menyebabkan penurunan substansial permintaan minyak bumi dari 32-40 juta barel per hari pada akhir 1982 menjadi 16-17 juta barel di tahun 1983 (Hiearij, 2005). Kemerosotan ini mempengaruhi peningkatan defisit transaksi transaksi berjalan milik Indonesia dari US\$ 2,8 miliar pada tahun 1981/1982 menjadi

US\$ 7 miliar pada tahun 1982/1983 sehingga pada tahun 1983, cadangan devisa Indonesia hanya US\$ 3,3 miliar (Jusuf, 2005:148). Mengingat dominasi minyak melebihi 60 persen total pendapatan Indonesia, maka dengan sendirinya krisis ini menggerogoti peran dominan negara dalam pembangunan.

Menyadari masalah seperti itu, Presiden Soeharto kemudian mendekati lembaga donor internasional untuk mendapatkan bantuan. Langkah Presiden Soeharto tersebut melahirkan keputusan-keputusan besar berupa kebijakan penyesuaian (Saidi, 1998). Pemerintah selama Repelita IV mulai mempromosikan kehadiran investasi swasta yang diharapkan tumbuh pada angka 17,6 persen per tahun dari Rp 8,7 triliun pada 1984-1985 menjadi Rp 19,5 triliun pada 1988-1989. Di saat bersamaan angka pertumbuhan investasi negara direncanakan mengalami peningkatan hanya sebanyak 14,4 persen per tahun menjadi Rp 20,5 triliun pada 1988-1989, mencakup 51,3 persen dari total investasi dibandingkan dengan 54,7 persen pada 1984-1985 (Hiarij, 2005).

Situasi tersebut dimanfaatkan oleh para teknokrat untuk mendesak gagasan reformasi BUMN. Salah seorang teknokrat, 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 (Saidi, 1998:107). 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: (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).

### **Konflik Antar Elit Politik**

Reformasi ekonomi tahun 1980-an itu mampu menghasilkan sejumlah perubahan signifikan. Sekalipun demikian, di banyak sektor masih dijumpai regulasi-regulasi tertentu secara ketat. Salah satu bidang yang masih terdapat regulasi ketat adalah badan usaha milik negara (BUMN), padahal banyak BUMN berada dalam kondisi tidak efisien dan beberapa di antaranya berada pada kondisi parah. Namun di saat sektor perekonomian lain dideregulasi secara substansial, upaya mereformasi BUMN mengalami kegagalan (Mallarangeng, 2004).

Masalah utama reformasi BUMN pada akhirnya terletak pada kenyataan bahwa kepentingan yang berakar di sekitar perusahaan-perusahaan negara begitu besar untuk diatasi oleh para teknokrat yaitu kepentingan departemen teknis yang menikmati berbagai aturan yang ada. Mengenai hubungan antara departemen-departemen tersebut dengan BUMN, Hall Hill (1996) mengatakan: “perusahaan-perusahaan negara yang berada di bawah pengawasan mereka (departemen-departemen teknis) merupakan sumber dana tambahan yang berharga. Sudah menjadi praktik umum bagi para birokrat senior yang duduk di dewan pimpinan perusahaan semacam itu bahwa uang yang mereka terima melebihi gaji pemerintah yang resmi. Perusahaan-perusahaan tersebut sering merupakan sumber penghasilan tambahan bagi staf departemen, mulai dari perumahan sampai perjalanan ke luar negeri.

Di pihak lain, ada pula kepentingan 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 dipimpinya. 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 (Mallarangeng, 2004).

Dengan saling terkaitnya berbagai kepentingan yang ada, maka tidak mengherankan jika kaum nasionalis yang memimpin departemen teknis, seperti Ginandjar Kartasasmita dan B.J. Habibie, melancarkan serangan balik yang keras terhadap gagasan swastanisasi (Mallarangeng, 2004). Ginandjar Kartasasmita yang saat itu menjabat Menteri Pertambangan dan Energi menyatakan bahwa BUMN juga harus dimanfaatkan untuk mencapai tujuan sosial, yakni sebagai “agen pembangunan”. Saat di depan para anggota DPR pada bulan september 1989, Ginandjar menyatakan bahwa kriteria Sumarlin untuk menilai status kesehatan BUMN itu tidak selayaknya begitu saja langsung diterapkan pada Pertamina dan PLN –dua BUMN yang berada di bawah kendalinya. Ginandjar mengatakan bahwa mereka beroperasi tidak hanya demi mengejar keuntungan, tetapi juga untuk tujuan sosial sebagaimana dimandatkan oleh pemerintah (Saidi, 1998).

Tanpa menyangkal perlunya meningkatkan efisiensi, Ginandjar menyatakan bahwa proses deregulasi sejak pertengahan 1980-an telah melebarkan jurang antara kelas bisnis atas dan bawah. Lebih lanjut dengan mengutip Kebijakan Ekonomi Baru Malaysia, ia menyatakan bahwa kebijakan protektif, yang bertujuan membangun kelas pengusaha pribumi, diperlukan oleh seluruh bangsa. Maka selama menjabat sebagai Menteri Pertambangan dan Energi (1988-1993) dia masih terus membela posisi dan peran BUMN yang berada di bawah departemennya sekaligus mendukung pengusaha-pengusaha pribumi yang bergerak di bidang pengeboran, seperti:

Aburizal Bakrie (Bakrie Group), Fadel Muhammad (Bukaka), dan Arifin Panigoro (Medco) (Saidi, 1998). Selaku Menteri Pertambangan dan Energi, Ginandjar juga turut memainkan peran penting dalam sejumlah proyek, seperti: proyek pengeboran empat lapangan minyak (Pendopo, Jatibarang, Prabumulih, Bunyu); maupun pembangunan kilang minyak Exxor I di Balongan Jawa Barat yang memungkinkan Ginandjar menyediakan akses menguntungkan bagi para pengusaha pribumi (Tempo, 25 Oktober 2004).

Sejalan dengan kebijakan itu, studi yang dilakukan Aritonang (1999) mencatat bahwa para kerabat, keluarga, dan kroni Presiden Soeharto juga menjalankan kontrak dengan Pertamina sejak dari eksplorasi, eksploitasi, distribusi, transportasi, hingga penyewaan kapal tanker. Di bidang eksplorasi, PT Humpuss Patra Gas milik Hutomo Mandala Putra (Tommy) memperoleh hak eksplorasi minyak di Cepu. Tommy pun menanam investasi sebesar US\$ 60 juta untuk proyek pengilangan. Kemudian dengan bendera Humpuss Intermoda Transportasi (HIT), ia menangani transportasi perminyakan, pelumas, dan metanol. Untuk metanol, Pertamina telah menunjuk PT Humpuss Trading secara khusus untuk mendistribusikan 100 persen metanol. PT Humpuss Trading pun telah ditunjuk untuk mengangkut PTA (*Purified Teraphthalid Acid*).

Di samping Humpuss Patra Gas, terdapat pula PT Asia Pasific Petroleum Refinery (APPRI) yang merupakan kerjasama Bambang Trihatmodjo (Bimantara), Bambang Yoga Sugomo (Grup Kresna), dan Wisnu Suhardono dalam menangani pengilangan minyak dan transportasi. Ketiga mitra ini pun bekerjasama dengan Asia Pasific Petroleum (Hongkong) dan Dailing Engineering (Korsel) untuk menangani proyek pengilangan di Situbondo Jatim. PT APPRI dan PT Buana Ganda Perkasa milik Proboseutedjo telah ditunjuk Presiden Soeharto untuk melakukan negosiasi kontrak dengan Pertamina selama 10 tahun dalam rangka pengembangan kilang minyak. PT Buana Ganda Perkasa yang merupakan

anak perusahaan Mercu Buana ini juga mendapat jatah lokasi di Probolinggo Jawa Timur. Sementara itu, PT Nusamba Energy Pratama milik Mohammad "Bob" Hasan bekerjasama dengan Unocal Ganal, menggarap pengilangan minyak lepas pantai di Ganal Kalimantan Timur. PT Nusamba Energy Pratama juga menjalin kerjasama dengan Mitsubishi Corp untuk menggarap pengilangan minyak di Lombok, Nusa Tenggara Barat.

## PENUTUP

Kegagalan privatisasi BUMN pada tahun 1980-an bersumber pada besarnya *vested interest* di sekitar perusahaan-perusahaan negara yaitu kepentingan kelompok birokrat nasionalis di berbagai departemen teknis maupun kepentingan lembaga politik utama Orde Baru khususnya kalangan militer dan bahkan Presiden Soeharto sendiri dalam jalinan kepentingan yang rumit itu. Proses perubahan kebijakan tersebut melibatkan interaksi yang dinamis di antara banyak pihak dan banyak kepentingan. Dari perspektif ekonomi 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 ia merupakan komoditas politik. Peran yang kedua ini amat sentral mengingat kelangkaan komoditas migas berpotensi menyebabkan timbulnya keresahan publik yang dapat memicu dicabutnya "kontrak politik".

## DAFTAR PUSTAKA

Aritonang, Diro, 1999, *Runtuhnya Rezim daripada Soeharto, Rekaman Perjuangan Mahasiswa Indonesia 1998*, Bandung: Pustaka Hidayah.

Choirie, A. Effendy, 2004, *Privatisasi Versus Neo-Sosialisme*, Jakarta: LP3ES

Crouch, Harold, 1986, *Militer dan Politik di Indonesia* (terj.), Jakarta: Sinar Harapan.

Hill, Hall, 1996, *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966, Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif*, Yogyakarta: Pusat Antar Universitas (Studi Ekonomi) UGM bekerjasama dengan PT Tiara Wacana Yogya.

Hiearij, Eric, 2005, *Materialisme Sejarah Kejatuhan Soeharto, Pertumbuhan dan kebangkrutan kapitalisme Orde Baru*, Yogyakarta: IRE Press.

Jusuf, Muhammad Machmudin, 2005, *Privatisasi layanan Publik: Studi Tentang Dimensi Politik Kebijakan Pembangunan Jalan Tol Cawang-Tanjung Priok*, Desertasi S-3 Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM.

Mallarangeng, Rizal, 2004, *Mendobrak Sentralisme Ekonomi Indonesia 1986-1992*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

Mas'ood, Mohtar, 1989, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, Jakarta: LP3ES.

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.

Muhaimin, Yahya A., 1990, *Bisnis dan Politik, Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, Jakarta: LP3ES.

Saidi, Zaim, 1998, *Soeharto Menjaring Matahari, Tarik Ulur Reformasi Ekonomi Orde Baru Pasca 1980*, Bandung: Mizan.

TEMPO 25 Oktober 2004, "Kasus-Kasus Korupsi di Indonesia".