

PRIVATISASI BADAN USAHA MILIK NEGARA(BUMN), EKSISTENSI, DAN KINERJA EKONOMI NASIONAL DALAM SISTEM EKONOMI PASAR

Nanang Yusroni

Fakultas Ekonomi Universitas Wahid Hasyim Semarang

Dumadi Tri Restiyanto

Mahasiswa Pascasarjana MIESP Universitas Diponegoro Semarang

Abstract

Privatization of state owner enterprise as an economic politics consequent that must be held by Indonesian Government because the decrease of their performance. But there are many constraints : The enterprise monopolize of public and strategic sector while the other side it has two functions : social and business and both of them has contradictive interests. Many approach has been used for privatization with concern of benefit and impact of this.

Keywords :Privatization, social function, business function.

PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia mendirikan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disingkat BUMN) dengan dua tujuan utama, yaitu tujuan yang bersifat ekonomi dan tujuan yang bersifat sosial. Dalam tujuan yang bersifat ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis strategis agar tidak dikuasai pihak-pihak tertentu. Bidang-bidang usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak, seperti perusahaan listrik, minyak dan gas bumi, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 33 UUD 1945, seyogyanya dikuasai oleh BUMN. Dengan adanya BUMN diharapkan dapat terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat yang berada di sekitar lokasi BUMN. Tujuan BUMN yang bersifat sosial antara lain dapat dicapai melalui penciptaan lapangan kerja serta upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal. Penciptaan lapangan kerja dicapai melalui perekrutan tenaga kerja oleh BUMN. Upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal dapat dicapai dengan jalan mengikutsertakan masyarakat sebagai mitra kerja dalam mendukung kelancaran proses kegiatan usaha. Hal ini sejalan dengan kebijakan pemerintah untuk memberdayakan usaha kecil, menengah dan koperasi yang berada di sekitar lokasi BUMN.

Namun dalam kurun waktu 50 tahun semenjak BUMN dibentuk, BUMN secara umum belum menunjukkan kinerja yang menggembirakan. Perolehan laba yang dihasilkan masih sangat rendah. Sebagai contoh, pada tahun 2000 BUMN memiliki total asset sebesar Rp. 861,52 trilyun hanya mampu menghasilkan keuntungan sebesar Rp. 13,34 Trilyun, atau dengan tingkat *Return on Assets* (ROA) sebesar 1,55%. Tabel berikut menunjukkan bahwa tingkat ROA BUMN Indonesia pada lima tahun terakhir hanya berkisar antara 1,55% sampai dengan 3,25%.

TABEL 1.1.**KINERJA BUMN DILIHAT DARI PEROLEHAN LABA (juta rupiah)**

TAHUN	TOTAL ASSET	LABA BERSIH	ROA
1997	425,971,407	7,310,092	1.72%
1998	437,756,394	14,226,201	3.25%
1999	607,022,845	14,271,101	2.35%
2000 *)	861,520,494	13,336,582	1.55%
2001 **)	845,186,151	20,186,469	2.39%

Catatan: *) prognosa; **) RKAP

Sumber: Laporan Perkembangan Kinerja BUMN – Dirjen Pembinaan BUMN, 2001

Data tahun 2000 menunjukkan bahwa hanya 78,10% (107 perusahaan) BUMN yang beroperasi dalam keadaan sehat. Sedangkan sisanya, 16,06% (22 perusahaan) dalam kondisi kurang sehat, dan 5,84% (8 perusahaan) dalam keadaan tidak sehat. Agar dapat menjalankan fungsinya, BUMN yang ada dalam kondisi kurang sehat dan tidak sehat perlu dibantu oleh pemerintah, dalam bentuk penyertaan modal pemerintah.

Sementara itu, saat ini pemerintah Indonesia masih harus berjuang untuk melepaskan diri dari belitan krisis ekonomi yang terjadi sejak pertengahan tahun 1997. Berbagai upaya sebagaimana yang disarankan IMF telah dijalankan, misalnya perubahan format APBN dari T-Account menjadi I-Account, yang memungkinkan adanya defisit pada APBN. Dengan format baru tersebut, jelas terlihat bahwa sejak tahun 2000 APBN Indonesia mengalami defisit anggaran. Salah satu upaya yang ditempuh pemerintah untuk menutup defisit anggaran tersebut adalah melakukan privatisasi BUMN.

Undang-Undang BUMN telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Pemerintah pada tanggal 27 Mei 2003 yang lalu. Adanya Undang-Undang ini dimaksudkan untuk mengatur pengelolaan BUMN dalam rangka meningkatkan kinerja dan produktivitasnya. Undang-Undang BUMN tersebut dimaksudkan untuk memenuhi visi pembangunan BUMN di masa mendatang, yaitu :

1. Menciptakan system pengelolaan dan pengawasan BUMN, efisiensi, dan produktivitas guna meningkatkan kinerja dan nilai BUMN.
2. Menata dan mempertegas peran lembaga pemerintah dan posisi wakil pemerintah sebagai pemegang saham/pemilik modal BUMN.
3. Mempertegas dan memperjelas hubungan BUMN dengan operator atau pelaku usaha dengan lembaga pemerintah sebagai regulator.
4. Menghindarkan BUMN dari tindakan-tindakan pengeksploitasian di luar mekanisme koperasi.

5. Meletakkan dasar-dasar atau prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik. (*Good corporate governance*).

Masalah BUMN menyangkut strategi ekonomi nasional dan kepentingan rakyat kebanyakan. Para *founding fathers* sejak awal telah menyadari bahwa Indonesia sebagai sebuah kolektivitas politik tidak memiliki modal yang cukup untuk melaksanakan pembangunan ekonomi. (Martiono Hadiono, 2005)

Makna yang terkandung dari ayat-ayat pada pasal 33 UUD 1945, menggambarkan tentang peran negara dalam kegiatan ekonomi. Penguasaan negara atas sumber daya alam adalah mutlak. Kebijakan ini bukan kesewenang-wenangan negara, melainkan suatu strategi awal untuk pembangunan ekonomi. Namun, penguasaan sumber daya alam seperti yang diamanatkan konstitusi tidak berhenti sampai disitu. Penguasaan sumber daya alam harus dipergunakan sepenuhnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Jika kewajiban ini tidak dijalankan oleh pemerintah yang sedang memimpin, maka masyarakat mempunyai hak untuk menpertanyakannya. Tak hanya itu, rakyat juga mempunyai wewenang mencabut kontrak sosial yang diberikan antara masyarakat dan pemerintah. Penguasaan mutlak atas sumber daya alam oleh negara, secara operasional dan spesifik dikuatkan pada ayat sebelumnya. Pasal 33 ayat 2 menegaskan peran negara secara lebih spesifik pada kegiatan usaha. Cabang-cabang produksi yang memiliki nilai strategis dikuasai oleh negara dan digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dari, ayat ini secara eksplisist dikatakan bahwa negara akan mengambil peran dalam kegiatan ekonomi. Tetapi yang membedakan misi negara dengan swasta, perusahaan dibawah naungan negara tidak hanya mengejar keuntungan, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. (Purwoko, 2002).

RUMUSAN MASALAH

Dalam konteks ini, BUMN selalu dikritik sebagai lembaga ekonomi yang tidak efisien. Perlu disadari bahwa pendirian BUMN tidak hanya mengejar keuntungan semata. Akibatnya, margin pendapatan BUMN memang setiap periode tidak sebesar yang diperoleh pihak swasta. Oleh karena itu tidak dirancang untuk mengejar profit. Fokus yang dikerjakan BUMN lebih pada peningkatan kesejahteraan rakyat, khususnya terpenuhinya kebutuhan pokok. Sebagai ilustrasi, pengadaan perumahan murah bagi masyarakat menengah ke bawah, di mana Perumnas menjadi pelopornya dalam hal ini dikelola oleh lembaga BUMN Perbankan yaitu Bank Tabungan Negara (BTN). Ataupun intervensi pemerintah dalam mengendalikan harga BBM sejak tahun 1980 sampai sekarang oleh Pertamina, subsidi listrik pada listrik pada rumah tangga sederhana dan rumah sosial serta Ibadan oleh PLN, dan kereta rakyat kelas ekonomi oleh PT. Kereta Api Indonesia.

Kegagalan pelaksanaan privatisasi juga disebabkan adanya penolakan terhadap privatisasi BUMN. Penolakan terhadap privatisasi BUMN dapat dilihat dari maraknya demo-demo untuk menentang privatisasi BUMN, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun karyawan BUMN. Penolakan terhadap

privatisasi juga datang dari pihak-pihak tertentu seperti Direksi BUMN, Pemerintah Daerah, DPR, dll. Berbagai alasan dikemukakan oleh pihak-pihak tertentu untuk menolak privatisasi BUMN, antara lain (1) privatisasi dianggap merugikan negara, (2) privatisasi kepada pihak asing dianggap tidak nasionalis, (3) belum adanya bukti tentang manfaat yang diperoleh dari privatisasi. Disamping alasan-alasan tersebut, masing-masing pihak memiliki alasan yang spesifik. Direksi BUMN mengkhawatirkan, privatisasi akan menyebabkan hilangnya jabatan, fasilitas dan kemudahan yang mereka miliki selama ini, serta hilangnya peluang untuk melakukan korupsi. Pemerintah Daerah mengkhawatirkan privatisasi BUMN akan menyebabkan Pemerintah Daerah kehilangan sumber penerimaan pendapatan. Sementara anggota DPR dan elit politik ada yang memanfaatkan isu privatisasi untuk kepentingan pribadi atau golongan/partainya. Penolakan terhadap privatisasi BUMN, terutama privatisasi kepada investor asing, mengesankan bahwa mereka adalah kelompok nasionalis yang menentang penjualan aset negara.

LANDASAN TEORI

1. Balanced scorecard

Pada era mendatang, BUMN akan dihadapkan pada suatu pasar yang semakin luas, dengan persaingan yang semakin ketat. Potensi pasar tidak hanya terbatas di pasar dalam negeri, tetapi juga di pasar luar negeri. Namun sebaliknya, pesaing dari luar negeri juga akan memperebutkan pasar yang ada di dalam negeri.

Balanced scorecard merupakan kerangka kerja komprehensif untuk menerjemahkan visi dan strategi perusahaan ke dalam seperangkat ukuran kinerja yang terpadu, yang tersusun dalam empat perspektif yaitu keuangan, pelanggan, proses bisnis internal, serta pembelajaran dan pertumbuhan. *Balanced scorecard* bukan hanya dipakai sebagai sistem pengendalian, tetapi juga dipakai sebagai sarana untuk mengartikulasikan misi dan strategi bisnis, untuk mengkomunikasikan strategi bisnis, serta menyelaraskan berbagai inisiatif perorangan, unit kerja, dan perusahaan untuk mencapai tujuan bersama.

Ukuran kinerja keuangan memberikan petunjuk apakah strategi organisasi serta implementasinya mampu memberikan kontribusi dalam meningkatkan pendapatan keuangan organisasi. Keberhasilan organisasi dalam perspektif keuangan dapat diukur antara lain dengan mengukur tingkat laba operasi, *return on capital employed (ROCE)*, atau *economic value added*.

2. Kinerja yang Tinggi dan Berkelanjutan

Penerapan reformasi sistem yang berkekuatan dari sistem yang memiliki kemampuan untuk bersaing, yang memungkinkan untuk membuka persaingan dengan dunia luar (pasar bebas). Setiap posisi seharusnya mampu bersaing dengan siapapun. (Ross H. McLeod, 2006).

Kepentingan yang fundamental adalah dengan seperangkat aturan yang menciptakan sebuah persaingan yang sehat, kombinasi dengan mekanisme dan aturan yang mampu memberdayakan sumber daya yang ada. Yang mendasarkan pada keterbukaan dan laporan keuangan yang memiliki daya akuntabilitas.

Kata kunci disini adalah hubungan antara reformasi pelayanan publik sebagai berikut :

- a. Kinerja Ekonomi yang terikat secara keseluruhan dengan hubungan keluar, dalam perencanaan kebijakan ekonomi dari pemerintah dan birokrasi sebuah negara.
- b. Sistem pengawasan manajemen dalam pelayanan perusahaan publik di Indonesia dengan mengumumkan kinerja yang bersih. Struktur birokrasi yang kaku dalam setiap posisi dalam tiap tingkatan dengan menggunakan mekanisme dan formula yang mekanik, dengan rekomendasi yang dapat dijalankan oleh berbagai macam tingkatan.

PEMBAHASAN

1. Asal-usul BUMN

Walaupun tidak ada rujukan pasti, benih-benih kegiatan ekonomi yang dilakukan negara ataupun badan usaha yang dibentuk telah tampak sejak Indonesia merdeka. Tepat setahun setelah proklamasi, pemerintah mendirikan Bank Nasional Indonesia (BNI) pada tahun 1946. Di luar sektor perbankan, melalui kebijakan nasionalisasi, pemerintah mendirikan Perusahaan Minyak Nasional (Permina), Perusahaan Pertambangan dan Minyak Negara (Pertamina), perusahaan Minyak dan Gas Negara (Permigran), Perusahaan Listrik Negara (PLN), Perusahaan Negara Telekomunikasi (PN Telkom).

Gerak laju keterlibatan negara dalam ekonomi makin terlihat secara massif pada masa Orde Lama. Perusahaan asing diharamkan keberadaannya. Dilakukan nasionalisasi secara besar-besaran terhadap perusahaan asing. Nasionalisasi pertama dilakukan pada tahun 1957. Seiring dengan isu nasionalisasi, tidak hanya perusahaan yang berskala nasional, melainkan juga perusahaan daerah. Keseluruhan perusahaan hasil kebijakan nasionalisasi tidak terorientasi dengan baik. Dari data yang sekarang ada, jumlahnya 632 perusahaan. Dari jumlah tersebut, meliputi perusahaan bidang pertambangan, industri, perdagangan, transportasi dan jasa.

Perusahaan-perusahaan negara hasil nasionalisasi sebagian besar mengalami kerugian, akibat kurangnya kemampuan mengelola, korupsi dan mis manajemen. Sehingga sebagian besar mengalami kebangkrutan. Akibat tidak langsung BUMN mengalami penyusutan dari 632 menjadi hanya tersisa 185 pada tahun 1970-an. Selain dipengaruhi kondisi makro ekonomi dan manajemen yang belum mapan, berkurang jumlahnya secara drastis menyebabkan adanya fusi.

2 Peran BUMN dalam Pembangunan

Selama ini banyak kalangan hanya melihat keburukan-keburukan BUMN, tanpa memperdulikan prestasi yang dicapai. Sebagai contoh, dalam hal ini, dapat kita perhatikan naik turunnya kinerja Garuda Indonesia (GIA) dan Pertamina.

Sekitar tahun 1968, GIA meminta proteksi akan usaha penerbangan di Indonesia yang dijalankannya. Usaha penerbangan komersial merupakan kegiatan bisnis yang sarat resiko. Strategi yang salah akan berdampak pada kerugian yang besar. Untuk itu GIA meminta hak monopoli pada jalur penerbangan domestik dengan menggunakan pesawat jet. Secara finansial GIA mendapatkan keuntungan yang signifikan.

GIA terus melakukan ekspansi sehingga menjadi lebih besar dan berkembang skala usahanya. Ironisnya pada tahun 1978-1987 GIA mengalami defisit. Kerugian diperkirakan mencapai Rp. 920 miliar, dengan modal disetor Rp 200 miliar. Penyebab utama kerugian yang menimpa GIA adalah ketatnya persaingan pada jalur-jalur penerbangan internasional, terutama maskapai-maskapai dari negara maju yang lebih dulu menguasai pasar.

Dengan jumlah beban hutang yang tak kecil, secara bertahap manajemen GIA bekerja keras untuk membangun kembali maskapai nasional. Dan sedikit-demi sedikit memperoleh kepercayaan pasar serta semakin membaik dan direstrukturisasi modal serta keuangan pada tahun 1998. Sampai tahun 1993 GIA mencatat laba, namun keuntungan yang diperoleh belum dapat menutup kerugian, termasuk modal kerja maupun modal disetor.

Campur tangan birokrasi membuat GIA kembali terpuruk. Pada tahun 1993-1998 GIA kembali mengalami kerugian karena Direkturnya bukan dari lingkungan industri penerbangan. GIA mengalami keberhasilan melakukan restrukturisasi modal, biaya organisasi dan operasi pada tahun 1998-2002. Selain GIA peran Pertamina sebagai bagian BUMN tidak bisa dipandang sebelah mata. Bahkan diakui dapat memberikan sumbangan dalam jumlah besar untuk APBN.

3. Rentabilitas BUMN

Secara umum wajah BUMN di Indonesia lebih menampakkan citra birokrasi pemerintahan daripada sebuah unit usaha. Kesan yang terlanjur melekat pada BUMN sebagai sapi perahan pemerintah dalam waktu dekat harus segera dikikis. Caranya, dengan menyusun seperangkat kebijakan yang tegas, jelas dan pasti. Upaya tersebut sebenarnya telah dimulai melalui prinsip-prinsip *Clean Government* dan *Good Corporate Governance*. Dengan hal ini akan tercipta *transparency*, *accountability* dan *fairness* yang selanjutnya membangun iklim positif dalam berusaha dan meningkatkan nilai BUMN.

Dari sisi kepegawaian, sulitnya mewujudkan profesionalisme BUMN disebabkan status pegawainya disamakan dengan pegawai negeri sipil. Bukan profesionalisme yang diutamakan tetapi masa kerja dan senioritas. Akibatnya kinerja kompetisi dan persaingan jauh dari harapan. Padahal sebagai badan

usaha BUMN harus meningkatkan keuntungan, selain meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan model PNS BUMN menjadi institusi yang yang kaku dan status quo.

4. Inkonsistensi

BUMN yang berorientasi pada kegiatan pelayanan masyarakat, dikelompokkan dalam Perusahaan Jawatan (Perjan). Perusahaan negara dengan kegiatan usaha non-komersial dan memenuhi hajat hidup orang banyak dikelompokkan dalam bentuk Perusahaan Umum (Perum). Sedang perusahaan negara yang bersifat komersial dikelompokkan pada perusahaan Persoan Terbatas (Persero). Penjabaran UU tersebut, terdapat pada Intruksi Presiden No. 11 tahun 1973. Kandungan Inpres tersebut, menegaskan cara pengelolaan Badan Usaha Negara dengan bentuk badan hukum Persero.

Dalam Inpres tentang persero, Pemerintah memberi kewenangan kepada Menteri Keuangan dalam pengelolaan badan usaha negara, selaku bendahara negara. Selanjutnya, di lingkungan Departemen, khususnya Direktorat Jenderal Moneter, dibentuk Direktorat Persero dan Pembinaan Kekayaan Negara, tahun 1973. Tugas utama dari Direktorat tersebut adalah melakukan pembinaan badan usaha negara yang berbentuk Persero dan bertanggung jawab atas kekayaan negara dalam berbagai bentuknya. Pada Desember 1973, Inpres No. 11 tahun 1973 disempurnakan. Inpres baru hasil penyempurnaan ini mengatur peranan departemen teknis yang bertanggung jawab melakukan pembinaan teknis pada BUMN. Sedangkan Departemen Keuangan, dalam hal ini Direktorat Persero dan Pembinaan Kekayaan Negara hanya dibatasi melakukan pembinaan dalam bidang administrasi dan keuangan. Dari sinilah terjadi dualisme dalam pengelolaan dan pembinaan BUMN.

Kontradiksi dan kontroversi ini terus terjadi karena, pertama, kata penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, sebagaimana dimuat pada pasal 33 UUD 1945 tidak pernah didefinisikan dan dioperasionalkan secara tuntas. Kedua, kandungan penting dan menguasai hajat hidup orang banyak tidak pernah dievaluasi. Seharusnya per periode dilakukan definisi ulang tentang dua pernyataan tersebut. Pada tahun 1960-an, misalnya, hal terpenting bagi kehidupan masyarakat mungkin beras. Tetapi belum tentu pada dua dekade berikutnya, penting yang dimaksud akan sama. Disinipun pemerintah tidak pernah melakukan redefinisi sesuai kondisi saat ini.

Konsekuensi lain dari penyempurnaan Inpres No. 11 tahun 1973 tersebut adalah munculnya persepsi bahwa BUMN apapun badan hukumnya merupakan agen pembangunan. Artinya, BUMN dipersiapkan oleh pemerintah sebagai wahana untuk menjalankan program-program yang strategis. Akan tetapi seringkali berbagai program maupun proyek yang dimotori pemerintah, hanya mempertimbangkan faktor ekonomi makro saja. Kebijakan model ini hanya berorientasi pada terpenuhinya kebutuhan dan fasilitas oleh masyarakat tanpa memperhatikan keuntungan bisnis atau mikro ekonomi. Apalagi, tak jarang proyek yang dibiayai oleh hutang luar negeri. Secara umum, jalan

yang diambil pemerintah seperti di atas justru berdampak negatif. Akibat yang terdekat adalah terjadinya *over investment*, yang disebabkan oleh karena investasi yang direncanakan melebihi kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan kebijakan yang dijalankan pemerintah dalam pengelolaan BUMN sejak awal, terlihat sekali perbedaan yang cukup nyata. Pada periode awal kemerdekaan, orde lama, orde baru, maupun orde reformasi, kebijakan seakan-akan tidak berkesinambungan bahkan nyata-nyata tidak berkesinambungan. Satu faktor yang cukup menonjol, kebijakan masing-masing periode sangat dipengaruhi kondisi ekonomi politik yang berkembang pada saat itu.

5. Privatisasi

Pelaksanaan privatisasi di Indonesia sebenarnya bukan kali pertama ini berlangsung. Konsep penyehatan BUMN telah mulai digagas tahun 1990. Pada waktu itu, langkah awal menjelang privatiasi adalah :

- a. Mengelompokkan BUMN berdasarkan pada status hukumnya.
- b. Mengelompokkan BUMN pada berdasarkan kesehatan usaha.

Meluncurkan program produktivitas dan efisiensi. Program ini berupaya meningkatkan *performance* BUMN, menuju standar kesehatan yang ditetapkan. Peningkatan *performance* ini dimaksudkan untuk menaikkan harga saham, sehingga pemerintah tidak perlu menjual saham dalam jumlah besar. Setelah itu barulah disusun strategi privatisasi, untuk waktu itu, terasa kurang tepat, karena pelaksanaan pelepasan saham tidak seperti sekarang.

Waktu itu metode yang digunakan adalah melalui program penawaran publik. Artinya, pelepasan sebagian saham BUMN hanya dilakukan di pasar modal, bukan dengan *strategic investor*, seperti yang ditempuh pemerintah sekarang.

Keuntungan pelepasan saham melalui pasar modal, jumlah saham yang dilepaskan tidak akan dimonopoli oleh satu kelompok. Disamping itu, dengan kondisi BUMN yang relatif baik, saham yang dilepas jumlahnya dapat dibatasi. Dampak positifnya, pemerintah tetap memiliki kontrol atas BUMN tersebut. Berbeda dengan privatisasi ada *strategic partner*, yang memungkinkan hadirnya satu pihak sebagai pemegang saham mayoritas. Dengan kata lain, penguasaan BUMN dapat dilakukan dengan penuh oleh swasta.

5.1 Privatisasi BUMN yang Ideal

Privatisasi dapat mendatangkan manfaat bagi pemerintah dan masyarakat Indonesia apabila setelah privatisasi BUMN mampu bertahan hidup dan berkembang di masa depan, mampu menghasilkan keuntungan, dapat memberdayakan usaha kecil, menengah dan koperasi serta masyarakat yang ada disekitarnya. Dengan demikian, privatisasi BUMN diharapkan (1) mampu meningkatkan kinerja BUMN, (2) mampu menerapkan prinsip-prinsip good governance dalam pengelolaan BUMN, (3) mampu meningkatkan akses ke

pasar internasional, (4) terjadinya transfer ilmu pengetahuan dan teknologi, (5) terjadinya perubahan budaya kerja, serta (6) mampu menutup defisit APBN.

Peningkatan kinerja BUMN diharapkan bukan hanya terjadi pada jangka pendek, tetapi juga pada jangka panjang. Untuk itu, fokus perhatian bukan hanya difokuskan pada perspektif keuangan saja, tetapi harus lebih komprehensif dengan memperhatikan perspektif pelanggan, proses bisnis internal, pertumbuhan, dan pembelajaran.

Dalam menjalankan tugasnya, manajemen BUMN dituntut untuk lebih transparan serta mampu menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance*. Manajemen BUMN harus sadar bahwa setelah privatisasi, pengawasan bukan hanya dari pihak pemerintah saja, tetapi juga dari investor yang menanamkan modalnya ke BUMN tersebut.

Masuknya investor baru dari proses privatisasi diharapkan dapat menimbulkan suasana kerja baru yang lebih produktif, dengan visi, misi, dan strategi yang baru. Perubahan suasana kerja ini diharapkan menjadi pemicu adanya perubahan budaya kerja, perubahan proses bisnis internal yang lebih efisien, dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi baru yang diadopsi BUMN setelah proses privatisasi.

5.2 Strategi Privatisasi BUMN

Privatisasi BUMN dapat ditempuh melalui beberapa metode, antara lain melalui penjualan saham di pasar modal, *privat placement* oleh investor dalam negeri dengan penyertaan di bawah 50%, *privat placement* oleh investor dalam negeri dengan penyertaan di atas 50%, *privat placement* oleh investor luar negeri dengan penyertaan di bawah 50%, *privat placement* oleh investor luar negeri dengan penyertaan di atas 50%. Setiap metode memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing. Dengan memperhatikan kelebihan dan kelemahan dari setiap metode, kemudian membandingkannya dengan privatisasi yang ideal sebagaimana diuraikan sebelumnya, maka dapat dipilih metode yang paling cocok untuk privatisasi BUMN yaitu:

5.2.a. Privatisasi Melalui Pasar Modal

Pada strategi privatisasi melalui pasar modal, pemerintah menjual kepada publik semua atau sebagian saham yang dimiliki atas BUMN tertentu kepada publik melalui pasar modal. Umumnya, pemerintah hanya menjual sebagian dari saham yang dimiliki atas BUMN tersebut. Strategi ini akan menghasilkan suatu perusahaan yang dimiliki bersama antara pemerintah dan swasta. Proporsi kepemilikan pemerintah atas BUMN ini akan menurun.

Privatisasi melalui pasar modal akan menghasilkan dana yang bisa dipakai untuk menutup devisa APBN. Namun demikian, privatisasi tidak akan banyak merubah pola pengelolaan BUMN. Privatisasi BUMN melalui pasar modal akan mendatangkan investor dalam jumlah banyak dengan rasio penyertaan yang relatif kecil. Pemerintah masih menjadi pemegang saham mayoritas. Tidak ada pergeseran peran pemerintah dalam BUMN setelah privatisasi. Tidak ada

transfer ilmu pengetahuan dan teknologi, tidak ada perubahan budaya kerja, serta tidak ada perluasan pasar di pasar global.

Privatisasi melalui pasar modal belum tentu dapat memacu pertumbuhan perekonomian. Hal ini terjadi bisa dilihat dari komposisi investor yang membeli saham BUMN di pasar modal. Apabila sebagian besar penyertaan modal dilakukan oleh investor dalam negeri, berarti tidak banyak penambahan uang beredar di masyarakat, sehingga sulit untuk mendongkrak pertumbuhan ekonomi. Namun sebaliknya, apabila sebagian besar investor berasal dari luar negeri, maka akan menyebabkan peningkatan uang beredar, yang pada akhirnya akan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

5.2.b. Privatisasi Melalui *Private Placement* oleh Investor Dalam Negeri dengan Penyertaan di bawah 50%

Pada strategi ini, pemerintah menjual sebagian kecil (kurang dari 50%) dari saham yang dimiliki atas BUMN tertentu kepada satu atau sekelompok investor dalam negeri. Calon investor pada umumnya sudah diidentifikasi terlebih dulu, sehingga pemerintah dapat memilih investor mana yang paling cocok untuk dijadikan partner usahanya.

Privatisasi dengan *private placement* oleh investor dalam negeri akan menghasilkan dana bagi pemerintah yang dapat dipakai untuk menutup devisa APBN 2002. Namun dengan penyertaan modal di bawah 50%, investor baru tidak memiliki kekuatan yang dominan untuk ikut menentukan kebijakan perusahaan, sehingga peran pemerintah masih tetap dominan dalam BUMN. Secara umum kebijakan manajemen tidak akan mengalami perubahan, demikian pula teknologi dan budaya kerja yang ada tidak mengalami perubahan yang signifikan. Strategi penyertaan modal dari investor dalam negeri ini tidak menambah jumlah uang yang beredar di masyarakat, sehingga perekonomian tidak terdongkrak dengan adanya privatisasi.

5.2.c. Privatisasi Melalui *Private Placement* oleh Investor Dalam Negeri dengan Penyertaan di atas 50%

Seperti halnya alternatif sebelumnya, privatisasi melalui *private placement* oleh investor dalam negeri dengan penyertaan di atas 50% akan menghasilkan dana bagi pemerintah untuk menutup devisa anggaran. Namun demikian alternatif ini tidak dapat mendongkrak perekonomian nasional, karena dana yang ditanamkan di BUMN berasal dari dalam negeri (sektor swasta). Penyertaan investor di atas 50% akan menyebabkan investor baru memiliki kekuatan untuk ikut menentukan kebijakan dalam menjalankan kegiatan operasional BUMN, sehingga akan terjadi pergeseran peran pemerintah dari pemilik dan pelaksana usaha menjadi regulator dan promotor kebijakan. Visi, misi dan strategi BUMN mungkin mengalami perubahan. Demikian pula pemanfaatan teknologi informasi, proses bisnis internal, serta budaya kerja akan mengalami perubahan. Kemampuan akses ke pasar internasional barangkali masih diragukan, karena sangat tergantung dari kemampuan investor baru untuk menembus pasar internasional.

5.2.d. Privatisasi Melalui *Private Placement* oleh Investor Luar Negeri dengan Penyertaan di bawah 50%

Alternatif ini akan menyebabkan adanya aliran dana masuk ke Indonesia, yang sangat berarti untuk mempercepat perputaran perekonomian dan penyerapan tenaga kerja. Investor luar negeri pada umumnya menginginkan adanya *good corporate government* dalam mengelola BUMN. Namun dengan penyertaan kurang dari 50% investor baru tidak memiliki kekuatan untuk memaksakan kehendaknya. Investor luar negeri dapat diharapkan untuk mentransfer ilmu pengetahuan dan teknologi baru kepada BUMN. Keikutsertaan investor luar negeri dalam pengelolaan BUMN diharapkan dapat memberikan suasana baru dalam lingkungan BUMN, dan diharapkan dapat merubah budaya kerja karyawan BUMN menjadi lebih baik. Namun demikian semua harapan tersebut masih tergantung kepada pemerintah Indonesia yang masih memegang mayoritas saham BUMN tersebut.

5.2.e. Privatisasi Melalui *Private Placement* oleh Investor Luar Negeri dengan Penyertaan diatas 50%

Strategi privatisasi melalui *private placement* oleh investor luar negeri dengan penyertaan di atas 50% akan membawa dampak yang signifikan bagi BUMN dan pemerintah Indonesia. Pemerintah akan memperoleh dana yang diperlukan untuk menutup devisa APBN. Penyertaan modal dari luar negeri akan menyebabkan bertambahnya uang beredar di Indonesia, yang diharapkan dapat mendorong percepatan perputaran perekonomian dan penyediaan lapangan kerja. Dengan penyertaan yang lebih besar, investor asing memiliki kekuatan untuk menentukan kebijakan dalam BUMN, sehingga akan terjadi pergeseran peran pemerintah dari pemilik dan pelaksana usaha menjadi regulator dan promotor kebijakan.

5.3. Strategi Privatisasi

Privatisasi yang telah dilaksanakan selama ini pada kenyataannya mengalami banyak hambatan, antara lain terbatasnya jumlah investor yang tertarik untuk menanamkan modalnya di BUMN Indonesia. Rendahnya minat investor, terutama investor asing, terutama dipicu oleh tidak jelas dan tidak konsistennya peraturan yang berkaitan dengan penanaman modal, kurang transparannya pemerintah dalam membuat keputusan yang berkaitan dengan privatisasi, serta kurangnya sosialisasi kepada pihak-pihak yang terkait dengan BUMN yang akan diprivatisasi.

5.4. Aturan yang Jelas

Salah satu strategi pemerintah diantaranya, yaitu ketika menghadapi BUMN yang akan diprivatisasi memiliki permasalahan yang unik, hal ini seharusnya bukan merupakan hambatan bagi pemerintah untuk menyusun suatu sistem dan prosedur privatisasi yang jelas dan diberlakukan untuk semua BUMN yang akan diprivatisasi.

5.5. Sosialisasi

Penolakan terhadap privatisasi yang terjadi baru-baru ini lebih banyak disebabkan kurangnya pemahaman dari pihak-pihak yang terkait dengan BUMN yang akan diprivatisasi tentang hal-hal yang berkaitan dengan proses privatisasi BUMN. Untuk memperkecil resiko penolakan di masa yang akan datang, seyogyanya dilakukan sosialisasi yang memadai tentang maksud dan tujuan, sasaran, serta strategi yang diambil oleh pemerintah dalam rangka melakukan privatisasi untuk BUMN tertentu. Selain itu, sosialisasi terhadap sistem dan prosedur privatisasi harus dilaksanakan, terutama kepada pihak-pihak yang memiliki keterkaitan dengan privatisasi BUMN.

5.6. Transparansi

Pengambilan keputusan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan proses privatisasi dinilai kurang transparan dan tidak mengacu kepada suatu sistem dan prosedur yang jelas. Dalam rangka meningkatkan transparansi, pelaksanaan proses privatisasi seyogyanya mengikuti sistem dan prosedur yang telah ditetapkan, dan dilakukan secara terbuka, dalam arti tidak ada informasi yang disembunyikan. Dengan demikian pihak-pihak yang berkepentingan dapat melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan privatisasi BUMN, serta ikut mengawasi terjadinya penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam proses privatisasi BUMN.

KESIMPULAN DAN SARAN

Keimpulan

Dari analisis di atas dapat disimpulkan bahwa privatisasi yang dapat mendatangkan manfaat bagi pemerintah dan masyarakat Indonesia adalah privatisasi yang mampu meningkatkan kinerja BUMN, mampu mendorong BUMN untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dalam pengelolaan BUMN, mampu meningkatkan akses ke pasar internasional, mampu mendorong terjadinya transfer ilmu pengetahuan dan teknologi, mampu mendorong terjadinya perubahan budaya kerja, serta mampu menghasilkan dana untuk menutup defisit APBN.

Berdasarkan analisis terhadap model-model privatisasi yang ada, yaitu model privatisasi melalui penjualan saham di pasar modal, *private placement* oleh investor dalam negeri dengan penyertaan di bawah 50%, *private placement* oleh investor dalam negeri dengan penyertaan di atas 50%, *private placement* oleh investor luar negeri dengan penyertaan di bawah 50%, *private placement* oleh investor luar negeri dengan penyertaan di atas 50%, ternyata bahwa model privatisasi terakhir merupakan alternatif terbaik. Namun demikian investor baru harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain investor baru adalah perusahaan yang bergerak di bidang usaha yang sama dengan BUMN yang akan diprivatisasi, memiliki reputasi yang baik di tingkat

internasional, memiliki jaringan pemasaran yang baik luas di tingkat internasional, telah menerapkan prinsip-prinsip *good corporate government* dalam perusahaannya, telah memiliki budaya kerja yang baik dalam perusahaannya, serta memiliki keunggulan di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi.

Saran

Agar privatisasi yang sesuai dengan kondisi saat ini, maka penulis menyarankan sebagai berikut:

1. Untuk menarik investor agar bersedia menanamkan modalnya di BUMN Indonesia, seyogyanya pemerintah menyusun suatu sistem dan prosedur privatisasi BUMN yang baku, dan berlaku untuk semua BUMN yang akan diprivatisasi tanpa ada pengecualian.
2. Setiap proses privatisasi, sebaiknya diawali dengan sosialisasi yang memadai untuk pihak-pihak yang terkait dengan privatisasi, seperti karyawan, pemerintah daerah propinsi dan kabupaten/kota, DPR, DPRD dan masyarakat di sekitar BUMN.
3. Pemerintah, dalam hal ini Menteri Negara BUMN, seyogyanya mempersiapkan diri dalam rangka pergeseran peran dari penentu kebijakan dan pelaksana kegiatan dari BUMN menjadi fasilitator dan regulator kegiatan BUMN.

PENUTUP

Problem yang selama ini menggelayuti BUMN sehingga tidak efisien harus diselesaikan dengan cara :

1. Mengevaluasi status BUMN terkait, apakah sebagai unit usaha yang *profit oriented* atau mengutamakan kepentingan masyarakat.
2. Mereformasi organisasi BUMN dengan restrukturisasi modal, tenaga kerja dan budaya. Tetapi restrukturisasi ini diusahakan seminimal mungkin menimbulkan gejala yang merugikan semua elemen terkait, terutama tenaga kerja.
3. Penegakan hukum dengan memberikan sanksi yang tegas pada setiap penyelewengan dan kekeliruan yang dilakukan .
4. Memilih orang-orang yang memiliki kredibilitas tinggi untuk menduduki posisi-posisi strategis dalam BUMN.

Dengan cara ini wajah BUMN ke depan akan lebih baik. Akhirnya, menghadapi arus besar bernama globalisasi, tidak ada pilihan untuk menghindar. Sebaliknya, BUMN harus menghadapinya dengan mengedepankan prinsip-prinsip transparansi dan keperpihkan kepada masyarakat. Tuduhan bahwa BUMN akan menjadi problem dalam arus pasar bebas ternyata tidak terbukti. Justru pasar bebas sendiri mengalami paradoks, berupa meningkatnya angka pengangguran dan kemiskinan. Disinilah BUMN mengambil peranan. Sebagai bangsa yang mempunyai kepentingan nasional, liberalisasi harus idsikapi dengan pemihakan pada kepentingan rakyat banyak.

DAFTAR PUSTAKA

- _____, “Krisis dan Pemulihan Ekonomi/ Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir”, ISEI – Kanisius, Jakarta, 2005.
- Dirjen Pembinaan BUMN, Departemen Keuangan RI, “Laporan Perkembangan Kinerja BUMN”, April 2001
- Kaplan, Robert S., dan Norton, David P, 2000, *Balanced Scorecard*, Jakarta, Erlangga.
- Ross H. McLeod, 2006, *Private Sector Lessons for Public Sector Reform in Indonesia*, Jakarta, CSIS.
- Borins, S. 2002, “*New Public Management, Nort American Style*”, London and New York; Routledge, 2002.
- K. Mc Loughlin, S. Osborne, and E. Ferlie, 2002, “*The New Public Management : Current Trends and Future Prospects.*” London and New York, Routledge. 2002.