

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

Privatisasi Layanan Dasar – Ketika Hidup Diperdagangkan*

oleh
Yanuar Nugroho**

dengan ucapan terima kasih kepada
Tim peneliti *The Business Watch Indonesia* (BWI) :

Domi Savio Wermasubun
D. Oktavira Arumdati
Henry Heyneardhi
Tima Santita Ngesti Rahayu

Lembaga Kesehatan PBB, WHO (*The World Health Organisation*) memperkirakan tiap tahunnya 11 juta penduduk bumi kehilangan nyawa karena berbagai penyakit – 4 juta jiwa melayang karena infeksi saluran pernapasan; 2,2 juta akibat tipus, kolera dan disentri; 1,7 juta akibat tuberkulosis, 1 juta jiwa akibat malaria; 900.000 akibat demam berdarah; dan 3 juta jiwa akibat AIDS. Dari jumlah itu, sebagian besar adalah penduduk miskin di dunia ketiga. Untuk menanggulangi penyakit-penyakit khas dunia ketiga ini, belum ditemukan obat baru yang cukup mujarab. Atau, walaupun ada, harganya terlampau mahal untuk ukuran ekonomi dunia ketiga¹ (WHO, 2002). Padahal sementara itu, sejak 1975 s.d. 1996 sebetulnya telah ditemukan 1.223 *genres* atau jenis baru obat-obatan. Namun, dari jumlah itu hanya 13 jenis obat untuk menyembuhkan penyakit yang diderita mayoritas penduduk seperti digambarkan di atas—malaria, TBC, tipus-kolera-disentri, dsb. Sisanya, 1.210 jenis obat baru itu, adalah obat-obatan untuk mempercantik diri, menghaluskan kulit, mengurangi berat badan, menghilangkan jerawat, dan sejenisnya². (Hertz, 2001).

Fenomena di atas mudah dipahami dan *trend*-nya sejalan dengan paparan ini – pada tahun 1998, dari total dana 70 milyar dollar AS yang dialokasikan untuk penelitian di berbagai perusahaan obat raksasa, hanya 300 juta dollar AS (0.43%) yang diperuntukkan untuk membiayai riset untuk menemukan vaksin AIDS dan 100 juta dollar AS (0.14%) untuk riset penyakit malaria. Porsi

* Tulisan ini mengacu pada Laporan Tahunan *The Business Watch Indonesia* (BWI) mengenai privatisasi sektor layanan dasar bagi publik yang *direlease* pada Pebruari 2003

** Penulis adalah (1) Peneliti dan Direktur Eksekutif pada *The Business Watch Indonesia* (BWI), (2) Pengajar dan Direktur Akademik & Pengembangan pada Universitas Sahid Surakarta (USS), (3) Sekretaris Jenderal pada Uni Sosial Demokrat (Unisosdem) – Jakarta. E-mail: yanuar-n@watchbusiness.org

¹ Lihat www.who.int

² Lihat Noreena Hertz, *The Silent Takeover*, 2001

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

terbesar dari dana tersebut digunakan untuk melakukan riset berbagai kosmetik, obat-obat anti kegemukan dan obat kecantikan lainnya³.

Hal ini terjadi tentu karena daya beli para konsumen *beauty clinics* ini jauh lebih besar dan, tentu saja, secara langsung mempengaruhi tingkat akumulasi laba para produsennya, pabrik farmasi itu. Dan, siapa para produsen – pabrik farmasi itu? Jawab: sektor privat yang tentu tidak lagi bekerja bagi kepentingan publik semata, namun terutama demi upaya memupuk laba. Karenanya, cerita sedih ini tidaklah begitu mengejutkan: pada tahun 1999 orang-orang di AS membelanjakan 8 milyar dollar per tahun untuk kosmetik dan pada tahun yang sama, PBB tidak mampu mengumpulkan 9 milyar dollar AS untuk membangun prasarana sederhana untuk air bersih dan sanitasi di beberapa negara dunia ketiga (Hertz 2001).

Nampaknya, soal hidup sehat –atau lebih umum: hidup—bukan lagi menjadi hak tiap orang. Hidup menjadi sebuah arena yang seolah sah dijarah siapa saja, asal dia punya kuasa. Dan kuasa di sini, pada jaman ini, tak lebih dan tak kurang adalah akses terhadap sumber daya finansial. Hidup bukan lagi nilai tertinggi eksistensi manusia. Melainkan, ia dalam bahaya menjadi sekedar barang dagangan yang sah diperjual-belikan.

Paparan sederhana berikut ini mencoba menyajikan catatan kritis mengenai keterlibatan sektor privat dalam penyediaan berbagai layanan dasar (*essential services*), khususnya air, listrik dan kesehatan⁴.

SEBUAH LATAR

Semenjak Indonesia mengikuti skema IMF yang berbasis pada kebijakan pemerintah menerapkan liberalisasi keuangan dan ekonomi yang berwujud paket deregulasi per 1983, dapat dikatakan bahwa pola-pola pembangunan di Indonesia mengadopsi kebijakan yang diberikan oleh CGI (saat itu: IGGI), Bank Duina dan IMF. Banyak di antara kebijakan tersebut yang membuat Indonesia makin terbuka pada intervensi kapital dalam skala global, misalnya kebijakan di bidang investasi⁵,

³ Lihat *The Economist*, 10/11/2001

⁴ Paparan ini merupakan abstraksi ringkas laporan tahunan *The Business Watch Indonesia* (BWI) mengenai privatisasi sektor layanan dasar bagi publik. Versi elektronik lengkap laporan tersebut bisa didapatkan dengan mengirim email kepada office@watchbusiness.org

⁵ Mei 1986, 95% pemilikan asing dimungkinkan untuk melakukan investasi berorientasi ekspor. Perusahaan berorientasi ekspor diijinkan mendistribusikan produknya di dalam negeri dan perusahaan patungan dapat memperoleh kredit ekspor dari pemerintah. 23 Oktober 1993 dikeluarkan Pakto 1993, yaitu paket deregulasi sektor riil mengenai ijin ivestasi, dilanjutkan dengan PP 20/1994 2 Juni 1994 yang mengijinkan pemilikan modal asing sampai 95-100% termasuk dalam penguasaan bidang usaha yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak.

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

kebijakan di bidang fiskal⁶, kebijakan di bidang perdagangan⁷ dan kebijakan di bidang moneter dan keuangan⁸. Khususnya semenjak Indonesia masuk ke IDA (*International Development Agency*) – ‘rumah sakit’—bagi anggota IMF yang terkena krisis ekonomi⁹ dengan nomor urut 79. Berbagai LoI (*Letter of Intent*) yang disampaikan kepada IMF hanya berintikan tiga hal yang semuanya justru didesakkan IMF sendiri: deregulasi – liberalisasi – privatisasi.

Sementara naif untuk tidak melihat sisi positif intervensi kebijakan ekonomi semacam ini pada skala makro, dalam cakupan yang lain ada dampak yang juga tak bisa diabaikan. Yang paling dirasakan adalah semakin sulitnya akses publik pada berbagai layanan dasar (*essential services*) sebagai akibat dari, terutama, privatisasi sektor layanan publik (*public services*).

Pokok soalnya adalah ketika layanan dasar ini ditata semata dengan kaidah ekonomi dan penyediaannya dilakukan dan dikuasai oleh badan non-publik asing, menyingkirkan peran pemerintah atau perusahaan milik negara yang mengelolanya selama ini. Dalam skema ini, privatisasi (atau dalam beberapa kasus dijumpai dengan nama lain tapi dengan makna yang sama) atas layanan dasar bagi publik hanya mempunyai satu arti, yaitu langkanya berbagai layanan dasar yang secara menyakitkan, justru diubah menjadi komoditas yang menguntungkan bagi perusahaan-perusahaan asing tersebut.

Dalam situasi semacam ini, ada kekhawatiran yang nyata jika perusahaan tersebut menguasai segala sumber-daya yang berhubungan dengan penyediaan layanan dasar bagi publik. Karena,

⁶ 1984 dimulai perubahan kebijakan perpajakan dengan pengenaan PPh (Pajak Penghasilan), 1985 PPn (Pajak Pertambahan Nilai) dan 1986 IPEDA diganti dengan PBB (Pajak Bumi & Bangunan)

⁷ Pada bulan Maret 1985 dilakukan pengurangan tarif perdagangan dari 0-225% menjadi 0-60%. Lalu dikeluarkan inpres No. 4/1985 mengenai bea cukai, Mei 1986 (Pakem) dilakukan perbaikan *duty drawback* dan upaya agar eksportir mendapatkan input dengan harga internasional. Selama Oktober 1986-Januari 1987 ada perubahan dari lisensi impor menjadi impor umum dan penghapusan *non trade barrier* (NTB) dan penurunan tarif lebih lanjut. Pada Juli 1987 dilakukan simplifikasi kuota tekstil dan deregulasi lebih lanjut tentang sistem impor dan ekspor serta investasi asing di bulan Desember 1987. Pada November 1988 penghapusan monopoli impor plastik dan baja dan deregulasi angkutan laut antar pulau diterapkan dan Januari 1989 diperkenalkan *harmonised system of trade classification*. Mei 1990 dilakukan penghapusan NTB.

⁸ Pada bulan Maret 1983 terjadi devaluasi rupiah 28%. Pada Juni 1983 dimulai deregulasi perbankan dengan menghapus kontrol atas suku bunga & pagu kredit dan Oktober 1986 dengan penghapusan pagu *swap* pada BI. 12 September 1986 rupiah didevaluasi 31% dan 27 Oktober 1986 dikeluarkan Pakto 86 yang berintikan keleluasaan mendirikan bank baru termasuk patungan, dan menurunkan *reserve requirement* dari 15% menjadi 2% dan memberlakukan *lending limit*. Aturan yang dikeluarkan Desember 1987 memperbaiki fungsi pasar modal Jakarta dan dibentuknya pasar paralel. Pada Desember 1988 dilakukan deregulasi pasar modal dan jasa finansial dan pada 25 Maret 1989 dilakukan *follow up* atas Pakto 88.

⁹ Laporan Bank Dunia awal 1997 masih memuji ekonomi Indonesia dan menyatakannya sebagai contoh yang paling baik dengan basis ekonomi yang kuat. Indonesia bahkan digolongkan sebagai NICs (*New Industrialised Country*) di Asia bersama Thailand, Malaysia dan Filipina [World Bank, 1997]. Namun situasi berbalik 180 derajat ketika Indonesia (menyusul Thailand) diguncang krisis besar ekonomi dengan jatuhnya nilai tukar rupiah terhadap dollar AS secara dramatis mulai bulan Juli 1997.

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

menjadi sebuah ironi ketika kelangkaan sumber daya dan rusaknya lingkungan justru dianggap sebagai sebuah investasi dan peluang bisnis.

LAYANAN PUBLIK (*PUBLIC SERVICE*) DAN HAK UNIVERSAL ATAS LAYANAN DASAR (*BASIC SERVICES*) BAGI PUBLIK

Seluruh pembicaraan mengenai layanan publik (*public service*) hampir tidak pernah mendekati sebuah definisi deskriptif. Yang ada adalah gagasan normatif –seperti ‘jasa yang harus disediakan bagi mayoritas masyarakat warga’, atau ‘pelayanan bagi semua orang’. Program Pembangunan PBB (UNDP) mengklasifikasikan layanan publik ini dalam beberapa klasifikasi: pendidikan, kesehatan, pemukiman/perumahan, air dan sanitasi, pariwisata, perbankan, asuransi, energi dan ketenagalistrikan (UNDP, 1999). Dengan kata lain, jenis layanan (*service*) non-barang buatan (*manufactured-goods*) bagi semua orang. Memang bukan sebuah definisi operasional.

Namun, sementara hampir mustahil menemukan klaim atas definisi *public service* tersebut, setidaknya ada dua pokok penjabar karakteristik dari layanan publik ini. Pertama, sifatnya yang berupa *public*. Artinya, layanan ini tersedia bagi sebanyak mungkin orang dan tanpa diskriminasi apapun. Semua orang, secara normatif, berhak mendapatkan layanan ini. Kedua, karena itu konsekuensi provisi/penyediaannya pertama-tama dan terutama bukanlah bersifat komersial berjalan di atas prinsip pasar¹⁰, melainkan non-komersial¹¹.

Di sinilah masalahnya dimulai. Jasa seperti perbankan, asuransi dan pariwisata –walaupun sifatnya *public service*—jelas dikelola secara komersial. Sementara penyediaan layanan kesehatan, air dan ketenagalistrikan kebanyakan masih menjadi tanggung jawab negara dan jenis layanan macam pendidikan dan pemukiman/perumahan sering ada di area interseksi keduanya. Apa yang membedakan penyediaan jasa *public service* ini? Nampaknya jawabannya bukan hanya pada penyediaannya, melainkan konsepsi lebih mendasar dari sekedar ‘*public service*’. Sebuah konsep baru diperkenalkan di sini: *essential service* –layanan dasar yang mendukung dan ikut menentukan mati-hidupnya seseorang.

Sama sulitnya dengan melacak siapa yang pertama kali menggunakan istilah *public service*, pencarian asal muasal *essential service* tidak mendapatkan hasil memuaskan, kecuali rujukan dari beberapa

¹⁰ Dikenal sebagai mekanisme balans antara permintaan (*demand*) dan persediaan (*supply*) yang melahirkan harga (*price*). Dari balans ini, keuntungan/*profit* dihasilkan, terutama jika sifatnya asimetris.

¹¹ Seringkali prinsip non-komersial dicampur adukkan (secara sengaja) dengan prinsip merugi. Padahal, keduanya berbeda. Non-komersial tidak berarti merugi, melainkan, tidak berorientasi pada pengejaran keuntungan/*profit*. Tentu ada harga yang dibayar oleh pengguna jasa non-komersial. Namun harga yang dibayar ini bukanlah cerminan mekanisme pasar, melainkan pengganti biaya dasar penyediaan jasa tersebut.

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

NGO internasional¹². Bank Dunia (2002)¹³ sendiri juga menghindari definisi ini dan merujuk hanya pada tiga sektor yakni pendidikan (*education*), kesehatan (*health care*) dan air dan sanitasi (*water & sanitation*) sebagai bagian dari 'layanan dasar yang harus tersedia bagi banyak orang, khususnya mereka yang miskin'. Diluar ketiga sektor itu, penyediaan energi, secara khusus ketenaga-listrikan, juga dimasukkan dalam bagian dari *essential service*¹⁴.

Dengan demikian, mendapatkan akses pada keempat layanan dasar ini (pendidikan, kesehatan, air dan ketenagalistrikan) adalah hak bagi semua orang (*universal rights*) secara normatif. Sayangnya, tidak ada undang-undang atau kovenan dalam tingkat internasional yang menjamin berlakunya hak universal atas layanan dasar ini dalam tingkat operasional. Justru, yang terjadi adalah sebaliknya.

KECENDERUNGAN PRIVATISASI INFRASTRUKTUR & PENYEDIAAN LAYANAN DASAR BAGI PUBLIK OLEH SEKTOR SWASTA

Rentangan jenis layanan publik yang amat beragam ini sedikit banyak mengakibatkan timbulnya bias manajemen dalam penyediaannya. Dalam kesepakatan yang dibangun di *World Trade Organisation* (WTO), khususnya dalam *General Agreement on Trade in Services* (GATS), tidak jelas lagi mana layanan yang bersifat mendasar bagi manusia (*essential*) dan mana yang tidak. Yang ada hanya satu jenis, yaitu *service*. Disetujui pada 1994, GATS mencakup seluruh perdagangan-jasa dalam tingkat internasional. Yang dimaksudkan dengan jasa (*service*) dalam GATS tidak saja mencakup perbankan, asuransi, jasa jual-beli eceran (*retail*) dan borongan (*wholesale*), pariwisata dan transportasi, melainkan juga layanan dasar macam pendidikan, kesehatan dan air. Dengan keberadaannya di bawah payung WTO, implementasi GATS dapat dipaksakan melalui mekanisme *dispute settlement system* dari WTO.

Dalam kerangka semacam ini, jelas di hadapan GATS, yang dimaksudkan 'jasa' adalah tidak dibedakannya 'jasa komersial' dan 'jasa non-komersial' –apalagi 'esensial' dan 'non-esensial'. Secara lebih khusus lagi, GATS memandang proses penyediaan jasa sebagai proses ekonomi yang melibatkan praktik berbagai perusahaan dunia. Sektor jasa mencakup sekitar dua-per-tiga dari seluruh sektor produksi dan tenaga kerja global dan hampir mencapai seperlima nilai perdagangan dunia. Perdagangan-jasa telah meningkat amat pesat sejak tahun 70an dan sangat erat

¹² Termasuk di dalamnya PSIRU (www.psiru.org.uk), WDM (www.wdmn.org.uk) dan Public Citizen (www.public-citizen.org)

¹³ World Bank, *Draft of World Development Report 2004*, 2002, www.worldbank.org/wdr

¹⁴ Wesselius, Erik, *Behind GATS 2000: Corporate Power at Work*, Transnational Institute Briefing Series No. 2002/6

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

hubungannya dengan globalisasi ekonomi karena berpengaruh pada kinerja perusahaan multinasional dan struktur pasar dalam spektrum sektor pertanian, manufaktur dan jasa sendiri.

Lihat tabel berikut:

Negara	1992		2000	
	Ekspor	Impor	Ekspor	Impor
EU-15 ¹⁵	148,7 (28,0%)	140,8 (26,1%)	291,1 (24,3%)	286,1 (23,8%)
USA ¹⁶	126,4 (23,8%)	79,6 (14,8%)	297,8 (24,9%)	215,7 (17,9%)
Jepang ¹⁷	38,1 (7,2%)	75,1 (13,9%)	74,1 (6,2%)	125,5 (10,4%)
Kanada	15,4 (2,9%)	23,2 (4,3%)	40,3 (3,4%)	45,4 (3,8%)
China	7,0 (1,3%)	7,1 (1,3%)	32,7 (2,7%)	38,9 (3,2%)
Lain-lain	195,2 (36,8%)	212,9 (39,6%)	457,7 (38,3%)	489,5 (40,8%)
Total Dunia	530,8 (100%)	538,7 (100%)	1.193,8 (100%)	1.201,2 (100%)

*Ekspor-Impor Jasa Komersial¹⁸ Dunia
(dalam miliar Euro dan % total dunia)*

Tabel ini dengan jelas menunjukkan bahwa perdagangan dunia dalam jasa dikuasai oleh AS dan Eropa. Jasa, secara empirik, adalah area dan komoditi pasar.

Apa implikasi cara pandang semacam ini? Yang paling mendasar adalah provisi (penyediaan) layanan bagi publik yang harus dikelola dengan mekanisme pasar. Bahwa bagi sebagian layanan seperti transportasi, pariwisata, perbankan dan asuransi penyediaannya dilakukan dalam koridor pasar, hal ini bisa dimengerti. Namun bagi apa yang disebut layanan dasar (*essential service*) seperti air, kesehatan, dan ketenagalistrikan, provisi menurut mekanisme pasar berarti secara mendasar menghilangkan sifat aksesibilitas-publik dari layanan itu. Karena, hanya mereka yang punya akses terhadap uang (yang bisa membayar) lah yang bisa mendapatkan akses itu.

Selama ini, badan publik (negara dan pemerintah) lah yang mengambil peranan dalam penyediaan berbagai layanan dasar (air, kesehatan, ketenagalistrikan, dan bahkan pendidikan) bagi rakyatnya. Sementara, sektor swasta mengupayakan layanan di bidang lain (perbankan, asuransi, pariwisata, dll). Namun implikasi dari GATS di atas adalah proses imperatif agar badan publik (negara dan pemerintah) mundur dan menyerahkan pengelolaan layanan dasar bagi publik kepada sektor

¹⁵ Transaksi intern-EU tidak termasuk. Transaksi intern-EU-15 dalam jasa komersial mencapai 710,8 milyar EUR pada tahun 2000. Termasuk dalam perdagangan-jasa ini, EU-15 berkontribusi dalam ekspor dunia sebesar sekitar 42% dan impor 41%.

¹⁶ Termasuk jasa perbaikan dan pengeluaran pemerintah-pemerintah asing dan organisasi-organisasi internasional di AS, tidak termasuk jasa pos dan pengantaran (kurir).

¹⁷ Untuk Jepang dan Kanada : tidak berdasarkan *ranking*. Data Kanada dan Jepang ditunjukkan hanya untuk keperluan perbandingan.

¹⁸ Tabel diambil dari Eurostat News Release 117/2001, 8 November 2001, "The EU Figures for the Doha Conference". Sumber data: IMF. Data tidak mencakup transaksi intern-EU. Jasa komersial tidak mencakup jasa yang disediakan pemerintah.

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

swasta dengan dalih efisiensi dan efektivitas penyediaannya bagi rakyat banyak –disamping kritik gencar mengenai inefisiensi, efektivitas yang rendah, birokrasi yang panjang dan, tentu saja, korupsi yang menggejala luas pada badan publik.

Di negara-negara berkembang, khususnya yang mengikuti formula IMF, masalah penyediaan layanan dasar bagi publik ini bergerak mengikuti pola deregulasi – liberalisasi – privatisasi. Mungkin dengan nama atau istilah/terminologi yang berbeda-beda, namun dengan esensi sama: mengundang keterlibatan sektor swasta (khususnya swasta internasional) secara sistemik dan sistematis dalam proses penyediaan layanan/jasa bagi publik. Dan tentu saja, termasuk di dalam negara-negara berkembang yang mengikuti secara patuh formula IMF itu adalah Indonesia.

PERDEBATAN TEORETIS MENGENAI PRIVATISASI

Konsepsi privatisasi mendapatkan landasaannya dalam teori ekonomi klasik yang diperkenalkan oleh Adam Smith, *The Wealth of Nations* (1776). Adam Smith mengemukakan sebuah model yang abstrak namun sistematis mengenai alam, logika, struktur dan kerja dari tata kapitalistik. Smith mengatakan bahwa tata mekanisme pengaturan pasar secara otomatis menyangkut dua perkara sekaligus, yakni pemenuhan kebutuhan individual dan kompetisi dalam penyediaan kebutuhan tata-sosial. Lebih jauh lagi, menurut Smith, bahwa ‘tangan tak nampak’ bekerja dengan mengelola keuntungan individual dan memaksimalkan kesejahteraan ekonomi masyarakat.

Dalam konsepsi Smith, apa yang disebut dengan ‘tangan tak nampak’ “... *bukanlah ciptaan seseorang, melainkan terbentuk dengan sendirinya oleh bekerjanya hukum-hukum alam*”¹⁹. Kejeniusan Smith terletak pada kemampuannya merumuskan *Edifice of Social Order* –konstruksi tata sosial²⁰ dimana pasar merekatkan masyarakat secara bersama-sama dan berakar pada basis ideologi dan filsafat tertentu.

Debat tentang privatisasi sering terjebak dalam pilihan polaristik: pro-swasta (privat) atau pro-negara. Seperti sudah disampaikan di atas, para pendukung privatisasi mengajukan ‘efisiensi dan efektivitas’ sebagai alasan utama. Sedang yang menolak mengajukan alasan ‘kepentingan nasional’. Masalahnya bukan itu, melainkan pada pertanyaan mendasar: apakah kepentingan umum

¹⁹ Lihat Hunt, EK., *History of Economic Thought: A critical perspective*, diterbitkan oleh Wadsworth Publishing Company, California, 1979. hal: 38.

²⁰ Lihat juga Heilbroner, Robert L., *The Worldly Philosophers: The lives, times and ideas of the great economic thinkers*, StoneBook, Simon and Shuster < New York (1980)

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

(*common/public interests*) bisa lebih dijaga lewat privatisasi usaha-usaha yang selama ini dikuasai negara, ataukah lebih bisa dijamin jika usaha-usaha itu tetap dikuasai negara?²¹

Jika pada hari-hari ini para pendukung WTO dan GATS hendak kembali pada *edifice of social order*, hal itu sangat jelas berbeda secara fundamental dengan apa yang dimaksudkan Adam Smith. Saat ini apa yang disebut 'pasar' distrukturkan di sekitar ideologi pusat dalam pengambilan keputusan ekonomis sesuai dengan tujuan perusahaan multinasional dan agendanya, yaitu perdagangan bebas, atau *free-trade*. Dengan ini, dimungkinkan sebuah 'koordinasi' berbasis pada aturan-aturan sistem perdagangan multilateral yang dibuat dan secara legal ditekankan oleh WTO. Aturan ini menuntut negara untuk menderegulasi dan meliberalisasi sektor investasi, perdagangan dan finansial mereka dan mendiktekan integrasi lebih dalam pada sistem pasar global. Bertentangan dengan konsepsi Smith, dinamika pasar saat ini dikelola oleh satu set peraturan dan regulasi yang ditetapkan oleh institusi supra internasional, dalam sebuah setting didukung oleh lembaga keuangan internasional.

Seperti apa peran lembaga-lembaga itu, khususnya dalam privatisasi layanan dasar ini?

PERAN LEMBAGA INTERNASIONAL – IFI DAN WTO-GATS

Ambilah kasus air sebagai contoh. Bank Dunia memperkirakan bahwa pada tahun 1998 pertumbuhan potensial pasar air mencapai US\$800 milyar, tetapi Bank Dunia merevisi proyeksi itu menjadi US\$1 triliun pada 1999. Nampaknya air di abad ke-21 ini sama seberharganya dengan minyak di abad ke-20. Maka tak heran jika banyak lembaga internasional berkepentingan. Dengan cara apa?

Pertama, secara tidak langsung negara-negara kaya sebagai pemegang saham mayoritas dari lembaga keuangan internasional (*International Financial Institutions*, IFIs) mendorong privatisasi penyediaan infrastruktur jasa. Apa yang disebut sebagai *Structural Adjustment Programmes* (SAP) dari IMF adalah jalan *toll* untuk secara cepat memprivatisasi penyediaan jasa.

Di Indonesia, pemerintah meminta bantuan keuangan dari IMF pada bulan Oktober 1997 dan sepakat untuk melakukan penyesuaian (*adjustment*) makro-ekonomi secara menyeluruh seperti yang dimandatkan oleh IMF, Bank Dunia dan donor lainnya. Sebagai kompensasi dari paket *bail-out* sebesar US\$ 46 milyar yang didapat, pemerintah Indonesia diminta untuk mengupayakan kembali kesetimbangan neraca pembayaran dan mengimplementasikan reformasi/pembaruan

²¹ Lihat B. Herry-Priyono, "Beware of the costly lesson of privatisation", The Jakarta Post, 2002

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

kebijakan kritis yang menyangkut aspek-aspek yang sangat krusial, yakni pengeluaran di sektor publik, termasuk pemotongan subsidi, privatisasi BUMN dan ekspansi partisipasi sektor swasta. Untuk mendukung hal ini, Bank Dunia dan ADB telah menyediakan dana pinjaman yang dikaitkan dengan sejumlah mandat reformasi melalui reformasi lewat paket penyesuaian struktural seperti bisa dilihat di bawah ini.

Pinjaman	Untuk	Dari
US\$ 1 milyar	<i>Policy Reform Support Loan (PRSL)</i>	The World Bank
US\$ 500 juta	<i>Policy Reform Support Loan (PRSL II)</i>	The World Bank
US\$ 600 juta	<i>Social Safety Net Adjustment Loan (SSNAL)</i>	The World Bank
US\$ 300 juta	<i>Water Resource Sector Adjustment Loan (WATSAL)</i>	The World Bank
US\$ 400 juta	<i>Power Sector Restructuring Program</i>	Asian Development Bank
US\$ 300 juta	<i>Health & Nutrition Sector Development Program</i>	Asian Development Bank
US\$ 320 juta	<i>Community & Local Government Support Sector Development Program</i>	Asian Development Bank
US\$ 300 juta	<i>Deregulation & Small-and-Medium Enterprise (SMEs) Support Program</i>	Asian Development Bank
US\$ 200 juta	<i>Corporate Governance of State-Owned Companies (SOEs) Support Program</i>	Asian Development Bank

Diformulasikan ulang dari Motoyama & Widagdo (1999)²²

Namun, di balik kata-kata *'policy reform'* (reformasi kebijakan), *'adjustment'* (penyesuaian), *'restructuring program'* (program restrukturisasi) dan bahkan *'support program'* (program bantuan) dan *'development program'* (program pengembangan) dalam berbagai intensi pinjaman di atas, yang terjadi adalah satu hal sederhana namun fatal. Seluruh pinjaman itu diberikan dengan prasyarat, yaitu (1) dipinggirkannya peran pemerintah sebagai badan publik dalam penyediaan berbagai layanan dasar untuk publik dan (2) menjadikan berbagai jasa layanan pokok penunjang hidup sekedar sebagai barang dagangan yang dikuasai swasta. Lebih ironis lagi: proses peminggiran ini disetujui dan bahkan dilakukan sendiri oleh pemerintah dan DPR melalui berbagai pembuatan UU dan RUU yang sangat tendensius.

Namun, dalam praktiknya resep semacam ini bukannya membuat situasi membaik, malah makin buruk. Mengapa? Setidaknya ada tiga hal.

Satu, sementara partisipasi publik dalam pengelolaan dan penyediaan jasa layanan untuk mereka tidak disertakan, peranan badan publik (pemerintah, dalam hal ini) pun mulai dipinggirkan dengan dicabutnya berbagai kapasitas kekuasaan legitim dan dipindahkannya kekuasaan itu pada sektor swasta/privat. Argumen dan *reason*-nya pun sederhana, *full-cost recovery*. Artinya, harga yang dibayar konsumen haruslah menutup seluruh biaya yang ditimbulkan. Dari perspektif ini, konsepsi 'warganegara' tidak lagi punya makna – secara praktikal ia sudah diganti dengan 'konsumen'. Pada keadaan tiadanya (atau rendahnya) akses publik pada

²² Hisako Motoyama & Nurina Widagdo, *Power Sector Restructuring in Indonesia – a preliminary study*, Friends of The Earth – Japan & Bank Information Center – USA, 1999

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

kapital/modal, akses mereka pada berbagai layanan dasar (*essential services*) pun bisa jadi sangat rendah. Padahal, berbagai layanan dasar itu bukanlah komoditas.

Dua, basis teoretik mengenai privatisasi selalu didasarkan pada (1) efisiensi dan efektivitas sektor swasta yang kompetitif yang dihadapkan pada (2) birokrasi yang lamban dari model pengelolaan oleh negara yang monopolistik. Dalam hal ini prinsip pasar secara membabi-buta diterapkan demi mengejar aspek kompetitif tersebut. Akibatnya, peran pemerintah (atau negara) di-deregulasi agar tidak lagi memegang kebijakan tertinggi dalam mekanisme pasar dan liberalisasi pun menggejala secara luas –yang akhirnya berujung pada privatisasi. Kebijakan yang bertumpu pada penyelesaian krisis model IMF dalam berbagai sektor selalu berakhir pada prasyarat mundurnya pemerintah dari fungsi pokoknya mengelola jasa layanan publik. Dimundurkannya peran pemerintah dan masuknya sektor swasta diharapkan mampu menurunkan harga sehingga lebih bersaing. Namun, ternyata tidak. Beberapa sektor swasta yang menggarap satu aspek/sektor tertentu tidaklah berperilaku sebagai kompetitor satu terhadap lainnya, melainkan justru membangun *kartel* atau oligopoli untuk menentukan harga menurut standar mereka.

Tiga, proses rekayasa sosial yang brutal. Berbagai praktik privatisasi (dalam berbagai istilahnya) dalam penyediaan jasa layanan dasar (*essential services*) bagi publik membawa dampak tidak saja secara ekonomis, melainkan secara sosial dan kultural. Seiring sejalan dengan nilai yang dibawa oleh globalisasi berupa pemujaan pada uang dan pertumbuhan (*growth*) sebagai nilai tertinggi dari hidup, privatisasi mempertajamnya dan menciptakan apa yang disebut *access-divided society*, masyarakat yang terbagi/terbelah menurut kemampuan aksesnya pada berbagai jasa layanan yang seharusnya bisa diakses oleh semua orang dengan kesempatan yang sama. Berbagai interaksi sosial dan kultural yang awalnya berupa partisipasi masyarakat dalam pengelolaan jasa layanan dasar untuk diri mereka sendiri (seperti air, kesehatan) secara simplistik direduksi menjadi hubungan antara konsumen dan produsen jasa, atau justru antara penjual dan pembeli.

Kedua, seperti telah dikemukakan sebelumnya, privatisasi layanan publik juga didorong melalui program bantuan baik bilateral maupun multilateral dan secara khusus melalui tekanan pada negara-negara berkembang yang tergabung dalam WTO melalui GATS yang secara khusus mengancam sektor layanan dasar bagi rakyat banyak, kesehatan, energi, air dan sanitasi. Hal ini bisa dipahami karena GATS tidak membedakan jenis layanan bagi publik. Di sinilah ambiguitas GATS terletak.

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

Walaupun GATS juga dilihat mempunyai perkecualian bagi sektor publik –yakni sektor-sektor yang dikelola pemerintah seperti kesehatan, pendidikan atau air, GATS mendefinisikan ‘jasa yang dikelola pemerintah’ secara sangat sempit – yaitu segala layanan yang disediakan bukan berdasar pada basis komersial dan bukan juga dalam kompetisi dengan penyedia jasa lain untuk barang yang sama.

Jika pemerintah mensub-kontrakkan sebagian dari layanan publiknya, atau jika sebuah perusahaan swasta menyediakan jasa yang juga disediakan pemerintah, maka WTO mempunyai panel yang memutuskan sebagai bukan bagian dari layanan yang dikelola negara dan karenanya terikat pada GATS –yang, terbuka bagi kompetisi dai operator dari luar negeri. Hasilnya adalah: perusahaan mendapatkan akses yang luas terhadap penyediaan layanan publik di banyak negara, khususnya negara miskin dan berkembang yang tunduk di bawah formulasi IMF.

Dalam satu ungkapan singkat, di ketiga sektor layanan dasar (*essential service*) untuk publik di Indonesia –air, kesehatan dan ketenagalistrikan—ada upaya sistematis yang dilakukan oleh swasta yang didukung oleh mekanisme dalam GATS dan WTO untuk meminggirkan fungsi badan publik (negara dan pemerintah) dalam penyediaannya dan menjadikan berbagai jasa layanan pokok penunjang hidup sekedar sebagai barang dagangan yang dikuasai swasta.

Nampaknya, mengatakan bahwa seluruh sektor layanan publik sudah diprivatisasi adalah tidak sepenuhnya benar. Namun banyak hal mengindikasikan bahwa proses itu tengah terjadi.

Setidaknya ada tiga sektor yang secara eksplisit disasar oleh berbagai skema privatisasi di atas.

LISTRIK – DALAM CEKAMAN KETERGANTUNGAN²³

Sesuai dengan rencana semula di awal tahun 2003 ini, maka terhitung sejak 1 April 2003 yang lalu, pemerintah menaikkan tarif listrik. Kenaikan ini berlangsung dan akan berulang terus tiap triwulan²⁴. Dalam *grand design* pembaruan sektor jasa layanan publik di tahun ini, Pemerintah RI memang berencana menaikkan tarif listrik dan BBM per 1 April 2003. Namun, akhir Maret 2003 pemerintah mengumumkan bahwa kenaikan tarif BBM dibatalkan namun tidak demikian halnya dengan listrik. Ada apa di balik kenaikan tarif listrik ini?

Fungsi PLN semula sebagai pembangkit, distribusi dan transmisi tenaga listrik mulai dipecah (*unbundled*). Swasta diijinkan berpartisipasi dalam upaya pembangkitan (*generating*) tenaga listrik,

²³ Bagian ini merujuk pada penelitian yang dilakukan oleh para peneliti BWI, D. Oktavira Arumdati (email: ira@watchbusiness.org) dan Tima Santita Ngesti Rahayu (email: tima_snr@watchbusiness.org)

²⁴ Lihat juga Tempo, 12/02 dan *The Jakarta Post*, 12/02

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

sementara untuk *distributing* dan *transmitting* tetap ditangani oleh PLN. Melalui 'partisipasi sektor swasta' yang berlandung di balik intensi untuk mengatasi persoalan penyediaan jasa tenaga listrik seperti pemenuhan kebutuhan yang meningkat, efisiensi dan penciptaan pasar yang kompetitif, konsep IPP (*Independent Power Producer*) diintroduksi melalui UU No. 20/2002.

Sampai akhir tahun 2000, tercatat pembangkit listrik swasta (IPP) di daerah Jawa menguasai area pembangkitan sebesar 2.975MW yang terdiri dari 2.450 MW pembangkit listrik tenaga batu bara, 345 MW pembangkit listrik tenaga panas bumi dan 180 MW pembangkit listrik tenaga air. Sedangkan di luar Jawa dan Bali terdapat 12 daerah kelistrikan dengan distribusi listrik sebesar 5.300 MW²⁵.

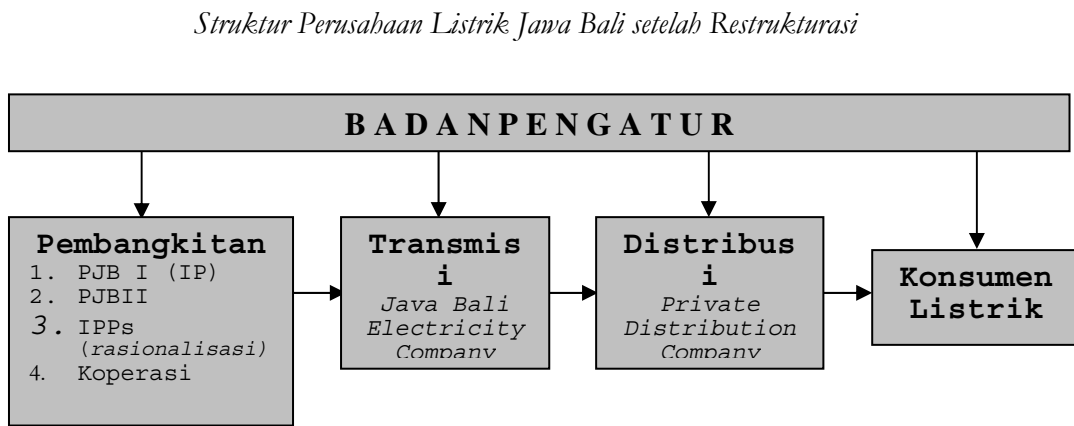
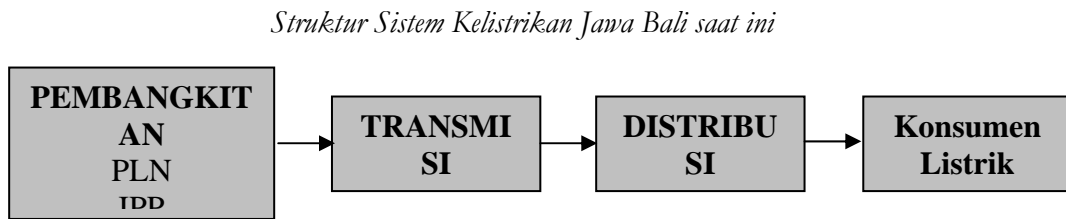
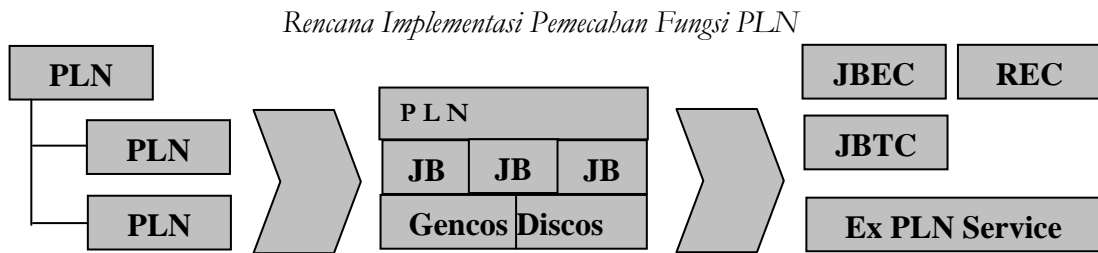
Sebelum tahun 1985, PLN merupakan satu-satunya badan usaha milik negara yang mengontrol seluruh aspek pengelolaan listrik nasional, baik untuk usaha pembangkitan, transmisi dan distribusi. Namun Undang-undang No. 15/1985 mengawali partisipasi sektor swasta dan proses restrukturisasi mulai menjadi semakin nyata dengan dikeluarkannya kebijakan Pemerintah "Tujuan dan Kebijakan Bagi Pembangunan Subsektor Tenaga Listrik". Undang-undang ini menjadi dasar bagi dikeluarkannya KepPres No. 37/1992 pada bulan Juli 1992 yang kemudian dikenal dengan 'Keputusan tentang Listrik Swasta'. Agenda dari restrukturisasi sektor listrik adalah perubahan dari kepemilikan monopolistik negara (PLN) menjadi sepenuhnya area kompetisi *multi buyer-multi seller*. KepPres ini kemudian ditindaklanjuti dengan perubahan status PLN dari Perusahaan Umum menjadi Perseroan Terbatas.

Dibawah pengawasan *World Bank*, kerangka kerja PLN mulai dikerjakan pada tahun 1993 bersama dengan sebuah komisi yang mempelajari tentang kerangka kerja institusional sampai pada studi tentang pemisahan fungsi dari pembangkit, transmisi, dan distribusi di tubuh PLN.

Lihat bagan berikut.

²⁵ Lihat *Asian Energy*, 2000

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.



Sumber : Muhammad Subud (2002)

Di tahun 1994, Pemerintah meloloskan Undang-undang Deregulasi Investasi yang mengizinkan investasi swasta masuk dalam proyek infrastruktur dan mengizinkan pemodal asing masuk melalui perusahaan Indonesia walaupun tetap terdapat juga batas kepemilikan asing sebesar 95% dalam pembangkit, transmisi, dan distribusi listrik. Pemerintah juga mengubah PLN dari sebuah badan dengan tujuan sosial menjadi perusahaan dengan pembatasan tanggung jawab dan bermotif profit. Ini kemudian yang memungkinkan PLN menciptakan kegiatan tambahan, masuk dalam joint ventura dan mencari modal dari sektor swasta. Dalam amandemen terhadap regulasi ketenagalistrikan, Menteri Pertambangan dan Energi di tahun 1995, memberikan tanggung jawab kepada PLN untuk melakukan negosiasi dalam kontrak pembelian listrik dengan IPP.

Dari tahun 1994 sampai tahun 1997 PLN telah menandatangani kontrak dengan 27 IPP untuk pembelian 11.015 MW dari pembangkit listrik yang dibangun berdasarkan kerangka usaha pembangkitan tenaga listrik. Penyedia tenaga listrik ini bergabung dalam sebuah konsorsium yang

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

beranggotakan perusahaan listrik asing maupun lokal yang dibentuk oleh keluarga mantan Presiden Suharto dan kroninya. Kelompok perusahaan asing raksasa yang ikut bermain dalam area kompetisi bisnis listrik swasta ini adalah *General Electric (GE)*, *Siemens* (Jerman), *Sumitomo* (Jepang), *Poer Gen plc* (Inggris) dan beberapa lainnya. Sedangkan bantuan finansial diberikan oleh Japan's *Overseas Economic Cooperation Fund (OECF)*, *US Exim Bank*, *Japan Exim Bank*, Japan's *Ministry of International Trade and Industry (MITI)*, *Overseas Private Investment Corporation (OPIC)* and The World Bank's *Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)*²⁶.

Saat Indonesia mengalami krisis ekonomi dan moneter di tahun 1997, banyak proyek kelistrikan di Indonesia dipertanyakan oleh lembaga pemerintah, lembaga pendanaan, lembaga keuangan internasional dan swasta. Pembahasan intensif terhadap persoalan-persoalan proyek ketenagalistrikan dalam berbagai tahapan terjadi di bulan Juli dan Desember antara Pemerintah, Departemen Pertambangan dan Energi, Bank Dunia, IMF dan PLN. Kemudian hasil pembahasan tersebut menghasilkan upaya untuk melakukan respon terhadap situasi tersebut dengan mengeluarkan KepPres No 39/1997 dan No 5/1998 untuk mengatasi krisis listrik dalam jangka pendek. *Crash program* dilakukan melalui negosiasi ulang dengan 10 proyek IPP dan mengklasifikasikannya dalam status *berlanjut*, *ditinjau kembali* dan *ditunda* (lihat tabel di bawah).

Proyek Listrik Yang Dinegoisasi Ulang

Nama Proyek	Nilai Proyek US\$	Kapasitas MW	Kepemilikan	Sponsor	Pemberi Dana
PAITON I	2,4 milyar	1230	Paiton Energy Funding BV	Edison Mission Energy	US-EXIM
				GE Capital Corp. (London)	OPIC
				Mitsui & Co.	
				PT Batu Hitam Perkasa	
PAITON II	1,98 milyar	1120	PT Jawa Power Bimantara and International Power	Siemens Project Ventures GmbH (SPV)	JEXIM
				PowerGen plc,	US-EXIM Portion
				PT Bumipertiwi Tata pradipta	OPIC
PAITON V & VI	368 juta	2 buah 610	PT Paiton Energy	Black & Veath International	
				Siemens AG	
				PowerGen plc	
				PT Bumipertiwi Tata pradipta	
Unit Dieng dan Patuha	1,1 milyar		CE Indonesia Funding Corp.	California Energy Co.	
				Peter Kiewit Sons Inc.	
Cilacap Power	670 juta		Cilacap Coal-Fired Power Project	Duke Energy (37,5%)	Mitsubishi
				Mitsubishi (37,5%)	IBJ
				Bimantara (15%)	Fuji
				KKP (The Indonesian Army)	Sanwa

²⁶

Lihat Hisako Motoyama & Nurina Widagdo, 1999

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

				Pension Fund) (10%)	JEXIM Rule 144A
Tanjung Jati B	1,77 milyar	2640	PT Ceba Indonesia (PT Hi-Power Tubanan Arabic I)	Hopewell Holdings PT Impa Energi	Sumitomo Bank
East Java Power Project	593 juta	500	PT East Java Power	Enron Corp. Pasuruan Power Company Prince Holdings	Credit Suisse First Boston LTCB of Japan Lehman Brothers
Sengkang Gas Field & Power Project	179 juta	135	Energi Sengkang	Energy Equity Corp. Tenneco Energy PT Trihasra Sarana Jaya Purnama	ERG (Swiss) Energy Equity Tenneco
Salak Geothermal Power	435 juta	165	PT Dayabumi Salak Pratama	Unocal Corp. PT Nusamba	

Sumber : Hisako Motoyama & Nurina Widagdo, 1999

Karena krisis listrik yang terjadi di beberapa daerah, antara lain dengan berkurangnya pasokan listrik sedangkan PLN tidak mampu lagi memberikan layanan dengan membangun pembangkit baru, maka dalam jangka panjang diperkirakan dibutuhkan 12 IPP lagi. Krisis ini dirasakan semakin parah karena investor yang bermain dalam bisnis listrik swasta akan semakin berkurang padahal permintaan listrik meningkat hampir 10% per tahun²⁷.

Setidaknya sampai saat ini telah terdapat 2 kasus yang berkaitan dengan IPP yang memberi kerugian kepada publik. Salah satunya adalah kesepakatan antara PLN dengan Paiton I yang sangat kontroversial. Kesepakatan dilakukan pada 24 April 1990, Paiton I, sebuah pembangkit listrik batu bara, merupakan proyek pertama yang dilakukan dibawah skema *Build-Own-Operate* (BOO). Seluruh proses kontraknya dipenuhi dengan kondisi persyaratan "*take or pay*", tidak adanya transparansi dalam proses penawaran, dan penentuan tarif dalam dolar yang menyebabkan tingginya harga.

Menanggapi tentang harga jual listrik Paiton I yaitu sebesar US\$ 4,93 sen/kWH, seharusnya dapat ditekan menjadi dibawah US\$ 4 sen/kWH atau 1 sen dibawah tarif sekarang sehingga pemerintah dapat menghemat US\$ 91,59 juta per tahun selama 40 tahun. Jika pajak diperhitungkan maka harga yang wajar bagi Paiton I adalah sebesar US\$ 3,64-4,09 sen/kWH. Jika diambil harga rata-rata 4 sen maka besarnya potensi kerugian dari hasil negosiasi Paiton I sebesar US\$ 238 juta/tahun atau sekitar Rp 2,1 triliun atau sekitar Rp 84 triliun selama 40 tahun. Padahal masih ada 6 (enam) pembangkit listrik swasta lainnya.

²⁷ Lihat misalnya: *Electric Market Design & Creation In Asia Pacific-Indonesia*

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

Temuan lain adalah masyarakat sebenarnya harus membayar sekitar US\$ 6,62 sen/Kwh. Hal ini disebabkan PLN masih harus membayar lebih pada Paiton I sebesar US\$ 4 juta/bulan selama 30 tahun atas biaya tunggakan (*arrears/restructuring cost*). Selain itu, perjanjian juga berisi klausa tentang pembayaran dengan faktor kapasitas dari 85% (naik dari 82%) dari periode selama 40 tahun diluar dari 30 tahun, sebagai sesuatu yang sangat tidak masuk akal untuk dilakukan²⁸.

Jelas, bahwa seluruh skema kenaikan harga listrik pada tahun ini adalah implikasi langsung pembaruan di sektor ketenagalistrikan ini. Kata kunci untuk memahami persoalan ini adalah *full-cost recovery*. Artinya, masyarakat sebagai konsumen harus menanggung semua implikasi biaya yang terlibat dalam pengadaan jasa itu –dalam hal ini: listrik.

AIR – SUMBER HIDUP YANG DIJARAH²⁹

Dalam sektor air di Indonesia, perusahaan swasta asing beroperasi dengan memanfaatkan skema *public-private partnership* yang didesakkan dalam WATSAL oleh Bank Dunia³⁰. Mereka adalah Vivendi, Suez-Lyonnaise, Biwater dan British Thames. Penyediaan air bersih di Batam secara praktis sudah dikelola bukan lagi oleh PDAM, melainkan Biwater, sementara di Jakarta Thames dan Suez-Lyonnaise praktis menggantikan fungsi PAM-Jaya dan hal serupa terjadi dalam operasi Vivendi di Sidoarjo. Praktik semacam ini rupanya sedang dan akan terus mendapatkan legitimasinya tidak saja hanya dari resep-imperatif IMF yang didukung Bank DUNia, melainkan juga dari kebijakan formal dalam tata-kelola pemerintahan sendiri dengan rencana ratifikasi RUU mengenai Sumber Daya Air yang sangat berpihak pada praktik semacam ini pada tahun ini.

Melihat perkembangan tersebut, nampaknya keinginan dan upaya Bank Dunia untuk mendorong privatisasi pengelolaan air di Indonesia menjadi kian jelas. Setidaknya terdapat dua dokumen strategi dan dua proposal proyek Bank Dunia yang menunjukkan indikasi tersebut.

Pertama, dokumen *Country Assistance Strategy* Bank Dunia untuk Indonesia menyebutkan bahwa dalam rangka membantu perbaikan secara struktural pada perekonomian Indonesia, Bank Dunia akan menjalankan beberapa strategi yang diantaranya berupa pengurangan peran negara melalui privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Sementara untuk mempromosikan pertumbuhan ekonomi untuk jangka panjang, Bank Dunia akan mendorong peran sektor privat dalam

²⁸ Tempo, 17/01/2002

²⁹ Bagian ini merujuk pada paparan hasil penelitian BWI yang dilakukan oleh Henry Heyneardhi –peneliti BWI (e-mail: heyneardhi@watchbusiness.org)

³⁰ Lihat tabel sebelumnya. WATSAL (*Water Resource Sector Adjustment Loan*) adalah pinjaman sebesar 300 juta dollar AS dari Bank Dunia dengan syarat imperatif bagi dibukanya sektor air pada partisipasi swasta.

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

pembangunan kota dan desa melalui proyek-proyek investasi yang terus menerus dan program pinjaman pada sektor kota dan sektor air³¹.

Kedua, dalam *Private Sector Development Strategy* untuk Indonesia, disebutkan bahwa dalam kerangka *rural and urban development*, Bank Dunia akan meneruskan proyek-proyeknya untuk mempromosikan terciptanya *private farmer organizations*, meningkatkan partisipasi sektor swasta dalam suplai input agrikultur, dan mempromosikan penyediaan jasa oleh sektor swasta seperti dalam hal riset dan perluasan. Sedang dalam hal penyediaan air di perkotaan, Bank Dunia melalui proyek-proyeknya akan melanjutkan prioritas pada peningkatan kerangka pengaturan bagi keterlibatan sektor privat dan mempromosikan investasi dalam *water supply* oleh operator swasta.³²

Di luar kedua dokumen strategi tersebut, Bank Dunia juga sedang mempersiapkan setidaknya tiga proyek sehubungan dengan pengelolaan air. Kedua proyek tersebut adalah *Indonesian-Water Sector Management Project-IWSMP* untuk sektor irigasi dan drainase (Project ID: IDPE59931) yang akan dimulai pada tahun 2003. Proyek kedua adalah *Indonesia-Urban Water Supply Project-IUWSP* di sektor *urban water supply* (PID: IDPE60668) yang juga akan dimulai pada tahun 2003. Kedua proyek yang tengah disusun oleh Bank Dunia ini sama-sama menekankan partisipasi sektor privat dalam pengelolaan air baik untuk rural maupun urban. Bahkan dalam IUWSP disebutkan bahwa pembiayaan dari Bank Dunia akan mensupport dan memperkuat kewirausahaan dalam sektor air, dan mendorong perusahaan-perusahaan Indonesia dan korporasi Internasional untuk melakukan penawaran bagi pen-desain-an, pembangunan dan pengoperasian sistem water supply.

Paparan di atas menampakkan berbagai upaya yang dilakukan oleh Bank dunia untuk mengkomodifikasi dan memprivatisasi pengelolaan air di berbagai negara termasuk di Indonesia. Hal tersebut tampak jelas dari dukungan Bank Dunia untuk memberlakukan sistem hak air, mendorong partisipasi sektor swasta dalam pengelolaan sumberdaya air, serta pengembangan *water user associations*. Pelembagaan hak air merupakan hal yang utama bagi komodifikasi dan privatisasi air karena tanpa memprivatkan akses atas air, proses jual beli hak kepemilikan tak dapat dilakukan. Bank Dunia dan berbagai Lembaga Keuangan Internasional lainnya juga meyakini bahwa keterlibatan sektor swasta akan membuat pengelolaan sumberdaya air lebih efektif dan efisien—sektor swasta juga dipandang lebih mampu menyediakan investasi dalam jumlah besar untuk membiayai pendayagunaan air.

³¹ World Bank, *Memorandum of the President of the IBRD-IDA to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for Indonesia*, Pebruari 2001.

³² World Bank, "Indonesia, Private Sector Development Strategy", January, 2001.

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

Seperti pada sektor listrik, komodifikasi air juga tercermin dari diberlakukannya kebijakan *full cost recovery* sekaligus penghapusan subsidi negara bagi pengelolaan sumberdaya air. Sepintas kebijakan ini bisa menjadi insentif demi konservasi dan penggunaan air yang efisien. Akan tetapi pada saat yang bersamaan ia akan menambah beban masyarakat, karena diharuskan untuk menanggung seluruh pembiayaan seperti untuk operasi, pemeliharaan, rehabilitasi, investasi, bahkan cicilan hutang. Bagi sektor pertanian, kebijakan *full cost recovery* ini mempunyai kecenderungan besar mempercepat penyingkiran petani gurem akibat kapasitas finansial yang tidak seimbang, dan menjadi proses konsolidasi lahan pertanian ke tangan para petani berlahan luas.

Privatisasi pengelolaan sumberdaya air pun membawa suatu implikasi serius. Ia menyebabkan pilihan dan keputusan perihal alokasi dan peruntukan air didasarkan melulu pada pertimbangan komersial. Mengapa? Karena korporasi mempunyai tujuan pertama dan utama demi maksimalisasi profit, bukan demi keberlanjutan atau keadilan. Dari sini, ditengarai sedikitnya dua persoalan.

Pertama, argumen tentang kemampuan swasta dalam menyediakan investasi besar bagi pendayagunaan air mengabaikan peranan konsumen domestik dan para pembayar pajak dalam menjamin proyek-proyek yang seharusnya dibiayai oleh swasta. Korporasi swasta hanya dapat mengumpulkan dana bagi investasi apabila para pendana mendapatkan jaminan bahwa mereka mampu mengembalikannya. Ini berarti konsumen domestik akan harus membayar jasa air pada tingkat yang menjamin penyedia jasa (sektor privat) memperoleh *commercial return*. Untuk menjamin tercapainya hal ini kontrak privatisasi hampir selalu memasukkan klausul dimana pemerintah menjamin untuk menutupi kerugian³³.

Kedua, pengembangan dan pemandirian asosiasi pengguna air sepintas merupakan upaya mendemokratisasikan pengelolaan sumberdaya air. Akan tetapi dibalik itu semua ia merupakan upaya pelucutan hak menguasai air yang semula dimiliki oleh negara sekaligus kewenangan negara dalam mengelola sumberdaya air. Bahkan dalam prakteknya ada kecenderungan bahwa asosiasi pengguna air misalnya di sektor pedesaan akan dibiarkan berkompetisi dengan sektor privat. Dapat dibayangkan betapa tidak berdayanya mereka sebagai *downstream user* ketika berhadapan dengan *upstream user* misalnya perusahaan *hydroelectric* atau korporasi yang menggunakan *hydropower* bagi industri mereka.

Apa problematik mendasar seluruh proses privatisasi ini? Pengelolaan oleh swasta mengandaikan bahwa setiap warga masyarakat membutuhkan air, tetapi tidak mengakui dan peduli bahwa setiap

³³ Situasi semacam ini terjadi dalam kontrak privatisasi di Hungaria, Cheko, Bolivia. Hal yang sama terjadi pula di Indonesia misalnya dalam kasus privatisasi PAM Jaya (Heyneardhi, 2003).

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

warga berhak atas layanan air. Masyarakat hanya memiliki akses pada air sejauh ia mampu membeli atau membayar. Dengan kondisi kesenjangan ekonomi yang besar di Indonesia saat ini, pengelolaan oleh sektor swasta hanya akan mempertegas kesenjangan sosial, dan layanan serta akses terhadap sumberdaya air menjadi hak istimewa segelintir orang.

KESEHATAN– UANG ATAU NYAWA³⁴

Berbagai upaya telah dan sedang dilakukan oleh lembaga-lembaga internasional untuk membebaskan dunia ketiga dari krisis kesehatan yang parah yang disampaikan dalam ilustrasi awal tulisan ini. Tetapi tampaknya belum cukup efektif. Badan amal, bantuan resmi negara maju, dan pinjaman lembaga keuangan internasional tidak memadai. Karena itu, badan-badan internasional mulai memilih untuk menggandeng sektor bisnis dalam penyelesaian masalah di berbagai bidang, termasuk layanan kesehatan.

WHO menggandeng raksasa-raksasa farmasi internasional seperti *Bayer, Pfizer, Aventis*, dll melalui *World Economic Forum* sebagai rekanan untuk menyediakan obat pada masyarakat miskin dunia ketiga. Namun banyak pihak mencurigai sektor bisnis pada akhirnya hanya memanfaatkan skema kerja sama seperti ini sekurang-kurangnya sebagai alat kehumasan untuk mempromosikan produk-produk mereka³⁵.

Sampai tahun 1997, ketika ekonomi dunia belum masuk dalam tahap krisis seperti yang terjadi sekarang, pasar farmasi terbesar adalah negara-negara maju. AS-Kanada adalah pasar obat terbesar (36,1 % dari keseluruhan pasar global), disusul Eropa (29%), Jepang (15,9%), Amerika Latin (7,7%), Asia minus-Jepang (7,3%), Timur Tengah (1,9%), Afrika (1,2%) dan Australia-Pasifik (0,9%)³⁶.

Afrika hanya menjadi pasar kecil walaupun sebagian besar pengidap HIV/AIDS bertempat di benua tersebut. Sampai tahun 1999, 26 juta dari 33 juta penduduk bumi penderita AIDS berada di Afrika Sub-Sahara dan 3.2 juta (16%) penduduk Afrika Selatan mengidap AIDS, tetapi benua itu

³⁴ Merujuk pada penelitian yang dilakukan oleh Domi Savio Wermasubun, peneliti BWI, wermas@yahoo.com

³⁵ Pelibatan sektor bisnis dalam penanggulangan krisis kesehatan global mungkin justru memperumit masalah, karena di mata bisnis kelangkaan selalu mudah berubah menjadi peluang untuk meraup keuntungan. Selain itu, faktor laba juga cenderung memprioritaskan mereka yang mampu membayar, seperti terlihat jelas dalam industri farmasi.

³⁶ Laporan *École Polytechnique Fédérale de Lausanne* untuk *European Federation of Pharmaceutical Industry Associations* [EFPIA], online di www.efpia.org

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

tetap menjadi pasar kecil bagi industri farmasi dengan prosentase 1,3%³⁷. Walaupun demikian, dunia ketiga tetap menjadi pasar potensial untuk industri kesehatan pada umumnya dan industri farmasi khususnya. Nilai investasi yang dikemukakan *Commission on Macroeconomics and Health* di atas memperlihatkan hal tersebut. Dan juga di sisi lain, angka yang sama menunjuk pada peluang untuk meraup laba bagi industri kesehatan dan industri terkait. Industri kesehatan mencakup industri farmasi, industri layanan kesehatan (rumah sakit, klinik), laboratorium, industri teknologi kesehatan, sampai industri terkait seperti produsen obat nyamuk dan produsen kelambu penangkal nyamuk.

Industri farmasi global bernilai 300 milyar dollar A.S. pada tahun 2001³⁸ dan masih akan terus berkembang. Hasil survey *Businessweek* atas para pengamat pasar modal di *Wall Street* menempatkan saham sektor kesehatan sebagai yang paling prospektif untuk tahun 2003³⁹. Perkembangan industri ini terjadi bukan hanya karena kesehatan adalah kebutuhan dasar manusia sehingga selalu untung, tetapi juga karena arus liberalisasi ekonomi yang sedang melanda dunia sekarang ini. Bagaimana dengan Indonesia?

Dalam sektor kesehatan, di balik argumen 'desentralisasi', peranan pemerintah pusat perlahan ditarik dan diserahkan pada pemerintah daerah yang diminta mengelola dan menentukan sendiri berjalannya penyediaan jasa kesehatan bagi masyarakatnya. Dalam perspektif inilah diperkenalkan konsepsi 'otonomi rumah sakit' yang secara teoretis dimaksudkan untuk tidak bertujuan ekonomis, namun dikelola dengan cara-cara ekonomis.

Meski sudah dimulai lama dengan UU No. 23/1992 (tentang kesehatan, khususnya pembuatan JPKM (Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat) dan 'swadana' yang menjadi pintu masuk bagi praktik otonomi Rumah Sakit), sektor kesehatan dikelola dengan skema '*full-cost recovery*', dimana pasien tidak hanya membayar jasa layanan kesehatan (periksa dan obat) namun juga berkontribusi pada *overhead* layanan tersebut. Dengan konsepsi 'desentralisasi' semacam ini, tinggal menunggu waktu masuknya swasta karena Rumah Sakit atau puskesmas tidak akan sanggup ber-otonomi tanpa dukungan struktur finansial yang kuat. Sayangnya, RUU Kesehatan dan RUU Praktik Kedokteran yang sudah diajukan ke DPR tidak banyak mengatur persoalan privatisasi ini melainkan sebatas teknik/operasional lembaga/individu kesehatan.

³⁷ Lihat Debra Watson (1999), tersedia online di www.wsws.org

³⁸ Lihat Kevin Berg (2001)

³⁹ Lihat *Businessweek*, 30/12/2002

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

Melihat proses yang sedang berlangsung, desentralisasi kesehatan memungkinkan pemerintah pusat mengalihkan beban kepada pemerintah daerah. Pemerintah pusat hanya menangani kebijakan umum dan kegiatan pendukung seperti pengembangan kapasitas (*capacity building*), penelitian, dan penentuan parameter/standard. Pemerintah daerah akan bertanggung jawab sepenuhnya untuk membuat kebijakan-kebijakan yang operasional/implementatif, bahkan berwenang mengeluarkan lisensi bagi tenaga medis (dokter dan dokter spesialis) dan akreditasi rumah sakit. Pemerintah daerah yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan layanan kesehatan dan pembiayaannya. Pada saat yang sama, desentralisasi kesehatan membuka kesempatan luas bagi sektor swasta untuk masuk dalam sektor layanan kesehatan. Upaya ini dimulai dengan otonomisasi dan korporatisasi, sambil mempromosikan privatisasi. Proses ini membawa perubahan-perubahan penting yang perlu dicermati.

Lembaga layanan kesehatan milik pemerintah khususnya sedang mengalami transformasi dari entitas bujeter (*budgetary organization*) menjadi entitas korporat (*corporatized organization*), melalui bentuk otonomisasi⁴⁰. Otonomisasi mengandaikan bahwa setidaknya manajemen sehari-hari ditangani para manajer rumah sakit sendiri dan mulai memperhatikan kinerja keuangan sehingga lebih hemat dalam perhitungan biaya dan dapat menghasilkan pemasukan. Otonomisasi secara bertahap mengarahkan rumah sakit menjadi entitas korporat dengan segala perhitungan dalam hal efisiensi dan efektivitas. Berbeda dengan status sebagai entitas bujeter, sebagai entitas korporat, para manajer memiliki kendali penuh atas rumah sakit layaknya di sektor bisnis. Rumah sakit yang beroperasi sebagai badan korporat berwenang penuh atas kinerja keuangannya sendiri, menikmati keuntungan yang dihasilkannya, dan menutupi sendiri kerugiannya.

Restrukturisasi seperti ini bertujuan meningkatkan efisiensi dan efektivitas layanan. Tetapi konsekuensinya adalah pemberlakuan tarif penuh (*cost recovery*) oleh pihak penyelenggara layanan tanpa memperhatikan daya bayar masyarakat. Argumen yang sama melandasi keterlibatan swasta dalam sektor rumah sakit, yang dapat terjadi dalam berbagai bentuk. Keterlibatan swasta dalam bentuknya yang paling ekstrem adalah privatisasi rumah sakit, pengalihan aset dan kepemilikan dari sektor publik ke sektor swasta. Privatisasi di masa depan sangat mungkin tidak terhindarkan karena berkaitan langsung dengan penguasaan pasar –dan ini menyangkut beberapa hal mendasar berikut ini.

⁴⁰ Lembaga kesehatan yang secara total berada di bawah kendali birokrasi publik dapat dikategorikan entitas budgeter. Dalam organisasi jenis ini, hirarki birokrasi pemerintah menentukan segala hal, termasuk masalah kepegawaian dan manajemen sehari-hari, sehingga direktur rumah sakit tidak jarang hanya menjalankan fungsi administrasi semata. Sementara pengeluarannya tergantung pada alokasi dana dari pemerintah, keuntungannya disetorkan kepada pemerintah dan kerugiannya ditutupi oleh pemerintah. Entitas budgeter lebih menitikberatkan sisi sosial daripada komersial. Lihat April Harding dan Alexander S. Preker (2000).

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

Pertama, pembiayaan. Seperti sudah tertulis dalam RUU Kesehatan, pembiayaan kesehatan di Indonesia akan menggunakan sistem asuransi. Masyarakat membayar premi asuransi setiap bulan kepada perusahaan asuransi, yang kemudian membayar biaya kesehatan peserta asuransi. Pemerintah sendiri sedang mengembangkan JPKM yang merupakan adaptasi dari model Pemeliharaan Kesehatan Terkelola (*Managed Health Care/MHC*). Namun JPKM belum berhasil. Salah satu sebabnya adalah kebijakan asuransi di Indonesia yang cenderung ke arah sistem bebas dan lemahnya penegakan hukum. Sistem asuransi seperti ini dapat menyebabkan biaya kesehatan yang tidak terkendali sangat mungkin berujung pada inefisiensi layanan kesehatan yang parah⁴¹. Sistem pembiayaan dengan prinsip asuransi pun cenderung memberi peluang kepada sektor swasta/komersial karena sampai sekarang perusahaan asuransi milik pemerintah/publik belum menunjukkan kinerja yang memuaskan.

Kedua, tenaga kesehatan (dokter). Liberalisasi sektor kesehatan dalam hal tertentu mempengaruhi perilaku para dokter. Korporatisasi rumah sakit pemerintah dan keberadaan rumah sakit swasta akan menjadi akan mendorong para dokter untuk bersaing untuk bekerja pada rumah sakit atau klinik yang menawarkan remunerasi tertinggi. Ketimpangan distribusi tenaga dokter sangat mungkin terjadi. Dalam hubungannya dengan industri farmasi, para dokter dengan mudah tergoda dengan *detailing* dari pemasaran industri farmasi. Para dokter sebetulnya adalah ujung tombak pemasaran obat dari industri farmasi.

Ketiga, industri farmasi. Industri farmasi adalah salah satu sektor pendukung terpenting dalam bidang kesehatan. Ketersediaan obat dan harga yang terjangkau ikut menentukan kondisi kesehatan masyarakat. Namun pemberlakuan hak paten yang melindungi monopoli perdagangan dan penentuan harga obat adalah ancaman bagi sebagian besar rakyat ekonomi lemah.

Desentralisasi kesehatan pada dasarnya adalah proses yang mengintegrasikan sektor kesehatan Indonesia ke dalam ekonomi global. Proses ini mengurangi peran negara sebagai penyelenggara layanan kesehatan sambil menjalankan liberalisasi. Pemerintah mengarahkan pengelolaan sektor kesehatan untuk memperhitungkan *demand* dan *supply* demi efisiensi dan efektivitas, dan memberikan peran yang lebih besar kepada pihak swasta. Kebijakan ini bukannya tidak memiliki risiko. Dalam banyak sektor penyertaan sektor swasta terbukti efektif, tetapi tidak demikian halnya dalam sektor layanan mendasar, khususnya kesehatan, di mana kesamaan akses adalah persoalan yang tidak dapat diabaikan. Dan, pasar seringkali gagal dalam hal ini.

⁴¹ Lihat Ali Gufron Mukti, on line di www.desentralisasi-kesehatan.net

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

PRIVATISASI – DARI ‘WARGANEGARA’ KE ‘KONSUMEN’

Saat ini dari 161 BUMN, hanya 145 yang terdaftar dan 16 masih berstatus Perjan atau Perum. Dari 145 BUMN tersebut, hanya 11 yang menghasilkan untung/deviden sebesar Rp 21 triliun. Sisanya, 134 BUMN, menderita rugi. Apa yang dilakukan oleh negara? Jawab: restrukturisasi. Dalam tiga tahap, restrukturisasi berjalan seperti ini. Tahap pertama adalah konsolidasi pada tahun 2002; tahap kedua adalah revitalisasi pada 2003-2004 dan tahap ketiga adalah pertumbuhan pada tahun 2005-2006.

Tahap I sudah berakhir dan Tahap II sedang dalam proses sampai dengan saat ini. Kedua tahap ini secara jelas mendorong masuknya sektor swasta dalam pengelolaan badan usaha publik, dengan alasan untuk peningkatan efisiensi, efektivitas dan kinerja. Dan jelas, di balik seluruh skema pentahapan ini, peran negara sebagai penyedia jasa dalam sektor yang selama ini dikelola oleh BUMN secara pasti disingkirkan. Untuk menyiapkan landasan legal-formal, RUU BUMN dan Privatisasi sedang disiapkan dan siap untuk disahkan pada tahun ini.

Apa kaitan semua ini?

Nampaknya kini menjadi semakin mendesak untuk menggugat atau mempertanyakan hak publik untuk mendapatkan perlindungan atas akses mereka terhadap berbagai layanan dasar. Karena, ada bahaya yang makin jelas bahwa berbagai interaksi sosial dan kultural yang awalnya berupa partisipasi masyarakat dalam pengelolaan jasa layanan dasar untuk diri mereka sendiri secara simplistik direduksi menjadi hubungan antara konsumen dan produsen jasa, atau justru antara penjual dan pembeli.

Demikianlah, di era globalisasi sekarang ini segala sesuatu dapat dijual, termasuk yang tadinya dianggap sakral seperti benih, kultur dan tradisi, udara dan air. Bahkan lebih kejam lagi, hidup layak dan sehat pun hanya milik mereka yang mempunya. Sejalan dengan proses liberalisasi ekonomi, yang mensyaratkan pengurangan peran dan kekuasaan negara, terjadilah komersialisasi dan privatisasi berbagai sektor layanan dasar.

Privatisasi, yakni salah satu sarana pengalihan aset serta kepemilikan dan pengelolaan layanan dasar dari sektor publik ke sektor swasta telah berubah dari pelayanan bagi semua orang menjadi penjualan kepada konsumen. Di tangan publik, setiap orang mendapatkan layanan dasar karena ia adalah warga masyarakat yang memang berhak untuk mendapatkannya –dalam hal ini pengelolaan oleh sektor publik lebih memperhatikan sejauh mana semua pihak bisa mendapatkan berbagai

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

layanan dasar tersebut. Namun, di tangan sektor swasta, pengelolaan dan penyediaan jasa layanan dasar adalah bisnis dan setiap warga masyarakat adalah konsumen (pembeli).

Dari perspektif ini, konsepsi 'warganegara' tidak lagi punya makna – secara praktikal ia sudah diganti dengan 'konsumen'. Pada keadaan tiadanya (atau rendahnya) akses publik pada kapital/modal, akses mereka pada berbagai layanan dasar (*essential services*) pun bisa jadi sangat rendah. Padahal, berbagai layanan dasar itu bukanlah komoditas.

CATATAN AKHIR TENTANG TULISAN INI

Jika mencermati seluruh fakta dalam tulisan ini, bukannya hendak mengedepankan fakta secara *superior* terhadap teori, namun tulisan ini mengajak agar seluruh teori mengenai reformasi ekonomi yang diusulkan oleh IMF dan Bank Dunia, khususnya dalam penyediaan jasa layanan dasar (*essential services*) bagi publik kembali dipikirkan. Mengapa? Karena ada bahaya lompatan dari *discourse* (wacana) ke *materiality* (materialitas). Dalam tradisi ekonomi politik, dalam konsepsi neo-klasik 'pasar' dan 'konsumen', para pendukungnya persis membalik *discourse* ini seolah-olah sudah sebagai fakta material.⁴² Di sinilah lompatan fatal itu terjadi. Dan terlihat, bahwa bahaya yang sama terjadi dengan tiga mantra teoretis: deregulasi-liberalisasi-privatisasi.

Sebagaimana ditengarai oleh Giddens (1984) ketika melihat akar-akar persoalan sosial, cara memandang masalah perdagangan jasa layanan dasar (*essential services*) akan jatuh dalam ayunan kutub pendulum antara melihat 'pelaku' atau 'struktur' sebagai penyebab-tunggalnya.⁴³ Dan sebagaimana pula Giddens menjelaskan bahwa kunci memahami berbagai perkara ini terletak pada kemampuan memetakan tindakan 'pelaku' dalam 'struktur' dan bagaimana 'struktur' terbentuk atas keterulangan tindakan 'pelaku', sejelas itu pula persoalan pergeseran dari kontrak-sosial ke kontrak-privat dalam pengelolaan jasa layanan dasar ini dipahami.

Dengan demikian jelas bahwa pokok soalnya bukanlah sebuah sikap anti atau pro yang *a priori* dan tanpa *reserve* atas berbagai ide reformasi ekonomi tersebut, melainkan pada penyediaan jasa layanan publik yang berpihak bagi kepentingan semua orang lah, pisau keberpihakan itu mesti digoreskan.

⁴² Itulah mengapa ada ungkapan, "Karena setiap manusia itu sama, istilah 'konsumen' dan 'pasar' secara tepat mengikuti logika penyamaan itu. Apa yang disebut *generalisasi* menyembunyikan *watak empirik* bahwa manusia itu memang **tidak** sama-setara, apalagi ketika **kekuasaan** sudah terlibat.

⁴³ Lihat juga B. Herry-Priyono (2002), *Anthony Giddens – Sebuah Pengantar*

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

Sebagaimana semua hal di atas bumi ini tidak bersifat kekal, tidak ada kebaikan mutlak yang *inherent* dalam upaya reformasi ekonomi seperti deregulasi-liberalisasi-privatisasi – sedemikian halnya tidak ada kebaikan atau keburukan mutlak dalam pengelolaan berbagai kepentingan tersebut oleh negara. Di sinilah *common interest* keduanya dipertemukan. Dan kriterianya tentulah kebaikan bersama, *common good*, dimana rakyat tidak hanya diperlakukan sebagai 'konsumen', melainkan tetap 'warganegara' beserta semua hak dan kewajiban yang melekat kepadanya.

Tentu ada sebuah alternatif ketiga selain opsi *full-cost recovery* ataupun jebolnya anggaran negara karena subsidi yang demikian besar pada sektor jasa layanan publik. Namun jalan ketiga ini tidak akan ditemukan jika kedua prasyarat ini tidak dipenuhi. Pertama, adanya ruang bagi bertemunya kepentingan badan publik (pemerintah, negara, perusahaan negara) dan pelaku pasar (IMF, perusahaan multinasional) dimana jasa layanan dasar yang bersifat non-komoditif tidak bisa diperlakukan semata-mata secara ekonomis⁴⁴.

Kedua, dilibatkannya pihak ketiga di luar badan publik dan pasar: rakyat dan komunitas-komunitas publik dalam masyarakat. Pada merekalah seluruh perkara ini mengena, karenanya, bersama mereka pula lah problematik ini perlu dipecahkan. Hanya saja, terlalu sering orang-orang 'kecil' semacam ini 'dilupakan' dalam proses pencatatan sejarah hidup.

Dalam seluruh detil catatan itu, data-data yang terkandung dalam tulisan ini '*megap-megap*' (terengah-engah, Jw.), minta dimaknai. Dan makna itu tidak terlepas dari cara memandang persoalan. Dan soalnya sudah jelas: bukan menolak atau menerima skema ekonomis penyediaan jasa layanan publik itu secara membabi buta. Mengapa?

Pada seluruh problematik penggalian masalah, ada soal *validitas* pendekatan. Dan dalam banyak perkara, seperti halnya yang diangkat dalam tulisan ini, *validitas* itu berkaitan erat dengan *reliabilitas*, keterhandalan. Dalam tradisi ilmu ekonomi, sudah sangat lama *validitas* itu diukur dengan *praktikabilitas*, kemampu-terapan, yaitu sejauh mana pendekatan yang *valid* itu bisa dibawa dalam *praktik* –dan jelas, ini melibatkan *convenience* atau 'kenyamanan' dalam melakukannya. Persisi pada titik ini, seluruh kajian ini mencoba untuk tidak terjerumus dalam kesalahan metodologis.

Ada baiknya, sejenak menengok apa yang dikatakan Habermas dalam soal *validitas* ini. Dalam bukunya, *The Theory of Communicative Action: Lifeworld and System* (1978), ketika memberi catatan atas karya Max Weber, ia mencatat dan membedakan dua jenis rasionalitas: rasionalitas praktikal

⁴⁴ Misalnya, membuka alternative mengambil pilihan *Golden Preference Share* bagi negara/pemerintah. Sehingga, walaupun lebih dari 80% saham dikuasai swasta, pemerintah masih punya *hak veto* untuk menentukan tarif/harga (*pricing mechanism*)

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

(*practical rationality*) dan rasionalitas substantif (*substantive rationality*)⁴⁵. *Rasionalitas praktikal* secara sederhana didefinisikan sebagai setiap jalan hidup yang memandang dan menilai aktivitas duniawi dalam hubungannya dengan minat individu yang murni pragmatik dan egois. Jenis rasionalitas ini mengajak orang untuk tidak mempercayai semua nilai yang tidak praktis, namun ia juga kehilangan kemampuan untuk mengenali jalan hidup yang metodologis karena sifatnya yang selalu ingin mengubah situasi dan bukannya mengaturnya (Habermas, 1987).

Rasionalitas Substantif secara langsung mengatur tindakan menjadi pola melalui sekumpulan nilai-nilai. Bagi Weber, rasionalitas substantif dan proses rasionalisasi berdasar bahwa ia selalu ada dalam referensi tertinggi. Ia melibatkan sebuah pilihan atas berbagai cara untuk menyelesaikan masalah dalam konteks sistem nilainya. Ini berarti bahwa satu sistem nilai tidak lebih (secara substansial) rasional dari lainnya⁴⁶.

Pilihan ketiga sektor –air, kesehatan dan ketenagalistrikan—dalam tulisan ini banyak mengacu pada rasionalitas praktikal. Namun, pada berbagai upaya pengolahan dan pengumpulan data empirik tersebut, acuannya adalah rasionalitas substantif. Namun bagaimana substansi tulisan ini sendiri dilihat? Ada yang menarik: tampaknya seluruh perkara reformasi ekonomi jasa layanan publik yang kini mendera hidup bersama kita ini beranjak dari rasionalitas praktikal, bukan substantif –*convenience* dan bukan *validity*. Mengapa? Karena sudah ada formulanya, karena sudah ada skemanya, karena sudah ada teorinya. Mengapa rakyat sebagai salah satu *stake-holder* tidak dilibatkan? Jawabannya: karena tidak praktis –malah nyaris tidak mungkin. Mengapa tidak membuat skema kompleks penentuan jasa layanan dengan memperhitungkan daya beli masyarakat, fluktuasi inflasi, subsidi progresif, dll? Jawabannya sama: karena tidak praktis –malah nyaris tidak mungkin.

Di sinilah peran ini coba diambil: mengajak agar pandangan praktikal semacam itu dikoreksi dengan rasionalitas substantif –yaitu apa yang mendasar dalam seluruh perkara penyediaan jasa layanan dasar bagi publik: kepentingan publik yang utama, *profit* belakangan. Namun, apakah dasarnya?

⁴⁵ Habermas juga mencatat bahwa Weber memperkenalkan empat jenis rasionalitas: *practical*, *theoretical*, *substantive* dan *formal rationality*. Dia membandingkan keempat jenis itu terutama dalam hal kapasitas-pembedanya untuk memperkenalkan apa yang dipahami Weber sebagai jalan hidup yang metodik.

⁴⁶ Rasionalitas substantif adalah satu-satunya yang mempunyai ‘potensi untuk memperkenalkan jalan hidup yang metodologis’ (Kalberg 1980: 1165). Karena itu, di Barat, ada rasionalitas substantif khusus yang menekankan jalan hidup metodologis –Calvinisme— yang mengecilkan peran rasionalitas praktikal yang pada akhirnya akan menjadi awal pengembangan rasionalitas formal [Habermas, 1987]

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

Teori selalu punya nilai. Ia tidak hanya menyediakan kategori, melainkan mempromosikan nilai tertentu. Tapi, apakah teoretikus selalu paham dengan nilai-nilai itu atau tidak, nilai-nilai itu tetap ada di sana. Dan ketika fakta bahwa banyak nilai berbenturan satu-sama-lain diterima, maka ada evaluasi dan kritik atas teori. Setidaknya, dalam paparan ini, dimungkinkan evaluasi atau kritik dalam tiga hal.

Pertama, adanya sebuah *set* nilai yang koheren dan diaplikasikan secara konsisten dalam perkara jasa layanan publik ini. Termasuk dalam nilai-nilai ini adalah berbagai budaya lokal dan kearifan tradisional yang tidak bisa dianggap sekedar penghalang bagi kemajuan, dan filsafat moral dari berbagai ide pengelolaan jasa layanan non-komersial ini.

Kedua, kritik yang melihat sistem standar yang koheren, namun skeptik pada asumsi naif bahwa sebuah tradisi bisa begitu saja dihilangkan demi sebuah standar. Penyediaan jasa layanan publik mendasar yang non-komersial ini tentu bisa distandardisasi, namun tidak dengan menghilangkan berbagai mekanisme dan konstruksi sosial yang sudah berlaku dan dilaksanakan secara adat dan mempunyai daya-ikat pada banyak orang dan komunitas. Cobalah melihat berbagai skema reformasi ekonomi jasa ini dan bandingkan standardisasi yang ingin diperkenalkan dengan asumsi yang dipakai!

Ketiga, sangat relativistik: semua teori punya bobot yang sama, dan karenanya harus diaplikasikan sesuai dengan situasinya. Dalam situasi kemiskinan yang demikian absolut, apakah masuk akal mencabut subsidi secara demikian telak? Dalam situasi sosial yang tertata karena interaksi budaya, apakah masuk akal mengintervensinya dengan komodifikasi hidup? Dalam situasi ekonomi pasca krisis, apakah masuk akal jika privilese justru diberikan pada swasta?

Sekali lagi, teori itu tidak bebas nilai. Namun, seringkali ia juga tidak mengatakan nilai mana yang harus kita ambil. Seluruh perkara ekonomi ini bisa diringkas dalam satu kata: keberpihakan. Ketika keberpihakan itu condong untuk mengayun ke kubu akumulasi modal dan laba, maka seluruh teori dan gagasan akan dibangun sehingga ayunan pendulum akan mengarah ke laju kinerja pertumbuhan modal. Namun, ketika pendulum keberpihakan mengayun ke nilai-sosial dari hidup bersama, maka perkaranya adalah menyelamatkan dan mengamankan hidup banyak orang.

Tentu ada alternatif kompromistik di antara kedua kutub ayunan pendulum ini. Dan itu tidak mustahil di pakai. Namun, seperti halnya hukum kelembaman, perlu dipahami berbagai asumsi

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

dasar (yang sayangnya tidak semua sempat dibahas disini) untuk memahami kecenderungan arah ayunan pendulum dalam waktu mendatang.

Jasa layanan publik adalah sebuah arena luas bagi berayunnya pendulum keberpihakan itu. Pada kutub modal, ia demikian menjanjikan. Pada kutub sosial, ia begitu banyak dibutuhkan oleh orang miskin. Sebagaimana sebuah ayunan tidak mencerminkan keadaan statis, ayunan pendulum ini sekaligus paradoks. Ketika ia ada pada kutub modal, ia mencari arah pada dukungan sosial. Namun, ketika ia ada pada kutub sosial, ia cenderung memupuk laba. Mungkin justru di sini soalnya.

FINALE – SEBUAH TAWARAN

Maka, pada akhirnya ini semua bermuara pada tindakan. Tindakan apa? *Melakukan hal yang benar.*

Dalam masyarakat tradisional, melakukan hal yang benar bukanlah sebuah hal yang rumit. Namun dalam hidup masyarakat modern saat ini –yang ditandai dengan gender, tata lahir, kelas, karakteristik personal, peran, dll – yang hadir dalam sebuah *setting* ‘bisa diterima’ atau ‘tidak bisa diterima’, melakukan hal yang benar bisa menjadi rumit. Apa yang ‘benar’ dalam seluruh pokok perkara jasa layanan dasar (*essential services*) bagi publik ini? Inilah arah tindakan itu:

1. Mengembalikan akses pada mereka yang membutuhkannya. Jangan salah: mengembalikan akses bukan berarti memberikan secara gratis, melainkan, menyediakan dengan harga riil yang terjangkau oleh semua orang yang paling membutuhkannya.
2. Melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan secara partisipatif. Tentu dalam politik, ‘*satu orang satu suara*’. Tetapi jika diterapkan dalam ekonomi, bisa jadi, ‘*makin banyak uang, makin banyak suara*’ –dan jelas tidak partisipatif.
3. Akuntabilitas praktik pengelolaan jasa layanan dasar bagi publik ini. Baik yang dilakukan pemerintah maupun swasta.

Maka, membicarakan sebuah ‘akhir’ dari tata-ekonomi-politik semacam ini, nampaknya tidak bisa tidak harus memperhitungkan tata-sosial, artinya tata hidup bersama masyarakat. Dan dalam praktik tata-hidup seperti ini, pengaruh kekuasaan menjadi dominan. Apa implikasi selanjutnya?

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

Di sinilah wacana mengenai problematik privatisasi dan liberalisasi jasa layanan dasar untuk publik hanya punya makna, jika dan hanya jika, 'kekuasaan' (dalam hal kapital/modal/finansial) sektor privat diperhitungkan sebagai basis kekuasaan riil yang berhadapan dengan kekuasaan sah (legitim) badan publik. Seluruh wacana privatisasi ini akan kehilangan substansi jika tidak ada kepekaan terhadap dinamika kekuasaan pemegang modal dalam wujud TNCs, MNCs dan IFIs. Dan wacana ini akan semakin kehilangan isi ketika diarahnya kapasitas badan publik dan penyangga hidup demikian banyak orang ini tidak bisa mendapatkan penjelasan⁴⁷. Pada titik ini, nampaknya wacana mengenai 'kekuasaan' muncul sebagai sebuah tawaran *finale* untuk memetakan ruwetnya persoalan sektor jasa layanan dasar (*essential services*) bagi publik.

Namun jika proses terbentuknya tata sosial ini dirunut, segera kita temukan paradoks ini: kekuasaan sebagai sebuah penjelas, adalah juga kekuasaan sebagai masalah. Dari konsepsi klasik kita pahami secara kognitif bahwa sifat asimetris kekuasaan itu tidak dengan sendirinya serta merta melahirkan penyalahgunaan⁴⁸, tetapi nampaknya sifat asimetris selalu inheren dalam penyalahgunaan kekuasaan ini.

Karena itu, fokusnya adalah membuat seluruh praktik kekuasaan yang terlibat dalam penyediaan jasa layanan publik ini menjadi akuntabel. Akuntabel pada siapa? Pada sumber kekuasaan itu sendiri: kedaulatan rakyat sebagai warganegara, bukan kumpulan individu sebagai konsumen. Itu berarti semenjak awalnya adalah keberpihakan pada *common good*, kebaikan bersama. Dan termasuk di dalamnya adalah kriteria demokrasi yang harus dikenakan dalam praktik bisnis yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

Kesalahan kebanyakan dari kita adalah mengandaikan bahwa kepentingan bisnis selalu bisa dibenarkan karena berdasar pada "kepemilikan privat" sementara kekuasaan pemerintah tidak karena kekuasaannya berdasarkan "kepemilikan publik". Sebuah pengandaian yang fatal.

Di sini, nampaknya 'kepekaan terhadap dinamika kekuasaan' adalah sebuah awal dari proses berliku menuju akuntabilitas sektor privat. Karena jika tidak, seluruh kontrak sosial kita akan secara brutal diganti dengan kontrak privat. Dan tiada lagi warganegara, melainkan kumpulan individu sebagai konsumen.

⁴⁷ Berdasar pada banyak diskusi dengan B. Herry-Priyono

⁴⁸ Lihat Giddens (1984), *The Constitution of Society*. Juga berdasarkan diskusi dengan B. Herry-Priyono

This is author's version before publication. Please refer to the journal's version for citation because the page numbering here does not indicate the actual one on the journal's version.

Penulis adalah Direktur The Business Watch Indonesia, Sekjen Uni Sosial Demokrat Jakarta dan pengajar di Univ. Sahid Surakarta.