

PERBAIKAN KINERJA BUMN MELALUI PRIVATISASI

Keberadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mempunyai kaitan erat dengan berkembangnya diskursus Keynesian ekonomi, yang pengaruhnya sangat kuat dalam dasawarsa 1950-an sampai 1970-an. Saat itu kehadiran negara dalam kegiatan ekonomi dan bisnis diperlukan untuk mengatasi kegagalan pasar (*market failure*) dan untuk memacu pembangunan serta pertumbuhan ekonomi. Alasan tersebut diperkuat dengan pandangan bahwa swasta tidak mempunyai cukup dana dalam investasi besar, yang umumnya berupa prasarana dan infrastruktur publik dan tidak bersedia mengambil resiko atau kurang berminta menanamkan modalnya pada investasi publik yang dianggap tidak memberikan prospek keuntungan yang memadai.

Setelah menjadi main stream kebijakan ekonomi selama kurang lebih dua dasawarsa, mazhab Keynesian di awal tahun 1970-an mulai redup aplikasinya di negara-negara maju di Eropa dan Amerika Serikat dan pada saat yang bersamaan di tahun 1970-an dan 1980-an terjadi revitalisasi mazhab ekonomi Klasik dan Neoklasik yang kemudian dikenal dengan nama *Rational Expectation*, suatu mazhab ekonomi yang menghendaki minimalisasi peran negara dalam aktivitas ekonomi. Mazhab ini muncul sebagai kounter terhadap mazhab Keynesian yang menjustifikasi peran negara dalam memacu perekonomian melalui kebijakan fiskal yang ekspansif. Pendekatan Keynesian dalam pembangunan ekonomi ditahun 60-an sampai 70-an dituduh telah menimbulkan fenomena *government failure* di era tahun 70-an dan 80-an yang ditandai inflasi yang tinggi dan terjadinya ketidakseimbangan eksternal ekonomi.

Minimalisasi peran aktif negara juga mendapat dukungan dari kalangan politisi dunia yang pada era itu dipelopori oleh kutub Thatcher dan Reagan. Bukan hanya itu bahkan mazhab ekonomi ini juga didukung penuh oleh lembaga-lembaga ekonomi bergengsi dunia seperti IMF dan Bank Dunia (lihat Hossain dan Chowdhury, 2001). IMF misalnya, melalui program *structural adjustment* nya selalu mensyaratkan program privatisasi badan usaha milik negara kepada setiap negara yang menjadi pasien ekonominya. Tidak

mengerankan kalau kemudian program privatisasi sebagai satu kebijakan reformasi ekonomi penting dengan cepat merasuk ke seluruh pelosok dunia terlebih-lebih setelah negara adikuasa seperti Amerika di bawah Reagen dan Inggris dibawah Thatcher memprakarsai aplikasi program privatisasi tersebut.

SYARAT PRIVATISASI

Setidaknya ada dua alasan utama yang dikemukakan oleh para pendukung privatisasi mengapa program ini dipandang penting dalam proses reformasi ekonomi (lihat Juoro, 2002); Pertama, Program ini memungkinkan pemerintah mengalihkan campur tangannya keluar dari bidang ekonomi dimana sektor swasta mempunyai kemampuan yang lebih besar, lebih efisien dan lebih produktif. Hal ini memungkinkan pemerintah untuk mengalokasikan sumberdaya yang terbatas pada kegiatan lain yang lebih penting bagi masyarakat.

Kedua, dari pengalaman di berbagai negara maju maupun berkembang, BUMN pada umumnya mempunyai kinerja buruk. BUMN kerap kali menjadi alat bagi birokrat dan politisi untuk mendapatkan manfaat sendiri yang berakibat sulitnya BUMN berkembang menjadi perusahaan yang kompetitif. Prinsip-prinsip *good corporate government* seringkali diabaikan. Kedudukan direksi seringkali merupakan keputusan politis ketimbang berdasarkan kemampuan dan prestasi.

Ketiga, ditinjau dari pendekatan manajemen, intervensi pemerintah yang berlebihan dan bersifat proliferasi dapat menimbulkan sekurang-kurangnya tiga dampak negatif yakni (Irawan, 2003) 1) Asimetri informasi antara pemerintah dan manajemen BUMN yang dapat mendorong timbulnya moral hazard, sikap mental oportunistik yang mengutamakan kepentingan pribadi di atas kepentingan organisasi. 2) Kerancuan manajerial yang memberikan peluang kepada BUMN untuk menutup kegagalan manajemennya dengan mengkambinghitamkan kontrol dan intervensi pemerintah. Dan 3) Tingkat ketergantungan BUMN baik dalam bentuk subsidi maupun fasilitas lainnya kepada pemerintah. Akibatnya BUMN bukannya memberikan

keuntungan terhadap negara tetapi memberikan beban yang berdampak semakin memperbesar defisit anggaran.

Walaupun demikian bukan berarti suatu perusahaan yang dimiliki oleh negara tersebut BUMN serta merta kinerja ekonominya jelek karena BUMN-BUMN di Singapura menunjukkan hal yang sebaliknya. Begitu juga tidak berarti penjualan saham negara dari BUMN ke pihak swasta dapat menjamin kinerja perusahaan menjadi lebih baik dan menguntungkan perekonomian secara makro. Ada sejumlah misi yang harus dipenuhi agar privatisasi benar-benar mendatangkan keuntungan secara mikro (kinerja perusahaan yang lebih efisien) dan secara makro (pengurangan hutang luar negeri dan pemulihan ekonomi) yakni: Pertama, privatisasi dibenarkan jika mampu menciptakan perusahaan-perusahaan yang lebih efisien dan memberikan harga yang murah kepada konsumen (Joseph E. Stiglitz dalam Irawan (2003)). Kedua, masuknya investor yang baru yang membawa teknologi yang lebih maju, modal, akses pasar yang lebih luas dan manajemen profesional (Juoro, 2002). Ketiga Adanya akseptabilitas dan partisipasi politik dan publik yang luas (Juris, 2002).

KONDISI KEKINIAN KITA

Kalau kita amati proses program privatisasi di era reformasi ini selalu diliputi oleh penolakan yang begitu kuat oleh publik misalnya kasus privatisasi PT Semen Gresik dan Bank BCA bahkan dalam kasus yang terkini yakni program privatisasi PT Indosat mendapat penolakan yang begitu luas tidak saja dari para elit politik, pengamat ekonomi, unjuk rasa kalangan karyawan, mahasiswa, dan dari sejumlah pooling di media massa kita juga dapat mengetahui bahwa publik pada umumnya menolak program privatisasi yang dilakukan pemerintah tersebut.

Kalau kita kaitkan dengan tiga misi privatisasi seperti yang telah penulis kemukakan di atas maka resistensi publik tersebut adalah wajar. Mari kita komparasikan sejumlah kasus program privatisasi yang telah dilakukan pemerintah dengan tiga misi privatisasi tersebut;

1) Logisnya privatisasi dilakukan untuk memperbaiki kinerja BUMN yang jelek, sehingga BUMN yang terkategori sehat dan bagus tentu tidak harus diprivatisasi terlebih-lebih dalam kondisi pertumbuhan ekonomi rendah dan iklim investasi yang suram saat ini. Dalam konteks privatisasi PT Indosat misalnya, sepengetahuan kita perusahaan ini adalah perusahaan yang sehat.

Indosat merupakan perusahaan pembayar pajak terbesar dan pembayar dividen yang sangat besar secara rutin tiap tahun. Tahun 1999 Indosat membayar pajak sebesar Rp 80 miliar dan membayar dividen sebesar Rp 120 miliar. Tahun 2000 membayar pajak sebesar Rp 480 miliar dan membayar dividen sebesar Rp 610 miliar dan tahun 2001 membayar pajak sebesar Rp 700 miliar dan membayar dividen Rp 705 miliar. Total pembayaran pajak dan dividen dari tahun 1999-2001 sebesar 2,695 triliun, suatu jumlah yang cukup signifikan. Kalau pun BUMN yang sehat dan berkinerja baik ini mau diprivatisasi seharusnya dilakukan ditengah-tengah situasi perekonomian yang sedang mengalami pertumbuhan tinggi. Logikanya sederhana karena hanya dalam kondisi perekonomian seperti itulah penjualan BUMN dapat dilakukan dengan harga yang menguntungkan.

2) Dampak privatisasi adalah untuk memberikan harga produk yang lebih murah kepada publik dengan jalan menciptakan terjadinya persaingan sehat. Artinya privatisasi tidak memperkenankan beralihnya monopoli yang semula dilakukan oleh negara beralih menjadi monopoli swasta. Kemenangan Singapore Technologies Telemedia (STT) atas divestasi 41,94% saham pemerintah di Indosat membuat Temasek, yang merupakan perusahaan induk STT menguasai 70 sampai 80 persen pangsa telepon seluler (ponsel) di Indonesia. Hal itu terjadi karena Indosat merupakan pemilik perusahaan ponsel IM3 dan Satelindo yang menguasai 20-30%. Sementara 50% pangsa pasar lainnya diperoleh dari Telkomsel milik PT Telekomunikasi Indonesia Tbk (Telkom) yang 35% sahamnya juga dimiliki oleh Temasek lewat anak perusahaannya, Singapore Telecom (SingTel). Penguasaan dominan Temasek beberapa tahun mendatang akan mendorong terjadinya persaingan tidak sehat yang bertentangan dengan misi dilakukannya privatisasi.

3) Privatisasi seharusnya membawa investor baru yang membawa teknologi yang lebih maju, modal, akses pasar yang lebih luas dan manajemen profesional. Tetapi dalam kasus privatisasi Semen Gresik masuknya investor asing disinyalir tidak menambah nilai tambah. Disebutkan Cemex (investor baru tersebut) tidak memberikan pasar baru dan teknologi baru bagi Semen Gresik (Republika, 5/02/2002).

4) Privatisasi seharusnya dilakukan dengan dukungan politis yang kuat, ini secara yuridis

ditunjukkan adanya payung Undang-undang (UU) terhadap program privatisasi. Padahal kenyataannya, dalam kasus Indosat, privatisasi yang kita lakukan hanya berdasarkan PP No 30 tahun 2002 tertanggal 15 Mei 2002 yang ternyata tidak pernah dikonsultasikan dengan DPR. Pelaksanaan program privatisasi dengan payung UU merupakan praktek yang sangat lazim di seluruh dunia. Untuk konteks kita eksisnya UU ini penting; a) karena merupakan aktualisasi dan legalisasi dari tentang hal yang dibolehkan dan dilarang tentang program privatisasi yang disepakati semua elemen politik yang ada. b) meingingat dari 180-an BUMN dengan aset yang sangat besar lebih kurang 1000 trilyun rupiah, pengaturannya privisasinya harus lepas dari semua bentuk kepentingan pribadi dan kelompok dan memudahkan pengawasan dan akuntabilitas terhadap parameter-parameter privatisasi yang disepakati bersama maka eksisnya UU privatisasi adalah suatu keniscayaan.

5) Privatisasi yang dilakukan oleh pemerintah saat ini umumnya dirasakan oleh publik sebagai "asingisasi" (penjualan saham pemerintah ke pihak asing) sehingga tidak mengherankan ada psikologi nasional yang terusik sehingga menimbulkan penolakan publik domestik. Dari sejumlah negara yang sukses melakukan program privatisasi, dukungan publik domestik ini didapat dengan jalan memprioritaskan penjualan saham pemerintah kepada pelakuk domestik. Ambil contoh program privatisasi Malaysia. Pemerintah Malaysia mampu menyesuaikan kepentingan ekonomi privatisasi dalam wujud mengurangi defisit anggaran dengan kepentingan politik nasional (eksis kewirausahaan di kalangan bumi putra). Yang dilakukan pemerintah Malaysia adalah memprioritaskan penjualan saham perusahaan yang diprivatisasi kepada kalangan bumi putra. Melalui cara penjualan saham seperti ini tidak saja menyebarkan pemilikannya kepada bangsa sendiri tetapi juga akan merangsang tumbuhnya jiwa kewirausahaan di kalangan bumiputra sekaligus menunjukkan bahwa program privatisasi tidak mengabaikan nilai-nilai nasionalisme sehingga mendapat dukungan publik yang memadai.

ALTERNATIF LAIN

Dengan timbulnya sejumlah kelemahan dalam aplikasi program privatisasi kita tersebut ada pertanyaan yang layak diajukan adakah konsep alternatif? Sebenarnya ada satu konsep alternatif yang menurut saya memiliki kelayakan-terap yang lebih tinggi dibandingkan program privatisasi, yakni

apa yang disebut dengan korporatisasi (corporatization).

Korporatisasi menggunakan logika sebagai berikut; peningkatan efisiensi dan kinerja perusahaan tidak harus melalui privatisasi, melainkan akan lebih mengena melalui reformasi hubungan pemerintah dengan BUMN yakni dengan membebaskan BUMN dari cengkeraman intervensi pemerintah. Otonomi yang luas kepada manajemen BUMN dengan dibarengi tujuan perusahaan dan tanggungjawab manajemen yang terurai jelas akan merupakan tekanan bagi manajemen untuk berperilaku efisien sebagaimana yang dikatakan oleh Howard dalam Mardjana (1996); untuk mendorong perbaikan kinerja perusahaan tidak harus melalui penjualan aset pemerintah kepada swasta. Tetapi yang lebih penting adalah evakuasi pemerintah dan aparatnya dari manajemen perusahaan.

Program korporatisasi diharapkan dapat menginduksi pemerintah untuk memberikan keleluasan kepada BUMN untuk melaksanakan hanya kegiatan komersial. Sedangkan kegiatan sosial dan non komersial lainnya menjadi tanggung jawab pemerintah. Dengan demikian BUMN akan beroperasi dalam lingkungan kompetisi. Ada lima prinsip dasar yang tercakup didalam program korporatisasi ini yakni; kejelasan tujuan, otonomi dan otoritas manajemen dalam mengambil keputusan korporasi, efektivitas sistem pantauan kerja, sistem penghargaan dan sanksi yang efisien dan pengembangan sistem kompetisi alamiah. Tentu saja agar negara memiliki komitmen yang utuh dalam program ini harus mendapat tekanan konstitusi melalui Undang-undang yang mengatur rincian aplikasi lima prinsip dasar korporatisasi tersebut.

Kita bisa belajar dari Singapura bagaimana mengaplikasikan korporatisasi yang sukses seperti yang dikemukakan oleh Ng dan Wagner dalam Mardjana (1996); Di Singapura, perusahaan negara secara ketat di arahkan pada orientasi komersial, terutama BUMN yang bergerak dalam bidang bisnis dimana swasta juga sanggup mengelolanya. Perusahaan negara diharapkan untuk menghasilkan keuntungan dan melakukan ekspansi bisnis. Jika rugi mereka dibiarkan bangkrut.... Dalam kenyataannya perusahaan negara di Singapura dikelola secara efisien dibandingkan perusahaan lokal lainnya.

Tekanan kepada BUMN untuk mampu memperoleh keuntungan dan dibarengi ancaman kebangkrutan apabila merugi mempengaruhi sikap

manajemen BUMN menjadi sadar biaya, beroperasi secara efisien dan mampu bersaing baik dalam konteks nasional dan internasional.

REFERENSI :

Damhuri, E. 2002. Ketika Privatisasi Penuh Kejangalan. *Republika* 5 Februari 2002.
Hossain, A. and A. Chowdhury. 1998. *Open-Economy Macroeconomics for Development Countries*. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham, UK.
Irawan, A. 2003. Penolakan Privatisasi PT Indosat. *Koran Tempo* 3 Januari 2003.

Juoro, U. 2002. Evaluasi Program Privatisasi di Indonesia. *Jurnal Reformasi Ekonomi*. Vol.30 No 2. Juli- Desember 2002. hal 63-72.
Juris, A. 2003. Membandingkan Reformasi di Eropa Tengah dan Timur. *Jurnal Reformasi Ekonomi* Vol.30 No 2. Juli-Desember 2002. hal 53-62.
Mardjana T, I.K. 1996. BUMN; Kontrol Birokrasi dan Perilaku Manajemen. *Jurnal Ekonomi Indonesia*. Agustus 1996 hal 91-112.



MAGISTER MANAJEMEN AGRIBISNIS
INSTITUT PERTANIAN BOGOR



Menyampaikan penghargaan dan terimakasih kepada Keynote Speaker, Pembicara, Moderator, Mitra dan seluruh Stakeholder MMA-IPB atas partisipasi dan kerjasamanya dalam penyelenggaraan :

D.I.S.K.U.S.I P.A.N.E.L
BUSINESS, POLITIC
AND GOOD GOVERNANCE
Hotel Grand Hyatt - Jakarta, 5 April 2003



KEYNOTE SPEAKER:

Jend. (Purn) Susilo Bambang Yudhoyono, MA
(Menko Polkam)

PANELIS:

Tan Sri Dato' Abdul Khalid Ibrahim, MBA
(CEO Kumpulan Guthrie Berhad, Malaysia)

Satish C. Mishra, Ph. D
(Head Chief Adviser UNSFIR)

Philip S. Purnama, MBA
(Senior VP PT. ISM Bogasari Flour Mills)

Prof. Dr. Ir. Didik J. Rachbini
(INDEF PR I Univ. Mercu Buana)

MODERATOR:

Dr. Imam Prasajo
(FISIP Universitas Indonesia)

