

PRIVATISASI : PENERAPAN NASIONALISME PENGELOLAAN BUMN

Oleh : Setyanto P. Santosa *)

Para pendiri bangsa telah menyadari sejak awal bahwa Indonesia sebagai kolektivitas politik tidak memiliki modal yang cukup untuk melaksanakan pembangunan ekonomi, sehingga ditampung dalam pasal 33 UUD 1945, khususnya ayat 2 yang menyatakan: "Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara", Secara eksplisit ayat ini menyatakan bahwa Negara akan mengambil peran dalam kegiatan ekonomi. Selama pasal 33 UUD 1945 masih tercantum dalam konsitusi maka selama itu pula keterlibatan pemerintah (termasuk BUMN) dalam perekonomian Indonesia masih tetap diperlukan.

Untuk itu pembinaan usaha diarahkan untuk mewujudkan visi yang telah dirumuskan. Paling tidak terdapat 3 visi yang saling terkait yaitu visi dari *founding fathers* yang terdapat dalam UUD, visi dari badan pengelola BUMN dan visi masing-masing perusahaan BUMN. Visi ini juga harus diterjemahkan dalam ukuran yang jelas sebagai pegangan untuk pembinaan.

Visi UUD mengamanatkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara. Pengelolaannya diarahkan untuk sebesar-besar **kemakmuran rakyat**. Visi ini harus diterjemahkan dalam ukuran yang lebih rinci dan kemudian dilakukan identifikasi jenis usaha yang masih perlu dikelola oleh negara, sehingga dapat menghasilkan jenis BUMN yang masuk kategori *public service obligation* atau PSO.

Sungguhpun suatu BUMN masuk dalam kategori PSO, pengelolaannya harus didasarkan pada prinsip prinsip bisnis. Dalam hal ini harus ada perhitungan yang jelas, berapa biaya produksi per unit yang efisien dan berapa banyak porsi biaya yang harus menjadi beban fiskal dan atau subsidi silang. Kriteria manfaat yang diperoleh rakyat harus jelas dan terukur sehingga dapat dihitung pula sumbangannya terhadap kemajuan tingkat kemakmuran sebagaimana diamanatkan oleh *founding fathers* republik ini.

Selanjutnya, BUMN non PSO harus diarahkan dan dibina menjadi perusahaan komersial murni yang sebagian atau keseluruhan pemilikan sahamnya oleh negara. Dengan prinsip komersial ini, visi BUMN harus diarahkan menjadi

Setyanto P.Santosa, Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Padjadjaran, mantan Dirut PT. Telkom Tbk (1992-1996), yang membawa PT. Telkom listed di JSE, NYSE dan LSE dan Pendiri PT. Telkomsel..

kurangnya tekanan untuk melakukan kegiatan secara lebih efisien atau meningkatkan kemampuan teknologi. Kesemuanya itu menjadikan permasalahan BUMN ibarat lingkaran yang tidak berujung pangkal (*vicious-funding cycle*).

Sesungguhnya pemerintah Indonesia sejak awal orde baru telah menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang terdiri dari dekonsentrasi, debirokrasi, dan desentralisasi. Prinsip-prinsip pengelolaan BUMN tersebut diatur melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk Badan Usaha Negara menjadi Undang-Undang.

Pasca Reformasi, pengelolaan BUMN diatur dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 mengenai: (1) penataan BUMN secara efisien, transparan dan profesional; (2) penyehatan BUMN yang berkaitan dengan kepentingan umum; dan (3) mendorong BUMN yang tidak berkaitan dengan kepentingan umum untuk melakukan privatisasi di pasar modal. Untuk melaksanakan TAP MPR tersebut, diterbitkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, yang peraturan pelaksanaannya diatur melalui Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Keputusan Menteri.

Meskipun peraturan perundangan yang diterbitkan oleh pemerintah bertujuan untuk menciptakan iklim usaha yang sehat, baik bagi badan usaha milik pemerintah maupun swasta, namun dalam prakteknya, BUMN banyak mendapatkan peluang untuk monopoli. Monopoli yang diberikan kepada BUMN, menjadikan BUMN yang bersangkutan tidak memiliki daya saing global. Padahal, globalisasi dan pasar bebas menantang manajemen BUMN untuk melakukan beberapa kebijakan stratejik dalam rangka menciptakan efisiensi operasi perusahaan. Upaya-upaya yang dilakukan diantaranya meliputi restrukturisasi usaha, pengurangan jumlah karyawan, sistem pengendalian manajemen, dan beberapa kebijakan stratejik lainnya. Salah satu alternatif untuk menciptakan efisiensi dan menumbuhkan daya saing perusahaan adalah dengan melakukan penjualan sebagian kepemilikan atau pengalihan kendali perusahaan kepada pihak swasta melalui privatisasi.

Salah satu manfaat nyata yang bisa dihasilkan dari privatisasi adalah terlaksananya prinsip-prinsip tata kelola usaha yang baik (*good corporate governance*), yang meliputi transparansi, kemandirian, dan akuntabilitas. Prinsip-

prinsip tersebut merupakan pra kondisi untuk meningkatkan kinerja badan usaha dan merupakan kunci keberhasilan menciptakan lingkungan bisnis yang sehat. Melalui penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* dalam pengelolaan badan usaha, diharapkan semua pihak akan memiliki acuan yang sama dalam pengelolaan usaha.

Memasuki era globalisasi, beberapa BUMN yang telah melakukan perbaikan manajemen, khususnya efisiensi operasi, mampu menghadapi persaingan pasar. Langkah perbaikan yang dilakukan meliputi restrukturisasi usaha, pengurangan jumlah karyawan, penerapan sistem pengendalian manajemen, dan kebijakan strategis lainnya. Adapun BUMN yang tidak melakukan perbaikan manajemen, menghadapi berbagai kesulitan, terutama finansial. Sebagian BUMN mengalami kekurangan likuiditas bahkan untuk menjalankan kegiatan rutin sekalipun menghadapi permasalahan ini.

Guna mengatasi permasalahan yang dihadapi, sekaligus memperluas skala usaha agar mencapai skala ekonomis, maka langkah yang ditempuh sebagian besar BUMN yang berkinerja buruk adalah meningkatkan hutang perusahaan. Dapat diduga bahwa dengan tetap menjalani operasi dengan biaya tinggi, dan dalam beberapa kasus diperburuk dengan intervensi pemerintah yang berlebihan, maka kinerja BUMN tidak mengalami perbaikan.

Oleh karena itu diperlukan berbagai langkah alternatif untuk mempercepat proses penyehatan BUMN terutama melalui penciptaan nilai (*value creation*) perusahaan. Hal tersebut dapat dilakukan melalui: (1) restrukturisasi usaha, keuangan, manajemen, dan organisasi; (2) merger dan akuisisi; (3) kerjasama antar badan usaha; (4) likuidasi, divestasi, dan privatisasi; serta (5) *spin-off* atau pemisahan kegiatan perusahaan yang bersifat *non-core competences* dan *non-performance businesses*.

Apabila kondisi politik dan pasar memungkinkan, maka program privatisasi merupakan alternatif yang mempunyai dampak positif terhadap perwujudan *good corporate governance* dan perbaikan kinerja BUMN. Karena pada umumnya BUMN yang telah diprivatisasi mampu menghasilkan laba yang lebih besar.

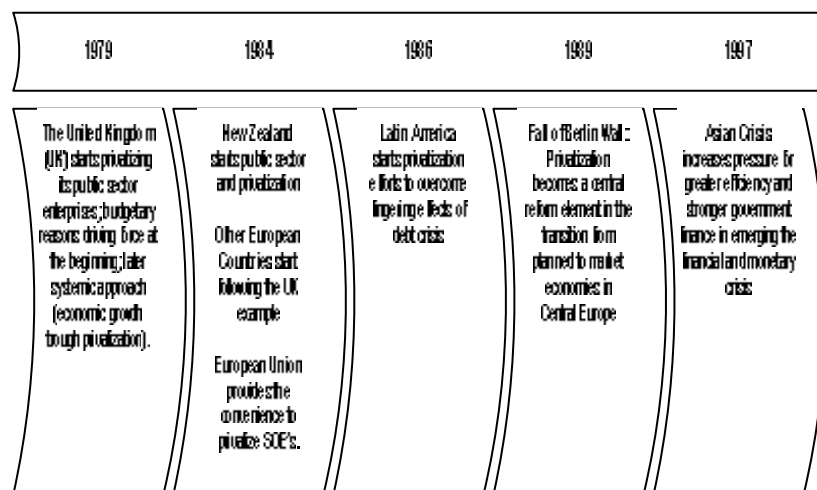
PRIVATISASI

Sejak mulai dikenal pada awal tahun 1960-an, privatisasi terkesan sebagai program yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah suatu negara yang

hendak menata ulang perekonomiannya. Di daratan Eropa, privatisasi diawali pada tahun 1961 oleh Kanselir Jerman Barat, Konrad Adenaur, pada perusahaan mobil Volkswagen. Melalui penjualan saham Volkswagen kepada publik, pemerintah Jerman Barat berhasil mengumpulkan dana DM 1,2 milyar. Namun demikian, tujuan utama privatisasi saat itu bukanlah untuk meningkatkan penerimaan negara, melainkan untuk pemerataan pemilikan saham kepada masyarakat (publik). Implementasi privatisasi di perusahaan mobil Volkswagen ini telah meningkatkan jumlah pemilik saham dari 500.000 orang menjadi 3 juta orang.

Kebijakan pemerintah di bidang privatisasi mulai meningkat kembali sejak keberhasilan pemerintah Inggris melaksanakan privatisasi sektor publik. Di bawah kendali Perdana Menteri Margareth Thatcher, pemerintah Inggris antara lain melakukan privatisasi British Telecom pada tahun 1984. Kebijakan privatisasi juga dilakukan oleh pemerintah Jepang dengan menjual sebagian besar saham NTT (Nippon Telephone & Telegraph) kepada publik. Program privatisasi khususnya sektor telekomunikasi, di beberapa negara berkembang seperti di Amerika Latin dan Asia, sebagian besar mengacu kepada keberhasilan pemerintah Inggris dan Jepang.

Sebagai gambaran umum dibawah ini ditampilkan Skema Periodisasi Privatisasi yang dilakukan oleh berbagai negara :



Terkait dengan peran pemerintah di dalam perusahaan negara, Savas (*Privatization, The Key to Better Government, 1987*) memberikan definisi privatisasi sebagai tindakan mengurangi peran pemerintah atau meningkatkan peran swasta, khususnya dalam aktivitas yang menyangkut kepemilikan atas aset-aset. Definisi ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Butler (1991), yaitu bahwa privatisasi adalah pergantian fungsi dari sektor publik menuju sektor swasta, baik secara keseluruhan maupun sebagian. Sebenarnya asumsi dasar penyerahan pengelolaan pelayanan publik kepada sektor swasta adalah peningkatan efisiensi penggunaan sumber daya. Privatisasi akan mengembalikan mekanisme pasar, sehingga memungkinkan terjadinya efisiensi ekonomi.

Beberapa karakteristik privatisasi secara singkat dapat dijelaskan sebagai berikut.

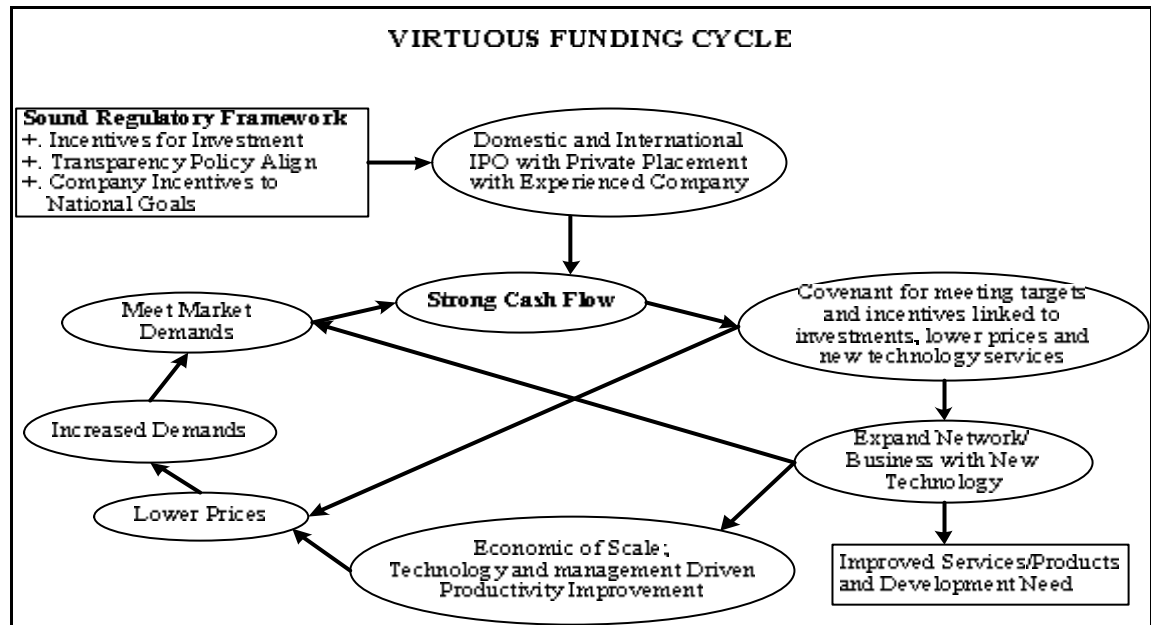
1. Perubahan peran pemerintah dari pemilik dan pelaksana, menjadi regulator dan fasilitator kebijakan serta penetapan sasaran nasional maupun sektoral.
2. Para pengelola yang bertanggung jawab kepada pemilik baru, diharapkan mampu mencapai sasaran perusahaan dalam kerangka regulasi perdagangan, persaingan, keselamatan kerja, dan peraturan lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah. Termasuk kewajiban pelayanan masyarakat.
3. Pemilihan metode dan waktu pelaksanaan kebijakan privatisasi mengacu kepada kondisi pasar dan regulasi sektoral.

Terdapat tiga metode privatisasi, yaitu: (1) penjualan langsung; (2) pelelangan; dan (3) penawaran melalui tender. Sedangkan alternatif dalam menentukan struktur kepemilikan perusahaan antara lain meliputi: (1) penjualan langsung kepada pembeli domestik; (2) penjualan langsung kepada pembeli asing; (3) ekuitas diserahkan kepada pemegang saham; dan (4) ekuitas dipegang oleh pemerintah.

PASCA PRIVATISASI

Telah terbukti bahwa privatisasi akan dapat meningkatkan transparansi (praktik *good corporate governance*), meningkatkan akses pasar, akses dana dari pasar modal serta alih teknologi. Langkah ini pada gilirannya akan mampu meningkatkan arus kas perusahaan, sehingga perusahaan dapat

memenuhi permintaan pasar serta mampu memproduksi barang dan jasa yang berkualitas, sebagaimana digambarkan dalam bagan dibawah ini, yang merupakan jawaban dari permasalahan *Vicious Funding Cycle*.



Disamping itu untuk mendorong kinerja perusahaan pasca privatisasi, manajemen dituntut melakukan revitalisasi untuk mewujudkan manajemen yang ramping dan efektif. Revitalisasi manajemen pasca privatisasi memegang peranan penting dalam mewujudkan keberhasilan manajemen dalam mendorong peningkatan kinerja, mendorong penciptaan nilai (*value creation*) bagi perusahaan. Bahkan, program revitalisasi manajemen perlu dipersiapkan sedemikian rupa sebelum perusahaan yang bersangkutan diprivatisasi. Dalam praktiknya, investor ataupun calon investor sangat mempertimbangkan aspek manajemen dalam penentuan investasinya. Perusahaan dengan tim manajemen yang memiliki kapabilitas dan kompetensi di bidangnya lebih dipertimbangkan oleh investor. Hal ini akan sangat berpengaruh terhadap proses privatisasi yang direncanakan.

Terdapat beberapa hal penting yang dapat diterapkan dalam pelaksanaan privatisasi BUMN, sebagai berikut :

1. Privatisasi seharusnya berasal dari usulan internal BUMN, karena antara lain adanya keterdesakan ekonomi, seperti pencabutan hak monopoli, pengurangan

subsidi, masalah hutang dan pembiayaan pengembangan bisnis, menuntut manajemen agar lebih kreatif dalam mencari sumberdaya keuangan atau untuk mempertahankan eksistensi perusahaan dimasa depan. Bila privatisasi diusulkan oleh pihak manajemen, maka manajemen akan lebih serius melaksanakan kebijakan privatisasi melalui beberapa terobosan. Terobosan yang dapat dilakukan antara lain, melakukan restrukturisasi organisasi, melakukan *initial public offering* (IPO), dan merancang strategi korporasi yang *visible, feasible, transferable* dan *measurable*.

2. Kebijakan privatisasi yang merupakan gagasan (diinisiasi) pemerintah karena beberapa tuntutan politis – seperti masalah APBN, dan kepentingan politik yang tersembunyi (*vested interest*) – tidak akan memberikan hasil yang optimal. Nilai perusahaan yang akan diprivatisasi akan menurun manakala intervensi pemerintah ke dalam manajemen terlalu besar. *Political cost* yang harus ditanggung oleh perusahaan pada saat privatisasi menjadi tinggi, sehingga perusahaan menjadi tidak menarik bagi investor.
3. Hasil positif dari privatisasi yang ditunjukkan oleh BUMN yang telah melaksanakannya antara lain perbaikan pelaksanaan *good corporate governance*, perubahan fundamental organisasi, dan peningkatan kinerja dapat diaplikasikan dalam praktik privatisasi BUMN di masa yang akan datang. Serta mampu memberikan kontribusi deviden dan pajak yang cukup signifikan pasca privatisasi.

PENERAPAN NASIONALISME PENGELOLAAN BUMN

Timbulnya BUMN sesungguhnya karena adanya kegagalan mekanisme pasar mencapai alokasi sumber daya secara optimal disebabkan adanya monopoli dan eksternalitas, pertimbangan ideologi, pertimbangan sosial politis atau sebagai warisan sejarah.

Sejak Indonesia merdeka, posisi dan peranan perusahaan negara menjadi perdebatan di kalangan *founding fathers*. Perdebatan tersebut terutama berkisar pada kata "*dikuasai oleh negara*" (Pasal 33, ayat 2). Presiden Soekarno menafsirkan bahwa karena kondisi perekonomian pasca kemerdekaan masih lemah, maka negara harus menguasai sebagian besar bidang usaha yang dapat menstimulasi kegiatan ekonomi. Sedangkan, Wakil Presiden Mohammad Hatta memandang bahwa negara hanya cukup menguasai perusahaan yang benar-benar menguasai kebutuhan pokok masyarakat, seperti listrik dan transportasi. Pandangan Hatta ini sejalan dengan paham ekonomi modern, dimana posisi negara hanya cukup menyediakan

infrastruktur yang mendukung pelaksanaan pembangunan (Rice, *The Origin of Basic Economic Ideas and Their Impact on New Order Policies*, 1983).

Posisi dan peranan negara dalam perekonomian nasional pasca kemerdekaan sangat dominan. Hal ini didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut: (1) situasi negara yang baru lepas dari penjajahan tidak memiliki *social overhead capital* (SOC) sebagai modal pembangunan; (2) Besarnya kerugian dan kerusakan *public utilities* sebagai akibat perang; dan (3) terpinggirkannya pengusaha pribumi (sebagai kelas ketiga setelah pengusaha Eropa dan Keturunan Arab dan China). Berbagai permasalahan tersebut mendorong pemerintah untuk berperan lebih besar dan melakukan beberapa intervensi untuk mendorong tumbuhnya perekonomian nasional.

Upaya menggerakkan perekonomian dalam masa demokrasi parlementer diimplementasikan melalui Rencana Urgensi Perekonomian (RUP) dan Program Benteng yang ditujukan untuk membantu pengusaha pribumi. Beberapa kebijakan ekonomi pemerintah juga diarahkan untuk mendorong perekonomian nasional dengan mendirikan perusahaan negara melalui proses nasionalisasi. Nasionalisasi terutama terjadi pada beberapa perusahaan Belanda di bidang infrastruktur yang bersifat *natural monopoly*.

KLM dinasionalisasi menjadi Garuda Indonesia Airways, *Batavie Verkeers Mij* dan *Deli Spoorweg Mij* dinasionalisasi menjadi Djawatan Kereta Api (DKA), *Post, Telegraph en Telephone Dienst* (PTT) dinasionalisasi menjadi Jawatan Pos, Telegraph dan Telepon yang pada tahun 1961 diubah menjadi Perusahaan Negara Pos Giro dan Telekomunikasi. Pada awal tahun 1950-an, pendirian perusahaan negara dibatasi pada beberapa sektor vital (sesuai pendapat Hatta). Namun pada tahun 1958 pemerintah melakukan nasionalisasi hampir semua sektor (sesuai dengan pendapat Soekarno). Kekalahan partai Masyumi dan dan Partai Katolik yang mendukung pendapat Hatta di parlemen, terkait dengan Undang-undang Nasionalisasi, berimplikasi pada nasionalisasi yang dilakukan secara besar-besaran terhadap perusahaan Belanda (Ralph Anspach, *Underdevelopment and Economic Nationalism in Southeast Asia*, 1969).

Nasionalisasi secara besar-besaran ini oleh para pakar dipandang sebagai *by accident* dan bukan *by design*. Ironisnya sebagian besar perusahaan Belanda yang dinasionalisasi sudah mengalihkan assetnya ke Belanda. Pemerintah banyak menasionalisasi perusahaan boneka yang secara ekonomis sebenarnya tidak memberikan kontribusi positif bagi perekonomian, bahkan di kemudian hari menjadi beban pemerintah. Untuk menambah aset BUMN, pemerintah harus menyisihkan

kekayaan negara dari APBN, sehingga membengkakkan anggaran pembangunan dan belanja negara.

Kondisi ini diperparah dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan mulai saat itu Indonesia menganut sistem Demokrasi Terpimpin. Pada masa itu Pemerintah menasionalisasi kurang lebih 600 perusahaan, dimana setengahnya adalah perusahaan perkebunan, lebih dari seratus perusahaan dalam bidang pertambangan, dan sisanya sektor perdagangan, perbankan, asuransi, komunikasi dan konstruksi. Setelah dilakukan restrukturisasi pada akhir masa Demokrasi Terpimpin, jumlah perusahaan yang dikuasai oleh negara menjadi 233 perusahaan (Mardjana, *Public Enterprises under the New Order*, 1999).

Pada masa pemerintahan Orde Baru sebagian besar paradigma pembangunan merupakan antitesis dari Orde Lama. Perbedaan yang nyata adalah bahwa Presiden Soeharto menerapkan azas pragmatisme dalam ekonomi yang dijalankan oleh para teknokrat dengan memperoleh dukungan dari kelompok militer.

Dalam konteks pengelolaan perusahaan negara, dalam batas tertentu Orde Lama dan Orde Baru memiliki banyak kesamaan. Yakni menempatkan perusahaan negara sebagai tulang punggung perekonomian. Dalam pemerintahan Suharto, dominasi perusahaan negara secara berangsur-angsur dikurangi sebagaimana dinyatakan oleh Robert C. Rice (1983) bahwa :

“Both the Soekarno and Soeharto’s governments have declared that the roles of the state owned enterprises and cooperative sectors are important, but the Soeharto’s government has moved to decrease the role of the state owned enterprises and has greatly increased the role of private sector (including foreign enterprises) in the economy”.

Pragmatisme ekonomi ditunjukkan dengan penerapan kebijakan makro ekonomi khas barat yang menjadi rujukan strategi pembangunan. Kebijakan ini dipadu dengan keterbukaan pemerintah terhadap arus modal asing dari negara-negara barat. Kebijakan pemerintah untuk membuka diri bagi sektor swasta untuk berperan dalam perekonomian nasional dan mengurangi peran perusahaan negara juga dipandang sebagai wujud pragmatisme.

Dalam kondisi tabungan masyarakat yang masih rendah, membuka diri terhadap masuknya modal asing merupakan salah satu upaya pemerintah untuk membiayai pembangunan. Untuk itu pemerintah mengeluarkan Undang Undang Penanaman Modal Asing (UU PMA) dan Undang Undang Penanaman Modal Dalam Negeri (UU PMDN). Dalam prakteknya pemerintah Orde Baru tidak melakukan kontrol atas arus (masuk dan keluarnya) modal asing dalam perekonomian nasional.

Dalam kaitan dengan pengelolaan BUMN, pada awal Orde Baru, pemerintah menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan BUMN yang terdiri dari: dekonsentrasi, debirokrasi, dan desentralisasi. Hal ini ditujukan untuk membuka kesempatan bagi pihak swasta untuk terlibat dalam proses pembangunan. Upaya perbaikan kinerja BUMN dilakukan melalui pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Bentuk Badan Usaha Negara.

Menurut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut, BUMN dipisahkan berdasarkan fungsi dan peran sosial ekonomisnya, yaitu Perusahaan Jawatan, Perusahaan Umum dan Perusahaan Perseroan Terbatas. Dalam perkembangannya, BUMN di Indonesia mengalami beberapa perubahan, disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan kebijakan pemerintah.

BUMN sebagai salah satu tulang punggung perekonomian (asset produktif yang dimiliki oleh pemerintah) diharapkan mampu memberikan kontribusi positif bagi pemerintah dalam bentuk dividen dan pajak. Meskipun pemerintah sangat berkepentingan pada kesehatan BUMN, namun kenyataannya justru banyak BUMN yang merugi. Penyebab utama kerugian di banyak BUMN adalah pengelolaan yang tidak profesional, tidak berdasarkan prinsip ekonomi perusahaan, serta tidak transparan, yang pada akhirnya beban berat harus dipikul oleh rakyat..

Oleh karena itu agar cita-cita yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 dapat terwujud khususnya dibidang perekonomian yakni untuk "*memajukan kesejahteraan umum*" bagi bangsa dan negara, maka langkah perbaikan pengelolaan BUMN harus dilakukan antara lain dengan menyerahkan pengelolaan atau kepemilikan kepada para profesional yang pada umumnya berasal dari sektor swasta. Khusus kepemilikan perseroan agar memberikan kesempatan kepada rakyat Indonesia maka proses privatisasi seharusnya dilakukan melalui pasar modal dengan penawaran umum (IPO) kepada publik. Program privatisasi diberbagai negara yang melakukan reformasi perekonomiannya telah dirasakan sangat bermanfaat, oleh karena itu privatisasi BUMN merupakan upaya pelaksanaan pragmatis dari semangat nasionalisme sebagaimana terkandung dalam pembukaan UUD 1945. Secara konseptual sesungguhnya privatisasi adalah penerapan nasionalisme dalam pengelolaan BUMN , agar dapat memberikan keuntungan bagi bangsa dan negara. Jadi tidak perlu dipertentangkan antara privatisasi vs nasionalisme, karena keduanya sejalan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Jakarta, 15 Agustus 2007.

setyanto@pacific.net.id