

MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Tahun XIV, Nomor 4, Oktober 2001

ISSN 0216-2407

**Konflik Dayak-Madura di Kalimantan Tengah:
Melacak Akar Masalah dan Tawaran Solusi**
Ruslikan

**Pemberdayaan Masyarakat Kepulauan
di Jawa Timur**
Septi Ariadi

Kemiskinan dan Pemberdayaan Masyarakat Miskin
Bagong Suyanto

**Pangan, Penduduk dan Teknologi Pertanian:
Sebuah Perdebatan Teoritis**
Doddy S. Singgih

Menakar Peran BUMN di Era Otonomi
Koko Srimulyo

**Analisis Politik Ekonomi Petani
Dalam Struktur Hubungan antara
Negara dan Pasar**
Mustain Mashud

Kekuasaan dan Kekerasan
Thomas Santoso

MASYARAKAT, KEBUDAYAAN DAN POLITIK diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga sebagai terbitan berkala empat bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum yang efektif bagi komunikasi belajar mengajar.

Pemimpin Umum
Sri Sanituti Hariadi

Penanggungjawab
I Basis Susilo

Dewan Redaksi
Soetandyo Wignjosoebroto
A Ramlan Surbakti
Hotman M Siahaan
Dede Oetomo

Pemimpin Redaksi
Wahyudi Purnomo

Sekretaris Redaksi
Hariono

Redaksi Pelaksana
Priyatmoko
T Sumarnugroho
Sutinah
Yusuf Emawan

Produksi dan Marketing
Wisnu Pramutanto
Suyono

STT No 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981
ISSN 0216-2407

Alamat Redaksi
FISIP Unair
Jl Airlangga 4-6
Surabaya 60286,
Indonesia
Tilpon 031-5034015
Fax 031-5022492
e-mail: mkp@sbv.centrin.net.id

Ketentuan Minimal untuk Penulis

1. Tulisan orisinal dan belum pernah di media penerbitan lain.
2. Tulisan spasi rangkap pada kertas kuwarto yang diketik dengan Microsoft Word (MS) atau Word Star (WS).
3. Menyerahkan *printout* dan *copy* disketnya
4. Judul dibuat jelas, ringkas dan padat.
5. Isi tulisan mempunyai relevansi kuat dengan kebutuhan belajar-mengajar di lingkungan ilmu-ilmu sosial.
6. Isi tulisan berkaitan erat atau disesuaikan dengan bidang keilmuan yang selama ini dikuasai penulis.
7. Memperhatikan objektivitas substansi dan kaidah-kaidah umum keilmiah.
8. Pertanggungjawaban isi ada pada penulis.
9. Penulis mengirimkan riwayat hidupnya.
10. Menggunakan Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris secara benar dan baik dengan alur dan struktur kalimat yang jelas dan benar.
11. Kutipan ditulis secara *running notes*. Kutipan dan kepastakaan disusun menurut contoh berikut.
Kutipan:
..... (Kennedy, 1993:145-9).
Daftar Kepustakaan:
Kennedy, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century* (London: Harper Collin Publisher, 1993).
McEachern, Dough, "Clash Analysis," in Andrew Parkin et al., (eds.), *Government, Politics, Power and Policy in Australia*, 5th ed. (Melbourne: Longman Cheshire, 1994).
12. Redaksi mengembalikan tulisan kepada penulis bila tulisannya dipandang belum layak muat dan memerlukan revisi.
13. Redaksi berwenang mengedit sebuah tulisan tanpa merubah isi dan pokok pikiran penulisnya.

PENGANTAR REDAKSI

Edisi Tahun XIV, Nomor 4, Oktober 2001 berisi tujuh. Tujuh artikel tersebut membahas bidang kajian antropologi, sosiologi, politik, dan administrasi negara. Tulisan mengenai kajian antropologi ditulis oleh Ruslikan. Persoalan sosiologi oleh Septi Ariadi, Bagong Suyanto, dan Doddy S Singgih. Persoalan politik ditulis oleh Mustain Mashud dan Thomas Santoso. Sedangkan persoalan administrasi ditulis oleh Koko Srimulyo.

Seperti edisi-edisi sebelumnya, dalam edisi ini kami menyertakan asal perguruan tinggi dan latarbelakang pendidikan para penulis di bawah nama penulis, agar sidang pembaca dapat mengetahui secara segera siapa penulis makalah yang sedang atau akan dibaca. Kami menyadari bahwa informasi mengenai latar belakang penulis tidak dituliskan selengkap sebelumnya.

Dalam edisi ini, kami berupaya tetap mempertahankan keberadaan "Indeks Penulis dan Tulisan *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* sejak Edisi 1999". Kami berharap sidang pembaca dapat mengetahui tulisan-tulisan apa saja yang sudah pernah dimuat di jurnal ini. Apabila diantara sidang pembaca memerlukan hasil-hasil tulisan yang pernah dimuat sebelum edisi ini, dapat menghubungi kami di alamat, tilpon atau e-mail seperti yang telah tertera dalam rubrik ini.

Sekali lagi kami mohon maaf bila masih terdapat beberapa kelemahan teknis seperti pemotongan kata yang terkesan dipaksakan untuk mengejar kerapian kolom. Di samping itu, ketika kami banyak mendapatkan kiriman artikel, sebenarnya kami ingin sekali dapat memuat seluruhnya, akan tetapi kami terpaksa menyeleksi sesuai syarat yang ada dan keterbatasan ruang dalam jurnal ini.

Sampai saat ini kami selalu mengharapkan masukan dari pembaca mengenai tulisan-tulisan yang telah dimuat dalam edisi ini. Masukan-masukan dapat berupa artikel ilmiah, kritik atau tanggapan ilmiah berupa artikel terhadap hasil pemikiran-pemikiran yang telah diajukan oleh penulis-penulis sebelumnya, dan resensi buku. Seperti edisi ini dan edisi-edisi sebelumnya, jurnal ini menerima juga tulisan-tulisan berbahasa Inggris.

Kami selalu berharap, jurnal *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* ini bisa menjadi salah satu media bagi para ilmuwan ilmu-ilmu sosial dalam rangka menciptakan suatu komunitas belajar yang kreatif dan produktif (*a productive and creative learning community*) di tengah-tengah masyarakat luas.

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	iii
Daftar Isi	iv
Konflik Dayak-Madura di Kalimantan Tengah: Melacak Akar Masalah dan Tawaran Solusi Ruslikan	1
Pemberdayaan Masyarakat Kepulauan di Jawa Timur Septi Ariadi	13
Kemiskinan dan Pemberdayaan Masyarakat Miskin Bagong Suyanto	25
Pangan, Penduduk dan Teknologi Pertanian: Sebuah Perdebatan Teoritis Doddy S. Singgih	43
Menakar Peran BUMN di Era Otonomi Koko Srimulyo	55
Analisis Politik Ekonomi Petani dalam Struktur Hubungan Antara Negara dan Pasar Mustain Mashud	77
Kekuasaan dan Kekerasan Thomas Santoso	89
Indeks Penulis dan Tulisan	v

MENAKAR PERAN BUMN DI ERA OTONOMI

Koko Srimulyo

Dosen FISIP Universitas Airlangga
lulusan Unair (S1) dan (S2)

Abstract

The inducement of local autonomy requires local skills and autonomy to get sufficient fund support for local developmental programs, as well as a new paradigmatic change in business units, including State Enterprises. The State Enterprises are not responsible and give their profits only to the federal Government, but also to participate and be responsible in the sustainability of local development programs. This papers describes the strong need of the local government, including the east Java Province, to the willingness of State Enterprises to contribute the fund for local programs. While as *corporate citizen* State Enterprises politically are required to pursue a social mission, they also need to be run professionally according to branchmark. This places the State Enterprises in a difficult and dilemmatic position.

Keywords: State Enterprises, Indonesia, East Java, autonomy, corporate citizen.

Sejak Januari 2001 kebijakan otonomi daerah benar-benar telah digulirkan, dan ini berarti sistem pemerintahan di Indonesia mau tidak mau telah pula mengalami perubahan yang sangat signifikan. Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah —yang merupakan tonggak awal (*benchmark*) pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi—sudah barang tentu akan menciptakan atmosfir baru dalam wacana manajemen Pemerintahan Daerah, khususnya terhadap pengelolaan keuangannya.

Selama ini, di Indonesia manajemen Keuangan Pemerintah

Daerah yang setiap tahunnya tercermin dalam konfigurasi APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), umumnya terbangun atas dua komponen utama yakni kontribusi atau subsidi Pemerintah Pusat dan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sesuai dengan azas dekon-sentrasi yang digariskan oleh Undang-undang tentang Pemerintah Daerah yang berlaku sebelumnya (UU No. 5 Tahun 1974), komponen utama yang mendominasi struktur APBD adalah dana subsidi dari Pemerintah Pusat, sehingga dalam hal ini Pemerintah Pusat menjadi subyek dominan dalam manajemen keuangan daerah pada khususnya dan manajemen Pemerintahan Daerah pada umumnya. Peran PAD sendiri setiap tahunnya diperkirakan hanya bergerak antara 15-25%,

sehingga posisi berbagai daerah boleh dikata sangat marginal dalam kemandirian membiayai kegiatan pembangunan.

Walaupun banyak daerah secara riil memiliki potensi dan volume sumber-sumber PAD yang cukup besar dan sangat dimungkinkan bagi daerah tersebut untuk mandiri (otonom), akan tetapi Pemerintah Pusat senantiasa melakukan penyerapan besar-besaran terhadap sumber-sumber pendapatan yang ada di daerah. Daerah Instimewa Aceh misalnya, pada tahun 1997 sebetulnya mampu menghasilkan Rp 30 triliun pendapatan kotor yang keluar dari perut bumi Aceh. Akan tetapi APBD Aceh pada tahun anggaran 1997/1998 hanya memperoleh 0,35% dari kekayaan alam yang disedot ke pusat. Demikian juga untuk daerah Riau. Total sumbangan Riau terhadap penerimaan negara mencapai Rp 59,146 triliun pada tahun anggaran tahun 1997/1998, tetapi ironisnya Pemerintah Pusat hanya mengembalikan 1,71% atau sekitar 1,013 triliun saja (Forum, 7 Januari 2001). Hal ini juga terjadi pada daerah-daerah lain seperti Irian Jaya, Kalimantan Timur, Jawa Barat dan sebagainya.

Secara politis, dominasi pusat terhadap daerah di masa lalu memang ditengarai sengaja dilakukan sebagai bagian dari upaya sistematis Pemerintah Pusat untuk memposisikan institusinya sebagai suprastruktur serta menempatkan daerah sebagai subordinat dan dependen kepadanya. Daerah harus menunggu datangnya dana bantuan

dari pusat untuk pembangunan di daerahnya. Menurut Syamsuddin Haris (Kompas, 28 April 2000), hal ini terjadi karena penyelenggaraan pemerintahan di daerah telah mengalami distorsi terutama pada cara pandang pemerintah (rezim) yang menjadikan kebijakan otonomi daerah sebagai instrumen sentralisasi, eksploitasi dan penyeragaman atas daerah yang sangat beragam. Pemerintah Pusat menempatkan diri seolah-olah sebagai "Robin Hood", tetapi sesungguhnya berperilaku layaknya Malin Kundang, karena merampas kekayaan lokal tanpa pernah mengakui daerah-daerah sebagai "ibu kandung" dan sumber inspirasinya.

Selama Orde Baru hingga tahun 2000, ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pusat umumnya sangat tinggi. Dilihat dari aspek keuangan daerah, misalnya ketergantungan Pemerintah Daerah pada Pusat adalah sebesar 41% sampai 92%. Sedangkan sumbangan atau kontribusi PAD terhadap APBD hanya berkisar 7,1% sampai 59% (Tim Fisipol UGM, 1995). Studi yang dilakukan Simanjutak menemukan, dari 26 propinsi yang ada di Tanah Air, hanya 2 propinsi saja —yaitu Bali dan DKI Jakarta— yang PAD-nya melebihi 50% dari APBD. Sementara itu, sebagian besar yang lain hanya berkisar antara 20-30%, bahkan ada 2 propinsi yang PAD-nya hanya di bawah angka 10%. Untuk Daerah Tingkat II, kondisinya bahkan jauh lebih parah. Dari 298 Dati II yang ada, dilaporkan sebanyak 150

daerah yang sumbangan PAD-nya kurang dari 10%.

Dalam kaitannya dengan PDRB (Produk Domestik Regional Bruto), menurut Sanit (1998) kontribusi PAD terhadap PDRB Dati II hanya berkisar antara 0,23% sampai 0,72% di tahun 1990. Padahal besarnya kontribusi PAD ini bisa dijadikan salah satu ukuran keotonomian suatu daerah. Semakin besar sumbangan PAD terhadap APBD, semakin besar pula keotonomian suatu daerah. Hasil studi yang dilakukan I Putu Riasa dari Bappenas (1999) mensinyalir paling-tidak ada 10 propinsi yang kemungkinan akan bangkrut jika kebijakan otonomi benar-benar diberlakukan karena kecilnya PAD yang dimiliki. Bali, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah adalah beberapa di antara propinsi yang Pemdanya terancam gulung tikar. Di daerah tersebut, selama ini APBD dipasok dari Jakarta rata-rata lebih dari 80 persen, sehingga jika mereka dibiarkan untuk hidup secara mandiri boleh jadi akan kesulitan (TEMPO, 7 Januari 2001).

Saat ini, kendati pelaksanaan otonomi daerah masih menjadi pro dan kontra, bagaimana pun pemberian kemandirian dan kesempatan bagi daerah untuk mengatur dirinya sendiri paling-tidak telah melahirkan harapan-harapan baru yang menggairahkan. Dengan digulirkannya kebijakan desentralisasi dan dekonsentrasi, fenomena ketimpangan antar wilayah, kemiskinan dan semacamnya diharapkan tidak akan terjadi lagi pada masa mendatang sebab

dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah, maka era baru Pemerintahan Daerah benar-benar telah hadir. Pemerintah Daerah bakal berperan sebagai "*the real manager*" dalam operasionalisasi roda manajemen pemerintahan daerah. Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal serta kewenangan di bidang lain (Pasal 7 ayat 1, UU No. 22 Tahun 1999). Untuk fungsi-fungsi yang menjadi pengecualian tersebut, kendali sehari-hari sepenuhnya tetap dipegang oleh Pemerintah Pusat.

Peran BUMN

Di balik optimisme dan harapan yang melambung di era otonomi, pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah ini sesungguhnya juga membawa implikasi yang cukup berat bagi rumah tangga daerah dikarenakan Pemerintah Daerah —mau tidak mau— harus berperan sebagai lembaga mandiri yang mampu mengurus sekaligus membiayai akan kebutuhan rumah tangganya (baca: keuangan) sendiri tanpa harus bergantung sepenuhnya pada bantuan dari Pemerintah Pusat.

Dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, maka konsekuensi yang tak terelakkan adalah kewajiban Pemerintah daerah untuk mendanai Anggaran Pendapatan

dan Belanja Daerah (APBD)-nya dari sumber-sumber penerimaan Daerah, terutama peran PAD akan menjadi semakin besar. Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang otonom, jumlah APBD idealnya secara signifikan didukung oleh PAD masing-masing sehingga hal ini dapat dimaknai sebagai refleksi atas partisipasi nyata dari anggota masyarakatnya. Di sisi lain, alokasi dana APBD idealnya mencerminkan tingkat manfaat internal dan eksternal yang berpeluang diterima oleh masyarakat yang ada di daerah itu sendiri.

Oleh karena itu daerah harus mampu memanfaatkan dan/atau mengelola sumber-sumber keuangannya sehingga mempunyai makna strategis dalam pembiayaan pemerintahan dan pembangunan. Menurut UU No. 25 Tahun 1999 sumber-sumber penerimaan Daerah dalam pelaksanaan otonomi meliputi: (a) Pendapatan Asli Daerah, (b) Dana Perimbangan, (c) Pinjaman Daerah, dan (d) Lain-lain Penerimaan yang sah. Sejak otonomi diberlakukan bulan Januari 2001, maka Daerah dituntut siap untuk mengenali kemampuan dan potensi daerahnya sendiri, terutama dalam bidang finansialnya, dan hal ini jelas akan membutuhkan identifikasi kembali potensi sumber-sumber penerimaan Daerah baik secara intensifikasi maupun ekstensifikasi.

Salah satu potensi sumber-sumber penerimaan Daerah yang saat ini ramai "diincar" oleh Daerah-daerah adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN). BUMN adalah salah satu pilar kekuatan ekonomi selama

33 tahun pembangunan nasional yang fungsinya sebagai agen pembangunan dan sebagai penghasil keuntungan telah begitu jelas dirasakan. Kenyataan selama ini menunjukkan tak sedikit BUMN yang mampu menciptakan profit dan bisa menjalankan fungsinya secara optimal sebagai agen pembangunan, sehingga bisa dipahami jika berbagai daerah berkeinginan "menguasai" BUMN melalui kepemilikan saham BUMN yang ada di wilayahnya. Di Jawa Pos Jum'at 5 Januari 2001 dilaporkan bahwa Pemerintah Propinsi Kalimantan Timur bermaksud untuk menguasai saham BUMN yang ada di wilayahnya sebesar 20-30%, demikian juga dengan Irian Jaya dan daerah-daerah lainnya, bahkan Daerah Riau sampai saat ini masih tetap ngotot untuk menguasai 70% saham BUMN dari dari pertambangan minyak dan gas bumi.

Di Sulawesi Selatan, Gubernur dikabarkan telah mendesak keras pada pemerintah pusat agar meninjau kembali isi kontrak pertambangan nikel seluas 9 ribu hektar di Kabupaten Luwu Utara. Hasil sumbangan PT Inco pada Pemda Sulawesi Selatan sebesar 5 milyar atau 600 ribu dollar US per tahun dinilai Gubernur Palaguna terlalu kecil dibandingkan keuntungan PT Inco yang dalam waktu setengah tahun saja mampu menaguk keuntungan hingga 49,2 juta dollar US (TEMPO, 7 Januari 2001). Di Sumatra Selatan, Pemda dilaporkan juga telah mensahkan sebuah Perda yang meminta PT Semen Baturaja untuk menaikkan

setoran pajak dari 4 rupiah per sak menjadi 40 rupiah per sak, dan saat ini dikabarkan tengah bernegosiasi dengan PT Pusri untuk juga menyetor pajak 50 rupiah per sak (Gatra, 6 Januari 2001).

Daerah Aceh, menurut Gubernur Aceh Abdullah Puteh, pihaknya juga menginginkan menguasai semua saham BUMN, dengan harapan kepemilikan saham tersebut akan mampu menghidupkan puluhan BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) yang dalam realitanya sangat minim dari aspek permodalan. Persoalan permodalan—yang berimplikasi pada kinerja BUMD ini hampir merata pada sebagian besar daerah-daerah. Kontribusi BUMD terhadap PAD adalah yang paling kecil (3,0%) dibandingkan dengan sumber-sumber penerimaan PAD lainnya, seperti pajak yang mampu memberikan kontribusi sebesar 83,6%, retribusi daerah 8,3% dan pendapatan lain-lain 5,1% (Forum, 7 Januari 2001). Oleh karena itu Aceh berkeinginan untuk memiliki saham pada perusahaan-perusahaan yang ada di wilayahnya melalui BUMD-BUMD.

Di Jawa Timur sendiri, persoalan "penguasaan" BUMN lain lagi bentuknya. Menurut Kepala Dinas Pendapatan Daerah, di Jawa Timur terdapat hampir 60 BUMN yang setiap tahunnya mampu memberikan setoran kepada Pemerintah Pusat sebesar sekitar Rp 16-17 triliun. Bagi Jawa Timur dengan meminta bagian kurang-lebih sebesar 30% keuntungan BUMN itu untuk memperbesar PAD, selain

dinilai proporsional, sesungguhnya juga mendesak karena disadari bahwa *dropping* DAU sendiri tidak mungkin mampu menutupi kebutuhan pembangunan secara keseluruhan (Jawa Pos, 8 Januari 2001).

Fenomena daerah-daerah yang berkeinginan "mengincar" dan "menguasai" BUMN-BUMN yang berada di wilayahnya—dengan berbagai bentuk—sebagai upaya untuk meningkatkan sumber-sumber pendapatan daerah merupakan masalah yang menarik untuk dikaji lebih jauh, karena bagaimana merealisasinya tentunya bukanlah hal yang mudah, bahkan ada kesan isu ini telah menyulut kontroversi yang berkepanjangan. *Harian Surabaya Post*, 11 Januari 2001 telah melaporkan adanya keberatan sejumlah pimpinan BUMN, khususnya PTPN X, XI, dan XII yang risau atas keinginan sejumlah daerah untuk menguasai BUMN. Seperti diketahui, sampai saat belum ada landasan hukum yang jelas yang secara teknis mengatur dan mengakomodasikan "keinginan" dari daerah-daerah di atas, sehingga yang muncul adalah kesimpangsiuran. Di samping itu rencana berbagai daerah untuk menguasai BUMN, juga tidak menutup kemungkinan akan muncul "konflik" persaingan antara Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam kaitannya dengan "penguasaan" BUMN-BUMN yang berada di wilayahnya.

BUMN yang di masa lalu dianggap sebagai sarang penyamun dan tempat bercokolnya KKN

memang sempat terbukti berperan cukup efektif dalam merespons krisis. Di tengah situasi krisis yang berkepanjangan, manajemen BUMN yang konvensional, lamban dalam merespon perubahan, dan terkesan kurang profesional, ternyata justru terbukti mampu tampil sebagai "katup pengaman" di masa krisis yang diharapkan dapat berperan sebagai *engine of growth* (Suwandi, 1999). Meskipun begitu tidak semua BUMN yang ada di Indonesia tergolong sehat. Menurut DR. Sofyan A. Djalil (Usahawan, Juni 1999) pada tahun 1997 terdapat 54% BUMN dalam kondisi tidak atau kurang sehat, sehingga dibutuhkan seseorang yang mampu "menyulap" BUMN menjadi sehat. Dari sekitar 160 BUMN dengan total asset sebesar Rp 460 triliun pada akhir tahun 1997, ternyata kinerja keuangannya sangat tidak mengembirakan. Dilihat dari *return on asset* (ROA) rata-rata tidak pernah lebih dari 4% bahkan pada tahun 1997 hanya 2,6%. Kondisi ini menunjukkan terjadinya inefisiensi dalam penggunaan sumberdaya (*resources*).

Dengan melihat kelebihan dan kekurangan BUMN seperti diuraikan di atas, oleh karena itu keinginan Daerah-daerah untuk "menguasai" BUMN hendaknya diawali oleh adanya suatu pengkajian yang cermat dan komprehensif mengenai kondisi riil BUMN-BUMN yang ada di wilayahnya. Jangan sampai keinginan tersebut justru menimbulkan dampak yang kurang baik bagi jalannya pembangunan di daerah.

Konsekwensi logis dari itu semua, Propinsi Jawa Timur yang wilayahnya ditempati BUMN-BUMN dalam jumlah yang cukup banyak, perlu segera dilakukan suatu penelitian dan pengkajian mengenai BUMN-BUMN yang memenuhi nilai-nilai strategis dan memperoleh manfaat yang maksimal di wilayah Propinsi Jawa Timur dan kontribusinya dalam meningkatkan pendapatan daerah.

Penelitian yang tengah dilaporkan ini, secara *purposive* memilih sejumlah BUMN yang dinilai memiliki peran strategis, baik dalam pengertian skala kegiatan usaha yang ditangani maupun perannya dalam penciptaan lapangan pekerjaan bagi masyarakat Jawa Timur. Lokasi penelitian ditetapkan di Kabupaten Gresik dan Kota Surabaya. Di kedua daerah tersebut dipilih sejumlah BUMN besar untuk dikaji dan dilibatkan dalam diskusi yang intensif untuk menyusun format kontribusi BUMN dalam mensukseskan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah di Jawa Timur. Secara rinci, BUMN-BUMN yang dikaji dalam penelitian ini adalah: PT Semen Gresik, Petrokimia, Pelindo III, Angkasa Pura, PLN, Telkom, PTPN X, XI, dan XII.

Dalam penelitian ini, data yang dibutuhkan dikumpulkan melalui tiga cara. Pertama, mengumpulkan data sekunder tentang kondisi masyarakat dan kegiatan pembangunan ekonomi di Jawa Timur. Data sekunder tentang Jawa Timur ini dikumpulkan dari BPS dan ditambah dengan berbagai hasil kajian tentang pembangunan di

Jawa Timur yang telah dilakukan kalangan Perguruan Tinggi. Kedua, mengumpulkan data primer dari para pejabat di lingkungan BUMN terpilih dengan tujuan untuk menggali secara langsung aspirasi dan respons mereka terhadap kebijakan otonomi daerah, khususnya tentang peran BUMN sebagai salah satu sumber potensial keuangan daerah. Ketiga, dalam penelitian ini juga dilakukan pengumpulan data primer dengan metode FGD (*Focus Group Discussion*) yang melibatkan sejumlah pengelola BUMN, dinas terkait, dan kalangan akademisi. FGD ini diselenggarakan terutama untuk mengetahui kinerja BUMN dan bagaimana peran mereka terhadap kegiatan pembangunan di Jawa Timur.

Kendala

Bagi pemerintah pusat maupun daerah, BUMN ibaratnya adalah pundi-pundi emas yang sangat bermakna dan layak untuk diperlakukan. Bagi pemerintah pusat, di tengah kondisi krisis dan situasi keuangan nasional yang serba prihatin, salah satu sumber dana yang diharapkan dapat memberikan sumbangan yang cukup berarti bagi APBN tak pelak adalah BUMN. Seperti dilaporkan berbagai media massa, bahwa Menkeu sekitar Juni lalu telah memanggil sekitar 30 petinggi BUMN besar, dan meminta agar keuntungan dari usaha-usaha BUMN itu digenjut 1 triliun lebih banyak dari keuntungan sebelum-

nya yang cuma 6,5 triliun (Gatra, 30 Juni 2001).

Di mata pemerintah pusat, berharap dukungan dana dari keuntungan BUMN untuk saat ini adalah jauh lebih realistis daripada berharap mendapat dukungan dana utang luar negeri atau dari hasil kerja BPPN yang semula diharapkan mampu menjual berbagai aset hasil likuidasi dengan harga yang menguntungkan. Sementara itu, bagi pemerintah daerah, kehadiran BUMN juga disadari makin penting. Di tengah keterbatasan jumlah DAU dan PAD yang dimiliki, meminta BUMN agar mau berbagai keuntungan tampaknya dinilai wajar dan menjanjikan. Cuma, keinginan berbagai daerah, termasuk Propinsi Jawa Timur, untuk memperoleh tambahan dana pembangunan dari BUMN tampaknya tidak akan berjalan semudah yang dibayangkan. Dalam hal ini, paling-tidak ada tiga kendala yang menghambat.

Pertama, karena kinerja berbagai BUMN yang ada di Jawa Timur tidak selalu semua dalam kondisi sehat. PLN, misalnya, dilaporkan selama tahun 2000 lalu secara nasional mengalami kerugian sekitar 0,5 triliun. Demikian pula PTPN XI, yang dilaporkan selama tahun 1999 rugi sebanyak 35 milyar dan tahun 2000 bahkan naik angka kerugiannya menjadi 89 milyar. Diakui atau tidak, sejumlah BUMN sekarang sedang menghadapi problema keuangan yang serius, kesulitan likuiditas (*cash flow*), dan bahkan nyaris bangkrut. Menurut Sofyan A. Djalil (Usahawan, Juni

1999) pada tahun 1997 terdapat 54% BUMN dalam kondisi tidak atau kurang sehat, sehingga dibutuhkan seseorang yang mampu "menyulap" BUMN menjadi sehat. Di Indonesia dari sekitar 160 BUMN dengan total asset sebesar Rp 460 triliun pada akhir tahun 1997, ternyata kinerja keuangannya sangat tidak menggembirakan. Dilihat dari *return on asset* (ROA) rata-rata tidak pernah lebih dari 4% bahkan pada tahun 1997 hanya 2,6%. Kondisi ini menunjukkan terjadinya inefisiensi dalam penggunaan sumberdaya (*resources*). Apakah saat ini BUMN-BUMN yang ada telah berhasil berbenah dan mendongkrak kinerjanya, semua masih menjadi tanda tanya. Tetapi, akibat situasi krisis yang berkepanjangan, diprediksi *performance* BUMN-BUMN yang ada kurang-lebih tetap seperti dahulu, bahkan tidak mustahil makin buruk karena selama bertahun-tahun telah terbiasa mengandalkan pada fasilitas dan hak monopoli yang tidak wajar.

Berdasarkan laporan resmi pemerintah pada tahun 1997, lebih dari 50 persen BUMN kurang atau tidak sehat. Rinciannya, 57 BUMN dinyatakan tidak sehat (35,8 persen), 29 BUMN kurang sehat (18,2 persen), 33 BUMN sehat (20,8 persen), dan 41 BUMN sehat sekali (25,2 persen). Laporan tahun 1997 tersebut lebih baik daripada tahun 1992 yang menyatakan, 25 BUMN yang sehat dan 35 BUMN yang sehat sekali dari 188 BUMN yang diperiksa, jadi 68,09 persen BUMN yang diperiksa dalam keadaan kurang atau tidak sehat. (Rachbini,

2001: 82). Bahkan, yang memprihatinkan, di antara BUMN-BUMN tersebut justru menjadi beban negara secara terus-menerus. Dengan BUMN yang kurang atau tidak sehat, sulit mengharapkannya sebagai suatu lembaga ekonomi yang mampu berperan dengan baik, tidak hanya dalam kuantitas keuntungan, bahkan dalam memberikan pelayanan yang memadai kepada masyarakat. (Rachbini, 2001: 82)

Kedua, karena posisi dilematis BUMN sendiri sebagai badan usaha yang harus bekerja secara profesional dan kompetitif di era persaingan global. Berbagai bentuk intervensi negara —baik itu pemerintah pusat maupun daerah— ke dalam BUMN telah terbukti lebih banyak berdampak distortif terhadap kinerja bisnis. Campur tangan pemerintah yang seringkali kurang memahami dinamika pasar dan sarat dengan muatan kepentingan subyektif kekuasaan, bukan saja beresiko menyebabkan terjadinya kerancuan manajemen, tetapi juga dapat mempengaruhi kepercayaan pasar. Dalam penentuan dan pemilihan pimpinan BUMN, misalnya, sejumlah daerah di Jawa Timur dilaporkan pernah terpikir menginginkan agar ada satu-dua orang pemerintah daerah yang ditempatkan di jajaran direksi atau komisaris. Di mata jajaran pengelola BUMN, keinginan daerah untuk terlibat dalam proses manajemen seperti ini selain dinilai melanggar aturan yang telah ditetapkan Menkeu, juga tidak mustahil berdampak kontra-produktif bagi kelangsungan BUMN di masa depan

karena kemungkinan masuknya orang-orang yang tidak profesional.

Ketiga, karena upaya daerah untuk meminta sebagian dari keuntungan BUMN sebenarnya bukan merupakan urusan jajaran direksi BUMN yang ada di daerah, tetapi sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat — dalam hal ini Menkeu. Di mata Direksi BUMN, mereka semua pada hakekatnya adalah pelaksana yang disertai tanggungjawab mengelola dan membesarkan perusahaan. Persoalan kewajiban BUMN pada pembangunan pemerintah pusat atau daerah sepenuhnya telah diatur oleh SK Menkeu dan mustahil mereka dapat keluar dari ketentuan yang telah ditetapkan pemerintah. Di samping itu, bagi BUMN yang telah *go public*, tentu persoalannya menjadi lebih rumit sebab sebagian pemilik saham adalah murni dari kalangan swasta, atau bahkan investor asing yang tentunya juga terikat pada aturan hukum internasional dan ketetapan hukum pemerintah Indonesia secara keseluruhan. Sebuah BUMN yang sebagian sahamnya dimilikinya investor asing, dalam proses penunjukan direksi dan sebagainya, termasuk pula persoalan pembagian deviden, tentu semuanya ditentukan oleh forum rapat pemilik saham secara profesional.

Salah seorang peserta FGD dari salah satu BUMN melontarkan perumpamaan yang menarik untuk disimak. "*Jika mau telurnya, ya ayamnya jangan dikurung*". Bagi BUMN, semangat implementasi kebijakan otonomi yang terlalu

menggebu dan berbagai bentuk regulasi serta intervensi pemerintah daerah ke dalam tubuh BUMN dikhawatirkan akan mengurangi kelincahan dan profesionalisme BUMN itu sendiri sebagai badan usaha yang berorientasi profit dan hidup di lingkungan persaingan dunia usaha yang makin kompetitif. Disadari bahwa kehadiran BUMN di mana pun harus menempatkan kepentingan masyarakat sekitar sebagai hal yang penting. Tetapi, bukan berarti BUMN lalu dapat diberlakukan sebagai salah satu dinas atau instansi pemerintah yang dapat diatur dan dimasukkan ke dalam bagian sistem birokrasi pemerintah daerah.

Bahwa sejak diberlakukan kebijakan otonomi, kabupaten-kota dan propinsi memang memiliki otoritas yang lebih leluasa untuk mengatur dan menghidupi dirinya sendiri adalah benar adanya. Namun demikian, sering terjadi keinginan daerah untuk memperoleh sebagian keuntungan dari BUMN secara langsung masih terganjal oleh sikap pemerintah pusat yang terkesan enggan melepas sumber-sumber dana potensial —di samping karena belum jelasnya landasan hukum yang mendukung upaya pemberian kontribusi langsung BUMN kepada daerah.

Peran BUMN

Secara teoritis, ada tiga komponen dasar yang menunjang kelangsungan BUMN di masyarakat, yakni: *profit* atau keuntungan, masyara-

kat, dan lingkungan sekitar (*environment*). Sebuah BUMN yang besar dan setiap tahun melaporkan keuntungan yang spektakuler, tetapi jika di saat yang sama hidup soliter dan kurang menyapa masyarakat di sekitarnya, maka jangankan heran apabila kelangsungan produksinya terganggu akibat tuntutan dan aksi unjuk rasa warga sekitar yang dipicu kecemburuan sosial dan rasa alienasi.

Belakangan ini, desakan agar BUMN lebih peka pada lingkungan sosial kemasyarakatan, setidaknya dilandasi atas 5 (lima) pertimbangan berikut. Pertama, selama ini banyak pihak mulai mengerti bahwa BUMN sering memperoleh biaya investasi gratis yang diperoleh dari hutang luar negeri. Apabila BUMN mengalami kegagalan atau merugi baik secara langsung maupun tidak langsung rakyat atau masyarakat akan turut menanggung akibatnya. Seperti diketahui bahwa suntikan dana yang diberikan kepada BUMN merupakan dana dari hutang luar negeri dan untuk pembayarannya tentu dilakukan dengan dana rakyat melalui APBN.

Kedua, adanya desakan bagi transparansi di berbagai sektor, tak terkecuali di lingkungan BUMN. Selama pemerintahan Orde Baru, boleh dikata BUMN hanyalah menjadi sapi perahan dan kas keuangan bagi partai politik tertentu. Tetapi, sejak reformasi bergulir, maka seluruh laporan keuntungan dan pengeluaran BUMN tentu tidak bisa lagi dilakukan secara gegabah, melainkan

harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Ketiga, terjadinya pergeseran jaminan keamanan kelangsungan usaha BUMN dari kekuasaan dan uang ke jaminan sosial dari masyarakat di lingkungan sekitar BUMN. Sudah bukan rahasia lagi bahwa kehadiran BUMN sangat berpengaruh terhadap ritme kehidupan masyarakat sekitar baik secara sosial, ekonomi, psikologis dan kultural. Oleh sebab itu sebagai efek timbal balik tidak jarang warga masyarakat mengharapkan sensitivitas BUMN terutama pada persoalan kesejahteraan masyarakat sekitarnya.

Keempat, sebagai sebuah lembaga ekonomi dengan skala usaha cukup besar, bahkan sangat besar, maka investasi sosial kiranya perlu dipertimbangkan oleh pihak manajemen BUMN. Belajar dari pengalaman yang terjadi di berbagai daerah akhir-akhir ini, nampaknya pertimbangan keselamatan dan rasa aman bagi BUMN yang hadir pada sebuah komunitas dan wilayah tertentu perlu dikedepankan. Hal ini penting mengingat banyak kasus memperlihatkan BUMN harus menanggung kerugian besar sampai mencapai angka miliaran rupiah karena tindakan perlawanan masyarakat, baik berupa pengrusakan tanaman maupun pembakaran dan penjarahan gudang yang dilakukan oleh masyarakat di sekitar BUMN. Kasus yang terjadi di Jember misalnya —seperti yang diungkapkan oleh sumber dari PTP X— pembakaran dilakukan oleh warga

masyarakat terhadap sekitar 50 gudang tembakau. Padahal tembakau yang dihasilkan dari wilayah ini sangat dikenal di luar negeri dan konon merupakan salah satu jenis tembakau terklasifikasi bagus di dunia. Kejadian ini berlangsung pada awal tahun 2001 dan pihak PTP harus menanggung kerugian senilai lebih dari 1,4 milyar rupiah.

Aksi anarkhis massa berupa pembakaran dan pengrusakan terhadap aset negara ini juga terjadi di wilayah Malang, Jawa Timur. Seperti dilansir dari sumber PTPN XII, tepatnya di wilayah Kalibakar, Malang. Sekitar 2.050 hektar tanaman Cacao terpaksa harus musnah dirusak massa sehingga pihak PTP XII harus menanggung kerugian sekitar 14 milyar. Menurut informasi pihak PTPN XII jenis Cacao yang mengalami kerusakan ternyata jenis yang terkategori bagus dan tidak ada duanya di dunia. Aksi massa yang mencerminkan tindakan anarkhis semacam ini nampaknya cenderung rentan marak terjadi di berbagai wilayah di mana BUMN tengah beroperasi.

Berbagai kasus perlawanan masyarakat terhadap negara dan kekuatan komersial (baca: BUMN) diyakini hanyalah sebagian kecil dari berbagai kejadian yang mungkin pernah muncul di Jawa Timur. Tetapi, terlepas dari soal jumlah aksi yang pernah meletup, apa yang patut disimak dari berbagai kejadian tersebut sesungguhnya adalah latar belakang mengapa aksi massa yang anarkhis itu terjadi, sehingga dapat

mengancam eksistensi BUMN dan terganggunya operasi badan usaha milik negara tersebut. Di samping penjelasan politis sesungguhnya analisis juga dapat didasarkan pada persoalan kesenjangan sosial ekonomi dan psikologis serta kultural yang melingkupi kehidupan mereka. Sebab aksi massa akan memiliki probabilitas minimal muncul ketika dimensi tersebut dikalkulasi. Persoalan kesenjangan atau kecemburuan sosial ekonomi yang terjadi antara masyarakat sekitar dengan para karyawan BUMN misalnya, bukan tidak mungkin dapat menyulut terjadinya konflik antara pihak perusahaan BUMN dengan warga masyarakat. Belum lagi persoalan interaksi sosial dan situasi kultural serta psikologis masyarakat sekitarnya tentu memerlukan pemikiran yang bijak untuk segera disikapi oleh pihak BUMN sendiri. Bagaimanapun juga audit sosial ekonomi, psikologis dan kultural perlu dilakukan demi eksistensi dan daya keberlangsungan sebuah kegiatan usaha.

Tidak mustahil terjadi, jika aksi perlawanan masyarakat dibiarkan berlarut-larut, maka kerugian yang harus ditanggung pihak BUMN akibat perilaku anarkhis massa jauh lebih besar jika dibandingkan dengan keuntungan yang diperoleh. Oleh sebab itu bagaimanapun juga investasi sosial penting diperhatikan dengan melakukan langkah konkrit berupa kegiatan atau program yang berorientasi pada upaya pemberdayaan dan peningkatan kondisi sosial

ekonomi masyarakat sekitar beroperasinya BUMN serta kegiatan sosial yang lain. Langkah ini penting agar keharmonisan hubungan sosial antara pihak BUMN dan masyarakat sekitar tetap terjaga serta mereduksi atau mengeliminasi kemungkinan terjadinya kesenjangan sosial ekonomi yang makin melebar.

Memang, tidak selalu yang namanya kontribusi BUMN harus berupa dukungan dana atau pembagian keuntungan bagi Pemda. Berdasarkan penuturan para pengelola BUMN yang hadir dalam acara FGD, kontribusi dan sejumlah kegiatan sosial yang selama ini telah dilakukan BUMN adalah sebagai berikut.

Pertama, dalam kegiatan penyerapan tenaga kerja masyarakat sekitar. Berdasarkan hasil diskusi yang dilakukan diperoleh informasi bahwa sebagian besar BUMN yang tersebar di berbagai kawasan di Jawa Timur umumnya—pada batas-batas tertentu—telah melakukan perekrutan tenaga kerja lokal. Sumber dari perusahaan semen Gresik dan semen Tuban, misalnya menyebutkan sejauh ini pihak semen Gresik dan semen Tuban telah melakukan perekrutan karyawan hingga jumlah ribuan orang. Khusus di daerah Tuban saja perekrutan karyawan sebanyak 1.500 orang, belum lagi jumlah karyawan yang bekerja di pabrik semen Gresik.

Hanya saja, meski cukup banyak tenaga kerja lokal yang diserap oleh BUMN ini tetapi menurut informasi yang ada

memperlihatkan bahwa tenaga kerja lokal yang direkrut ternyata hanya diperkerjakan sebagai tukang sapu dan tukang bersih-bersih (*cleaning service*). Pendek kata tenaga kerja lokal yang terserap umumnya tidak menempati atau berada pada pos-pos strategis melainkan hanya sebagai tenaga kerja pelengkap dengan strata "lower level". Sementara itu untuk bagian *prosesing* dan bagian vital lainnya masih dikerjakan oleh tenaga kerja dari luar wilayah Kerek, Tuban. Menurut penjelasan pihak semen Gresik memang untuk bagian produksi dan *prosesing* serta manajerial lebih banyak direkrut dari Gresik karena status perusahaan semen di Tuban sebenarnya merupakan pengembangan dari perusahaan yang ada di wilayah Gresik. Langkah hampir sama nampaknya juga dilakukan oleh BUMN lain seperti Petrokimia Gresik.

Menurut informasi yang berhasil diperoleh dalam forum FGD dalam melakukan perekrutan tenaga kerja pabrik Petrokimia juga mempertimbangkan tenaga kerja yang berasal dari sekitar pabrik Petrokimia Gresik. Hal ini dimaksudkan agar dalam diri warga masyarakat di sekitar pabrik tumbuh rasa memiliki (*sense of belonging*) terhadap perusahaan BUMN. Dengan mengikutsertakan masyarakat lokal dalam kegiatan industri seperti ini diharapkan eksistensi dan daya survivalitas BUMN Petrokimia tetap terjaga dan warga masyarakat yang ada di

sekitar pabrik turut mendukung keberadaan BUMN tersebut.

Keterlibatan penduduk lokal sebagai tenaga kerja dalam perusahaan BUMN ternyata tidak saja terjadi di perusahaan yang bergerak di sektor industri. Dari data yang ada memperlihatkan bahwa seluruh BUMN yang bergerak di bidang perkebunan baik tembakau, tebu atau gula dan tanaman produktif yang lain (di sektor perkebunan) juga melibatkan tenaga kerja lokal sebagai tenaga pendukung pada BUMN yang ada. Bahkan menurut sumber dari PTP XII yang membawahi sekitar 11 lokasi usaha yang tersebar di berbagai daerah tingkat II atau kabupaten jumlah tenaga kerja yang terserap kurang lebih sekitar 60.000 tenaga kerja. Jumlah ini tidak hanya tenaga kerja yang berasal dari wilayah di mana BUMN berada tetapi juga tenaga kerja yang berasal dari luar wilayah.

Meski keterlibatan penduduk lokal dalam kegiatan BUMN senantiasa dipertimbangkan, namun menurut informasi yang ada sistem seleksi yang ketat juga tetap diberlakukan. Hal ini diterapkan agar kualitas kinerja BUMN bersangkutan dapat berjalan efektif dan efisien. Tetapi jika di daerah di mana BUMN berdiri belum ada tenaga kerja yang memenuhi kualifikasi tertentu sesuai dengan kebutuhan maka langkah merekrut tenaga kerja lokal tetap dilakukan, tetapi bukan untuk posisi tenaga teknis melainkan sebagai tenaga kerja kasar atau pelengkap semata. Hal ini nampaknya banyak

dilakukan oleh perusahaan BUMN agar pertimbangan keterlibatan tenaga kerja lokal tetap terjaga. Persoalan yang mungkin penting untuk dipertimbangkan sesungguhnya adalah apakah upaya untuk melakukan perekrutan tenaga kerja lokal pada posisi strategis tetap tidak dimungkinkan? Apakah tidak dimungkinkan adanya pendidikan khusus, pelatihan dan pembinaan bagi tenaga kerja lokal agar mereka mampu untuk mengerjakan jenis pekerjaan teknis sesuai kebutuhan perusahaan dan tidak hanya sebagai *cleaning service* semata. Jika ini dapat dilakukan maka akan sangat bijaksana terutama untuk menumbuhkan rasa memiliki yang semakin kuat. Terlebih lagi apabila langkah ini dilakukan maka kontribusi BUMN terhadap pembinaan tenaga kerja lokal akan makin terlihat nyata.

Kedua, program *Community Development*. Sebagai suatu bentuk kepedulian terhadap masyarakat sekitar dan investasi sosial jangka panjang —menurut informasi— pihak BUMN telah mencanangkan berbagai program *Community Development* dan melaksanakannya secara langsung kepada masyarakat sekitar. Kegiatan yang berorientasi pada aktivitas sosial dan bersifat karitatif ini merupakan bagian dari kegiatan besar yang disebut Bina Lingkungan. Secara lebih terperinci program Bina Lingkungan yang dilakukan oleh BUMN memiliki 2 (dua) program yakni pembangunan masyarakat (*community development*) dan upaya peningkatan kondisi sosial ekonomi masyarakat

melalui program Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi (PUKK) serta Usaha Kecil dan Menengah (UKM).

Program Bina Lingkungan pada dasarnya merupakan kebijakan dari pusat oleh karenanya program tersebut harus dilakukan BUMN. Bahkan pengaturan tentang alokasi persentasenya juga telah ditentukan oleh pemerintah pusat. Berdasarkan informasi yang ada untuk merealisasi program Bina Lingkungan pihak BUMN diminta untuk menyediakan dana sekitar 1-3% dari laba bersih perusahaan. Meski demikian tidak seluruh BUMN yang ada di wilayah Jawa Timur melakukan kegiatan ini. Instansi PLN misalnya karena sampai sejauh ini ditengarai merugi hingga 0,5 trilyun, maka kegiatan Bina Lingkungan yang diharapkan bisa memberikan kontribusi langsung kepada masyarakat terpaksa tidak bisa dilakukan.

Pelaksanaan program Bina Lingkungan nampaknya dalam pelaksanaannya juga memperlihatkan variasi pada tiap BUMN. Variasi ini sangat bergantung kepada jumlah dana yang hendak dikontribusikan dan kondisi masyarakat sekitarnya. Bagi perusahaan milik negara dengan skala usaha yang besar dan keuntungan yang besar mungkin bentuk program ini tentu akan berbeda dengan BUMN dengan keuntungan relatif kecil. Mengenai program *Community Development* yang dilakukan oleh pihak Semen Gresik dan Tuban misalnya, terlihat sangat beragam dan jumlah yang relatif besar. Menurut sumber dari

semen Gresik untuk melakukan program Bina Lingkungan pihaknya menyediakan dana miliaran rupiah. Beberapa kegiatan *Community Development* yang dilakukan antara lain, program pelayanan kesehatan, penyediaan sarana jalan raya, saluran air, tempat ibadah, memberikan bea siswa untuk sekolah, bantuan ternak, dan sebagainya. Bahkan untuk kegiatan sosial juga dilakukan seperti, perhatian terhadap orang jompo dan kegiatan sosial lainnya. Dana yang digunakan untuk kegiatan ini juga diambilkan dari gaji karyawan sebesar 1 persen. Sehingga untuk tiap bulan tiap karyawan akan dipotong gajinya selanjutnya dikumpulkan sebagai dana BAZIS dan kemudian dialokasikan untuk kegiatan sosial kemasyarakatan tersebut.

Pentingnya pelayanan kesehatan bagi penduduk sekitar BUMN memang diakui oleh sumber dari Petrokimia. Oleh sebab itu untuk program Bina Lingkungan di samping memberikan fasilitas pada pengusaha kecil dalam bentuk program kemitraan pihak Petrokimia juga memperhatikan kondisi masyarakat sekitarnya. Langkah ini penting mengingat kelangsungan operasi sebuah perusahaan sesungguhnya juga bergantung pada kondisi masyarakat sekitarnya. Jika masyarakat sekitar merasakan bahwa kehadiran perusahaan di lingkungan mereka sangat mengganggu dan mengancam kehidupan mereka bukan tidak mungkin masyarakat akan menolak dengan cara apapun. Oleh karena itu

pemahaman terhadap kondisi masyarakat sekitar sangat penting untuk diperhatikan. Sumber dari perusahaan Semen Gresik juga menambahkan bahwa kesenjangan sosial ekonomi yang tercipta antara karyawan dengan masyarakat sekitar dapat juga memicu konflik yang pada gilirannya akan berimbas pada perusahaan juga. Seperti yang terjadi di wilayah kabupaten Tuban (perusahaan semen Tuban), konflik kecil muncul hanya karena persoalan kendaraan karyawan yang lalu lalang lewat dan menurut penduduk sekitar ini dapat menimbulkan polusi udara serta suara. Jika dulunya kehidupan penduduk dapat berlangsung tenang, tetapi dengan kehadiran semen Tuban maka seolah ketentraman menjadi terusik. Belum lagi ketika ada kaca rumah penduduk yang pecah akibat getaran dan sumber getar berskala besar yang timbul akibat peledakan batu di sekitar pemukiman penduduk. Apabila persoalan lingkungan ini tidak diperhatikan niscaya keberlangsungan operasi sebuah perusahaan termasuk BUMN ini akan terganggu.

Pendapat bahwa perlunya pihak perusahaan BUMN memperhatikan lingkungan atau masyarakat sekitar nampaknya mendapat dukungan dari BUMN di bidang perkebunan. Menurut sumber dari PTP, di samping untuk kepentingan pasar langkah ini perlu terutama untuk meminimalisir maraknya aksi massa yang kerap terjadi di wilayah perkebunan. Seperti diketahui bahwa untuk

pasaran dunia sekarang ini produk yang dihasilkan PTP harus melalui tahapan audit terlebih dahulu. Audit terhadap produk ini juga menyoroti soal lingkungan misalnya: limbahnya bagaimana, sumber airnya dari mana, kondisi alamnya masih asli atau tidak, kondisi perumahan dan tempat ibadahnya seperti apa dan sebagainya. Jadi produk yang dipasarkan diterima (*recommended*) atau tidak tergantung pada berbagai syarat internasional yang telah disepakati oleh berbagai negara tersebut. Dengan kondisi pasar yang semakin ketat maka syarat bahwa produk harus "*well enviroment*" perlu dipenuhi. Hal ini tentu tidak mudah jika lingkungan sekitar perusahaan khususnya lingkungan sosialnya tidak mendukung. Perusakan yang terjadi pada perkebunan tanaman cacao di wilayah Kalibakar Malang seluas 2.050 hektar misalnya, tentu akan dapat menghadang terpenuhinya prasyarat yang telah disepakati secara internasional tersebut. Mencermati persoalan tersebut oleh karenanya perhatian terhadap lingkungan sekitar perusahaan penting dilakukan.

Di berbagai BUMN, untuk kepentingan pengembangan masyarakat melalui program *Community Development* dana yang dialokasikan lebih banyak bersifat hibah. Penggunaan dana ini misalnya untuk pembangunan jembatan, saluran air atau gorong-gorong dan sebagainya. Menurut sumber dari PTP XII, program *Community Development* ini jauh lebih

memudahkan jika dibandingkan dengan program PUKK atau UKM sebab pertanggungjawabannya tidak terlampau rumit. Di samping itu dana untuk program *Community Development* bersifat hibah dan ini sangat memudahkan pihak perusahaan BUMN.

Ketika ditanyakan tentang berapa persen sebaiknya pihak perusahaan BUMN mengalokasikan dana untuk kegiatan bina lingkungan? Sebagian besar wakil dari BUMN menyebutkan bahwa aturan yang selama ini ditetapkan berkisar antara 1-3% dari laba bersih. Menurut mereka jumlah ini adalah cukup rasional. Sebab pengeluaran perusahaan BUMN selama ini dirasakan telah cukup besar terutama di sektor pajak. Oleh sebab itu dengan memberikan kontribusi terhadap masyarakat sekitar secara langsung dalam bentuk paket bina lingkungan sebesar 1 sampai dengan 3 persen dari keuntungan bersih merupakan sesuatu yang wajar. Apabila mendasarkan pada aturan ini (ditetapkan oleh pusat) maka sesungguhnya kontribusi yang diberikan oleh tiap BUMN tidaklah sama, tergantung pada seberapa besar BUMN tersebut memperoleh keuntungan. Namun demikian menurut informasi untuk tahun ini dana yang tersedia pada tingkat propinsi —dari hasil seluruh BUMN yang ada— telah mencapai jumlah 78 milyar rupiah. Dana sejumlah ini konon tinggal menunggu penyalurannya ke masyarakat luas.

Ketiga, kontribusi BUMN dalam bentuk program Pembinaan

Usaha Kecil dan Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah. Hampir seluruh BUMN yang ada di wilayah propinsi Jawa Timur nampaknya telah melaksanakan program ini khususnya bagi perusahaan yang berhasil meraih keuntungan. Dari hasil diskusi tercatat beberapa BUMN telah melaksanakan kegiatan PUKK dan UKM yakni, Semen Gresik, Petrokimia, Pelindo, PTP, Telkom, Angkasa Pura dan sebagainya. Perusahaan Semen Gresik misalnya telah melaksanakan program peningkatan ekonomi masyarakat bekerja dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) membentuk kelompok masyarakat atau Pokmas dan memberikan modal usaha kecil. Bentuknya dapat berupa kegiatan di bidang peternakan, kerajinan seperti kerajinan batik tulis, batu bata atau batako dan sebagainya. Program PUKK ini kebanyakan dilakukan dengan cara bergulir atau *revolving*. Artinya pengusaha atau mitra usaha kecil diwajibkan untuk mengangsur dan setelah lunas, maka dana digulirkan atau dialokasikan pada mitra yang lain untuk mengoperasikan. Hal ini diharapkan berlangsung terus menerus sehingga nantinya masyarakat dapat yang ada di sekitar pabrik semen memperoleh keuntungan dari program tersebut.

Untuk melaksanakan kegiatan PUKK, pihak BUMN mengaku tidak segan-segan untuk meminta bantuan dinas terkait. Kerjasama dengan Dinas Peternakan, LSM atau instansi yang lainnya juga dilakukan untuk memberikan

pelatihan (*training*) serta membekali warga masyarakat dengan berbagai ketrampilan. Menurut pengakuan pihak Semen Gresik bahwa upaya peningkatan kondisi sosial ekonomi masyarakat melalui langkah pemberdayaan memang menjadi perhatian penting agar kesenjangan yang terjadi dapat direduksi. Tetapi nampaknya upaya tersebut tidak sepenuhnya dapat direalisasikan karena dana yang rencananya akan digulirkan ternyata banyak yang mengalami kendala. Dengan kata lain mitra usaha seringkali terbukti kesulitan mengembalikan modal usaha sehingga rencana menggulirkan dana tersebut menjadi tersendat.

Langkah melakukan pemberdayaan terhadap masyarakat nampaknya juga telah cukup banyak dilakukan oleh BUMN di bawah nama Petrokimia Gresik. Perusahaan ini telah membina masyarakat yang memiliki usaha kecil sejak lama. Bahkan ada kecenderungan peningkatan alokasi dana untuk kepentingan lingkungan dari sekitar 1,7 milyar untuk tahun lalu tahun ini menjadi sekitar 2,5 milyar. Peningkatan ini sesungguhnya menjadi salah satu indikator keseriusan pihak BUMN dalam menangani masalah lingkungan khususnya kesejahteraan masyarakat di sekitar BUMN beroperasi. Menurut penjelasan pihak Petrokimia para pelaku usaha kecil yang ada di sekitar pabrik Petrokimia bahkan saat ini cukup banyak yang mengalami keberhasilan dan mandiri. Tidak jarang perusahaan Petrokimia memesan sepatu,

seragam topi, ikat pinggang, atau produk dari pengusaha kecil yang lain yang ada di sekitar pabrik Petrokimia Gresik. Di samping itu pihak Petro juga melakukan pembinaan terhadap mereka secara kontinyu. Meski demikian ada juga pengusaha kecil yang mengalami kegagalan sehingga sulit mengembalikan modal usaha yang dipinjamkan pada mereka.

Apa yang dilakukan oleh Semen Gresik dan Petrokimia ini nampaknya juga dilaksanakan di BUMN lain yakni Pelindo. Pelindo III yang khusus menangani kawasan propinsi Jawa Timur telah mematok anggaran sebesar 4,5 milyar untuk usaha kecil dan koperasi yang bergerak di wilayah Jawa Timur pada tahun 2001. Jika memperhatikan kondisi tahun yang lalu maka terjadi kenaikan yang cukup signifikan. Hal ini tentu juga tidak terlepas dari besarnya keuntungan yang diperoleh pihak Pelindo yang juga turut mengalami kenaikan. Menurut pihak Pelindo kontribusi pihak BUMN yang selama ini dilakukan sesungguhnya merupakan upaya positif untuk mengembangkan potensi yang ada di masyarakat sekitar BUMN beroperasi.

Tetapi sayangnya, alokasi dana untuk program PUKK seringkali bersifat sporadis dan tiba-tiba tanpa ada konfirmasi terlebih dahulu dengan pihak-pihak tertentu. Akibatnya tidak jarang satu pengusaha kecil mendapatkan bantuan dana dari berbagai sumber. Pernah terjadi di wilayah Gresik satu pengusaha kecil

mendapatkan dukungan dana dari lebih 2 sumber yakni PLN, Pelindo, dan BUMN yang lainnya. Tentu saja langkah ini dirasakan kurang strategis. Apa yang dialami oleh pihak Pelindo selama ini seringkali terjadi pihak mitra usaha tidak memiliki kemampuan untuk mengembalikan modal usaha. Pengembalian modal usaha tidak jelas dan cenderung "ngemplang" karena menganggap bahwa dana tersebut merupakan dana pemerintah dan mereka merasa tidak perlu mengembalikannya.

Program PUKK yang diselenggarakan oleh berbagai pihak menurut pengamatan pihak Pelindo sebenarnya juga mengandung unsur kelemahan yakni sulitnya untuk melakukan pemantauan dan monitoring program tersebut. Hal ini berkaitan dengan sumber daya manusia yang ada. Ada harapan bahwa untuk menangani persoalan yang berkaitan dengan PUKK dan UKM hendaknya ditangani oleh tim atau lembaga tersendiri agar pelaksanaannya dapat berjalan efektif dan efisien. Selama ini yang terjadi adalah tenaga kerja yang ada di BUMN diminta untuk menangani sementara mereka kurang memiliki kemampuan dan beban kerja mereka yang terlampau tinggi. Di satu sisi mereka diharapkan untuk memacu keuntungan semaksimal mungkin di sisi lain mereka harus direpotkan dengan pekerjaan untuk mengelola dan menangani kegiatan yang berorientasi sosial tersebut. Keluhan serupa nampaknya juga dirasakan oleh BUMN Angkasa Pura. BUMN yang berlokasi di

Juanda ini juga menyediakan dana sekitar 4,5 milyar untuk program PUKK dan UKM. Upaya untuk mengembangkan potensi yang ada pada masyarakat sekitar memang telah dilakukan cukup lama. Tetapi persoalan yang selalu muncul adalah penyaluran yang mengalami kesulitan.

Dikatakan oleh sumber dari Angkasa Pura bahwa dana telah tersedia tetapi mencari mitra usaha yang dapat dipercaya dan dapat mengembalikan dana tersebut sangatlah sulit. Sementara itu jika dana di lepas asal saja dan kemudian mengalami kemacetan maka pihak manajemen akan disalahkan. Di samping itu pengelolaan program ini diakui cukup rumit dan sulit. Sudah begitu auditnya sangat ketat. Oleh sebab itu untuk meluncurkan PUKK dan UKM ini menurut pihak Angkasa Pura harus dilakukan dengan sangat hati-hati. Pihak Angkasa Pura juga pernah mengadakan kerjasama dengan UGM berkaitan dengan program PUKK tersebut. Meski mengaku kesulitan tetapi pihak Angkasa Pura sejauh ini juga telah melaksanakan program *Community Development* bekerjasama dengan 11 desa yang ada di sekitar wilayah Juanda. Setiap 3 bulan sekali mereka melakukan pertemuan untuk membicarakan berbagai hal berkaitan dengan program bina lingkungan. Berbagai program telah dilakukan misalnya pembangunan balai desa, perbaikan jalan, saluran air, memberikan beasiswa, memberikan kredit pada usaha kecil dan

sebagainya. Program ini biasanya diberikan atas permintaan masyarakat sekitar.

Sementara itu menurut informasi dari Angkasa Pura sejauh ini telah melakukan pembinaan terhadap sekitar 246 mitra binaan baik bersifat perorangan, keluarga maupun kelompok usaha kecil dan koperasi. Tetapi keluhan yang muncul di BUMN ini adalah sulitnya melakukan pembinaan dan melakukan monitoring. Berkaitan dengan problem tersebut oleh karenanya diusulkan untuk membentuk lembaga yang secara khusus menangani persoalan PUKK dan UKM agar berjalan lebih efektif dan efisien.

Agenda ke Depan

Untuk merumuskan format kontribusi BUMN bagi Pemerintah Daerah Jawa Timur secara eksak, harus diakui bukanlah hal yang mudah. Persoalannya di sini bukan karena kebijakan otonomi daerah itu sendiri masih menimbulkan beragam interpretasi yang simpang-siur, tetapi juga karena sebagai badan usaha komersial—apalagi yang sudah menjadi milik publik—tentu dibutuhkan berbagai pertimbangan di luar faktor politis dan sosial. Berikut ini, beberapa langkah yang perlu dilakukan Pemda Jawa Timur dan BUMN untuk memecahkan situasi dilematis yang tengah dihadapi bersama.

Pertama, di era otonomi daerah, kehadiran BUMN di daerah—termasuk di Jawa Timur—seyogianya segera melakukan pem-

baharuan kontrak sosial dengan Pemda maupun masyarakat umum dengan cara bersedia mengedepankan transparansi tentang kinerja dan kontribusinya bagi masyarakat setempat. BUMN yang selama ini menikmati *privacy* sebagai badan usaha yang hanya bertanggungjawab kepada pusat (baca: Departemen Keuangan), tentunya tidak bijak jika terus-menerus mempertahankan hak istimewa "ketertutupannya", karena garansi sosial kelangsungan BUMN itu sendiri tidak mungkin lepas dari *sense of belonging* masyarakat lokal di mana BUMN itu beroperasi. Pengalaman selama 2-3 tahun terakhir telah mengajarkan, bahwa kehadiran BUMN yang cenderung soliter, bukan saja memicu timbulnya kecemburuan dan kesenjangan sosial dengan penduduk setempat, tetapi juga keresahan dan aksi unjuk rasa yang kontra-produktif bagi perkembangan BUMN itu sendiri di masa depan. Kasus pembakaran gudang tembakau yang dialami PTPN X seyogianya menjadi tempat berkaca.

Kedua, peran BUMN dalam mendukung upaya pemberdayaan masyarakat setempat, seyogianya tidak melulu dilakukan secara karitatif, tetapi dalam banyak hal justru harus dilakukan dengan cara mengembangkan mekanisme redistribusi asset yang berpihak kepada program pengembangan SDM dan pemberdayaan usaha masyarakat lokal. Satu hal yang mesti disadari, bahwa BUMN bukanlah sebuah badan usaha yang murni hanya mempertimbangkan untung-rugi

usahanya secara ekonomi semata, sehingga di luar arti penting melakukan investasi usaha, juga tidak boleh dilupakan arti penting investasi sosial demi keberlangsungan BUMN itu sendiri. Program *Community Development* yang dilakukan BUMN seyogianya benar-benar dikelola secara profesional dengan melibatkan pihak yang berkompeten, agar sasaran dan tujuan program dapat berjalan secara efektif.

Ketiga, dalam upaya meminta dukungan BUMN, Pemda Jawa Timur seyogianya tidak terjebak pada usaha-usaha untuk mematok target setoran BUMN untuk mendongkrak PAD. Tetapi, lebih pada usaha untuk memperoleh jaminan bahwa secara langsung maupun tidak langsung BUMN-BUMN yang beroperasi di wilayah Jawa Timur benar-benar memiliki kepekaan sosial terhadap lingkungan masyarakat di sekitarnya. Program *Community Development* yang dilaksanakan BUMN, semestinya tidak sekadar kegiatan untuk menyalurkan sebagian keuntungan karena memenuhi instruksi pemerintah, tetapi benar-benar dilakukan dengan proses perencanaan yang matang dan dengan substansi program yang benar-benar menyentuh langsung kebutuhan masyarakat. Kerjasama dengan PT dan LSM serta CBO yang berkompeten adalah salah satu kemungkinan yang dapat dikembangkan BUMN untuk menyalurkan komitmen mereka pada upaya pemberdayaan masyarakat.

Keempat, untuk memperoleh kepastian kontribusi BUMN bagi Pemda Jawa Timur —baik dalam bentuk retribusi maupun pajak—selain dibutuhkan kerjasama dengan pihak legislatif untuk menghasilkan Perda-Perda pendukung, juga perlu dilakukan lobi politik yang intensif ke Depdagri agar Perda yang sudah dengan susah-payah disusun dapat disahkan Depdagri. Seperti diketahui, bahwa sejumlah BUMN telah menawarkan kepada Pemda Jatim dan kabupaten-kota agar mencoba menambah PAD dengan cara menarik pajak atau retribusi tertentu di wilayah kerja BUMN tersebut. Tetapi, agar penarikan pajak atau retribusi itu benar-benar sah, maka sebelumnya harus dilakukan lobi yang intensif ke pusat agar kekuatan Perda yang dikeluarkan makin kuat.

Kelima, untuk mengatur pembagian kontribusi BUMN antara pusat dan daerah dan juga antara provinsi dengan kabupaten-kota, seyogianya semua pihak duduk bersama dalam satu meja untuk merumuskan kesepakatan yang adil dan proporsional. Kendati pemerintah pusat telah mengeluarkan sejumlah Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur pembagian ini, tetapi karena masing-masing daerah memiliki kekhasan sendiri-sendiri —demi-kian pula kabupaten dan kota—, maka tidak mustahil besar kontribusi BUMN di masing-masing daerah tidaklah selalu sama. Bahkan, antaran BUMN satu dengan yang BUMN yang lain bisa saja berbeda, karena sifat BUMN itu

sendiri ada yang Padat Modal dan ada pula yang Padat Karya. BUMN yang bersifat Padat Karya, tentu kontribusi mereka dapat lebih kecil karena di luar itu mereka telah banyak membuka kesempatan dan lapangan kerja bagi penduduk sekitar.

Keenam, salah satu sumber potensial untuk meningkatkan PAD Pemda Jawa Timur adalah dengan menitipkan penarikan retribusi atau pajak melalui BUMN tertentu — seperti Telkom, PLN atau PDAM— yang secara rutin setiap bulan menarik biaya ke masyarakat yang menjadi pelanggan. Untuk PDAM, misalnya, mungkin dapat dirancang retribusi untuk perawatan dan kebersihan sungai, atau pajak yang lain seperti pajak lingkungan, pajak selokan, dan lain-lain. Cuma, satu prasyarat yang dibutuhkan di sini, bahwa dana yang menurut rencana ditarik dari masyarakat tersebut benar-benar harus dikelola secara transparan oleh lembaga yang memiliki kredibilitas kuat dan bersih.

Ketujuh, untuk memberikan jaminan bahwa dukungan dana dari BUMN kepada masyarakat Jawa Timur benar-benar efektif dan tidak rawan bias, sudah barang tentu dibutuhkan keterbukaan dari Pemda Jawa Timur tentang pengalokasian dana itu sesungguhnya dimanfaatkan untuk program pembangunan apa, di mana dan siapa pula kelompok sasarannya. Ada baiknya, dalam pemanfaatan dana kontribusi BUMN, selain diumumkan secara transparan, juga dalam proses perencanaannya dilibatkan

pihak-pihak yang berkompeten dan memiliki kredibilitas di mata publik.

Daftar Pustaka

- Abdullah, Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*. (Jakarta: Rajawali Press, 2000).
- Abimayu, Anggito, *Ekonomi Indonesia Baru: Kajian dan Alternatif Solusi Menuju Pemulihan*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000).
- Djalil, Sofyan A., "BUMN: Lokomotif Ekonomi di Masa Krisis", dalam: *Usahawan*, Juni 1999.
- Emmerson, Donald K., *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001).
- FISIPOL UGM, 1995. *Laporan Hasil Penelitian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah Tingkat II*, (Kerjasama FISIPOL UGM dengan Balai Litbang Depdagri, Yogyakarta).
- Hill, Hal., *Ekonomi Indonesia*, Edisi Kedua. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001).
- Kaho, Josef Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. (Jakarta: Radjawali Press, 1997).

Nugroho, Riant, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Revolusi: Kajian dan Kritis Atas kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2000.).

Paragoan, Wall (penyunting), *Otonomi atau Federalisme: Dampaknya Terhadap Perekonomian*. (Jakarta: Suara Pembaharuan dan Sinar Harapan, 2000).

Pranoto, Toto, "Konsep dan Perkembangan Privatisasi BUMN", dalam: *Usahawan*, Februari 2000.

Suwandi, Adig, "Transformasi Peran Korporasi BUMN", dalam: *Usahawan*, Juni 1999.