

(2)

MEWUJUDKAN KEMANDIRIAN EKONOMI DI TENGAH HIMPITAN HUTANG (Alternatif Pembiayaan Pembangunan Melalui Optimalisasi BUMN)^{*)}

Oleh : Thomas Nugroho^{**)}

Pendahuluan

Era reformasi saat ini bukanlah era yang otomatis dapat merubah atau menciptakan suasana kehidupan sosial ekonomi masyarakat yang lebih baik. Pada era reformasi ini kita dihadapkan pada akumulasi persoalan ekonomi masa lalu yang dampaknya cukup dasyat bagi kehidupan bangsa. Masalah besar yang dihadapi bangsa Indonesia saat ini adalah beban hutang yang jumlahnya sudah mencapai lebih dari Rp 2.174 triliun (terdiri dari hutang pemerintah, swasta dan UKM). Hutang luar negeri yang dibuat pemerintah dari jaman merdeka sampai saat ini mencapai sekitar Rp 742 triliun, sementara hutang dalam negeri per 25 Desember 2001 mencapai sekitar Rp 663 triliun terutama berasal dari obligasi untuk rekapitalisasi perbankan. Hutang swasta luar negeri diperkirakan Rp 600 triliun, sedangkan hutang swasta dalam negeri sekitar Rp 130 triliun. Dan hutang UKM mencapai sekitar Rp 39 triliun.

Problem hutang ini memberikan tekanan bagi kehidupan sosial masyarakat terutama bagi kelompok lapisan masyarakat bawah. Kemelut hutang yang dialami Indonesia secara sistematis telah melemahkan ketahanan ekonomi nasional. Bukan hanya dunia usaha yang mengalami stagnasi, tetapi masyarakat secara individu pun mengalami kesulitan ekonomi. Akibat krisis ekonomi yang berkelanjutan secara internasional Indonesia sudah dikategorikan sebagai negara miskin. Pasalnya Indonesia hanya memiliki pendapatan per kapita US \$ 300 hingga 400. Padahal, indikator standar pendapatan per kapita suatu negara berkembang adalah US \$ 800. Itu berarti pendapatan rata-rata penduduk Indonesia saat ini adalah Rp 3 juta per tahun atau hanya sekitar Rp 250.000 per bulan.

Ketidakmampuan pemerintah dalam mengatasi problem hutang ini, akan menjadi sulit bagi bangsa Indonesia untuk keluar dari krisis ekonomi. Pemerintah harus segera menemukan rumusan pemulihan ekonomi baik untuk jangka pendek maupun untuk jangka panjang. Format kebijakan pemerintah untuk pemulihan ekonomi hendaknya dapat menjawab persoalan beban hutang. Kebijakan ekonomi dalam jangka pendek semestinya dapat mengurangi beban hutang. Sementara untuk jangka panjang tentunya harus ada kebijakan ekonomi yang memberikan rambu-rambu pada aktivitas pembangunan yang menggunakan dana hutang. Kebijakan tersebut hendaknya juga memberikan arahan bagaimana dimasa depan agar biaya pembangunan tidak lagi tergantung pada hutang.

Dengan kebijakan demikian semestinya pemerintah dimasa mendatang mempunyai misi membangun tanpa membuat utang baru disamping berusaha untuk terus meminta pengurangan atau penghapusan utang. Beberapa langkah yang dapat dipertimbangkan dalam mengatasi beban hutang antara lain :

Pertama, pengurangan dan penghapusan sebagian utang luar negeri Indonesia yaitu angsuran pokok, dan bunga utang; serta belanja rutin pemerintah hendaknya dapat dihemat. Dengan demikian jumlah penerimaan dalam negeri yang dapat disisihkan akan dapat ditingkatkan.

Kedua, penghentian utang luar negeri baru akan dapat menciptakan iklim investasi yang lebih kondusif bagi sektor swasta, mendorong kebijakan baru untuk mempercepat proses restrukturisasi dan privatisasi BUMN, mengurangi ketergantungan Indonesia terhadap pemakaian barang modal dan tenaga ahli asing. Selanjutnya akan mendorong optimalisasi

^{*)} Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional yang diselenggarakan Badan Eksekutif Mahasiswa Ekonomikmi Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta 15 Maret 2002.

^{**)} Peneliti Ekonomi Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan (PKSPL) IPB

pemanfaatan barang modal dan tenaga ahli domestik. Dan pada gilirannya akan memacu perputaran roda perekonomian dan memperkuat keterkaitan antar sektor ekonomi Indonesia, serta memaksa pemerintah mengintensifkan pemungutan pajak.

Peranan BUMN dalam Pemulihan Ekonomi

Salah satu harapan untuk membenahi perekonomian Indonesia tertuju kepada pembenahan dan pendayagunaan badan usaha milik negara (BUMN). Pembenahan BUMN ini menjadi satu pilihan yang memberi harapan yaitu BUMN akan menjadi sumber pembiayaan bagi pembangunan dimasa mendatang.

Saat ini kondisi BUMN kita masih belum sepenuhnya menggembirakan. Kita memiliki sekitar 150 jumlah BUMN. Banyak diantaranya perlu dipertanyakan eksistensinya karena misalnya tidak aktif berusaha, tidak sehat, maupun sangat rendah kinerjanya. Tetapi di sisi lain, sejumlah BUMN telah mampu bersaing di pasar global. Sebagian lagi telah berubah menjadi perusahaan publik yang terdaftar di bursa saham, seperti PT Telkom, PT Indosat, PT Aneka Tambang, dan PT Bank BNI. Namun, BUMN yang di-*manage* oleh pihak ketiga, misalnya melalui kontrak manajemen, masih sangat jarang. Oleh karena itu, masing-masing BUMN perlu memperjelas secara spesifik visi, misi, tugas, dan kompetensi bisnisnya.

Pembenahan BUMN ini antara lain dapat dilakukan melalui beberapa langkah strategis yakni : *Pertama*, restrukturisasi yang merupakan upaya peningkatan posisi kompetitif perusahaan melalui penajaman fokus bisnis, perbaikan skala usaha dan penciptaan *core-competence*. Restrukturisasi ini dalam jangka pendek diprioritaskan pada dua sektor yang mengalami beban yang sangat berat sebagai akibat dari dampak krisis ekonomi yakni sektor perbankan dan sektor kelistrikan.

Restrukturisasi perbankan ini meliputi : (1) pembentukan Bank Mandiri yang merupakan merger dari empat bank BUMN, (2) restrukturisasi Bank Negara Indonesia 1946, Bank Tabungan Negara dan Bank Rakyat Indonesia dengan melakukan fokus ulang terhadap segmentasi usaha, restrukturisasi asset dan restrukturisasi operasional, (3) program rekapitalisasi perbankan.

Sedangkan untuk sektor listrik, sebagai akibat dari krisis ekonomi, kelebihan pasok tenaga listrik dan melemahnya nilai mata uang rupiah telah menyebabkan terpuruknya kondisi keuangan PLN sehingga memerlukan restrukturisasi yang menyeluruh.

Selain itu seluruh BUMN berupaya pula untuk melakukan restrukturisasi intern agar menjadi perusahaan yang kuat, sehat dan memiliki daya saing yang tinggi. Restrukturisasi ini meliputi beberapa bidang strategis antara lain struktur keuangan dan permodalan, teknologi dan produksi, pemasaran, organisasi dan sumber daya manusia serta aspek hukum.

Dari kegiatan restrukturisasi BUMN diharapkan dapat terwujud suatu badan usaha yang memiliki daya saing tinggi yang pada akhirnya akan mampu menciptakan laba yang tinggi.

Kedua, profitisasi ditujukan untuk meningkatkan secara agresif efisiensi perusahaan sehingga dapat mencapai profitabilitas dan nilai perusahaan yang optimum. Program profitisasi dititikberatkan pada konsolidasi internal yakni dengan melakukan fokus ulang kegiatan usaha (*reorientation of business activities*), melakukan peningkatan pendapatan (*revenue enhancement*) dan melakukan pengurangan biaya (*cost reduction*).

Pendekatan pembinaan diubah dari yang semula *control by process* diganti menjadi *control by result*. Selain itu peran Dewan Komisaris pun ditata kembali sehingga tidak lagi menjadi *sleeping-partner*-nya Direksi BUMN, dan Direksi pun diberikan kewenangan yang lebih luas lagi untuk mengelola perusahaan dengan orientasi bisnis sehingga dapat diperoleh laba yang tinggi.

Dengan laba yang tinggi, dikelola oleh manajemen yang profesional maka akan dapat dicapai perusahaan yang bernilai tinggi. Setelah nilai BUMN ini tinggi, maka BUMN akan dapat menarik minat investor yang sudah lama mengincarnya. Dan agar BUMN mampu mempertahankan eksistensinya ditengah persaingan yang sangat ketat, diperlukan adanya mitra kerja strategis (*strategic-partner*) yang dapat akses ke pasar global sekaligus meningkatkan pangsa pasar BUMN, membawa masuk teknologi dan know-how serta modal yang diperlukan oleh BUMN untuk meningkatkan kinerja ekonominya.

Ketiga, privatisasi merupakan peningkatan penyebaran kepemilikan kepada masyarakat baik pihak asing maupun dalam negeri guna memperoleh akses pendanaan, akses pasar, teknologi serta keterampilan untuk bersaing di tingkat global.

Program privatisasi BUMN secara sederhana dapat dikelompokkan dalam dua model umum yakni divestasi dan nondivestasi. Program privatisasi dalam bentuk divestasi dilakukan dengan pemindahtanganan sebagian pemilikan pemerintah kepada swasta. Aplikasinya dilakukan melalui go public pada pasar modal atau direct placement dengan menempatkan secara langsung saham BUMN pada perusahaan swasta, domestik atau asing. Sementara itu, dalam jangka menengah dan panjang program divestasi diarahkan untuk mencapai nilai saham yang optimal. Dalam upaya mencapai sasaran ini program penjualan saham diawali dengan langkah nondivestasi.

Di dalam kegiatan non divestasi disamping dikembangkan langkah-langkah yang mendorong kemitraan usaha publik dan swasta (*public-private partnership*) juga dikembangkan langkah-langkah restrukturisasi. Upaya pengembangan kemitraan sektor publik-swasta bukan saja penting sebagai strategi usaha dalam memacu peningkatan efisiensi sektor publik dan membangun keunggulan saing, tetapi juga penting dalam rangka mobilisasi dana swasta dalam memelihara kesinambungan pembangunan nasional. Dari aspek strategi bisnis, kemitraan akan membantu dalam mengatasi hambatan keterbatasan modal, teknologi, sumber daya manusia, dan informasi, yang dalam hal ini dapat diisi secara bersama-sama oleh masing-masing mitra usaha. Bahkan, sharing dari mitra usaha-usaha akan mampu menjadi fasilitator untuk lebih memberdayakan kegiatan usaha yang ada. Dengan kata lain, kemitraan sektor publik-swasta akan dapat dijadikan alat yang efektif dalam melakukan sinergi dengan memadukan berbagai kekuatan antara dua atau lebih badan usaha.

Privatisasi dapat berarti pula melepaskan monopoli kepemilikan dan kontrol negara terhadap BUMN. Jika BUMN 100% dimiliki oleh negara maka kontrol atas badan usaha ini hanya akan dilakukan oleh birokrasi pemerintah. Hal ini dapat menimbulkan terjadinya berbagai distorsi, seperti pola pengelolaan BUMN menjadi sama seperti birokrasi Pemerintah, dan kemungkinan timbulnya benturan kepentingan antara fungsi pemerintah sebagai regulator dan fungsi sebagai penyelenggara bisnis. Selain itu BUMN menjadi cenderung tertutup sehingga berbagai penyalahgunaan dimungkinkan.

Hadirnya pihak swasta ataupun masyarakat dalam kepemilikan BUMN akan menghambat campur tangan dari berbagai pihak sehingga diharapkan kinerja BUMN akan makin meningkat. Selain itu proses privatisasi dapat ditempuh melalui pemilihan investor baik domestik maupun luar negeri yang bersedia menanamkan uangnya dan membawa teknologi dan barang modal ke dalam BUMN, bekerja sama dengan BUMN dan menjadi mitra strategis dengan prinsip menguntungkan kedua belah pihak (*win-win*).

Melalui tiga rangkaian yang terpadu tersebut diatas upaya mewujudkan BUMN menjadi suatu perusahaan yang bernilai tinggi dan berkelas dunia yang siap bersaing di pasar global akan dapat menjadi kenyataan. Oleh karena itu pembenahan BUMN harus dapat dijadikan agenda nasional yang diusahakan untuk diselesaikan dalam waktu dekat. Diharapkan dari usaha ini, BUMN akan dapat menjadi salah satu motor penggerak penyelesaian hutang Indonesia terutama melalui proses privatisasi.

Privatisasi seyogyanya tidak disalah diartikan hanya bertujuan untuk menjual aset BUMN dan dipergunakan hanya untuk membayar hutang luar negeri Indonesia. Haruslah disadari bahwa privatisasi ditujukan pula untuk menciptakan suatu perusahaan yang memiliki daya saing tinggi dan memiliki daya cipta nilai yang tinggi yang akan menguntungkan negara melalui penciptaan suatu *capital gain* dari nilai saham BUMN yang telah mampu menjadi *world class player* dengan *sustainable growth* yang tinggi.

Pengalaman selama ini memperlihatkan bahwa reformasi BUMN melalui program restrukturisasi, profitisasi dan privatisasi belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Meskipun sejumlah BUMN yang sedang melaksanakan restrukturisasi internal telah menunjukkan perbaikan tingkat kesehatan dan kinerja yang menggembirakan, namun disisi lain masih banyak BUMN lainnya yang belum mampu menjalankan upaya restrukturisasi.

Selanjutnya reformasi BUMN adalah melalui pemberdayaan secara mendasar dan struktural dengan membentuk BUMN yang bernilai tinggi dan berdaya cipta tinggi. Misi utamanya adalah untuk menyelamatkan ekonomi Indonesia keluar dari krisis, percepatan pembayaran hutang dan perbaikan penerimaan negara, mengejar ketinggalan bersaing Indonesia menuju Era Global 2002 serta meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Diharapkan pada tahun 2005 nanti BUMN dapat menciptakan nilai sebesar sekitar US\$ 150 milyar. Itu saja 49% dari nilai ini diprivatisasi berarti akan ada dana yang masuk ke negara sebesar lebih kurang US\$ 70 milyar yang dapat dipergunakan untuk melunasi sebagian besar hutang luar negeri Indonesia. Sementara itu Pemerintah akan tetap sebagai pemilik mayoritas dan memperoleh manfaat karena BUMN akan beroperasi secara transparan dan profesional dengan *accountability* yang tinggi.

Kunci keberhasilan program reformasi BUMN ini akan terletak pada perubahan paradigma dari pengelolaan BUMN yang semula masih berskala domestik dengan *profit awareness* yang rendah dimana masih menekankan atau berorientasi kepada *public social service* harus diubah menjadi suatu BUMN yang dikelola secara profesional dengan *profit awareness* yang tinggi dan *value creation* yang tinggi yang hanya dapat dilakukan oleh mereka yang memiliki dedikasi dan profesionalitas bisnis yang tinggi. Inilah tantangan perubahan paradigma yang diperlukan dalam rangka mencari format baru pemuihan ekonomi nasional dan perubahan gaya pengelolaan BUMN yang lebih bertanggung jawab dan berwawasan kebangsaan.

Menciptakan Good Governance

BUMN sebagai entitas pelaku ekonomi dalam mereformasi dirinya hendaknya tetap memperhatikan kepentingan rakyat. Agar masyarakat dapat secara langsung atau tidak langsung merasakan program privatisasi tersebut maka penerapan *good corporate governance* ditubuh BUMN harus dijadikan sebagai syarat utama. Sejak lama kita mengetahui bahwa BUMN sering dijadikan sebagai "cash cow" oleh pemerintah seperti terjadi pada kasus Indosat yang disebut-sebut bahwa dana yang digelapkan tersebut konon dipergunakan untuk *money politics*. Untuk menangkal praktek kotor maka tidak ada jalan lain program privatisasi harus ditetapkan yang mempergunakan konsep-konsep yang lebih transparan. Kebijakan yang bersifat tertutup dapat menyebabkan timbulnya berbagai praktek penjarahan atau praktek-praktek manipulatif lainnya.

Dengan privatisasi seyogyanya BUMN dikelola secara transparan (*accountability*) dan profesional sehingga dapat dipastikan akan bebas dari unsur praktek KKN dan bebas dari upaya dijadikan sapi perahan. Melalui upaya peningkatan nilai perusahaan (*value creation*), BUMN akan memiliki *profit and cost awareness* yang tinggi, selalu berusaha menciptakan dan meningkatkan pangsa pasar dan selalu menciptakan *yield* yang tinggi.

Privatisasi ini pada akhirnya akan mampu meningkatkan daya saing bangsa melalui terwujudnya *long-term competitive environment* yang meliputi : skala ekonomi yang tinggi (efisiensi), *credit rating* yang baik, *public accountability*, *country risk* yang rendah, *sustainable growth*, *global acces* (pasar, modal dan keuangan), kesejahteraan karyawan dan rakyat yang meningkat, teknologi yang moderen dan kualitas produk yang tinggi.

Untuk itu maka *good corporate governance* harus diformat kedalam ketentuan hukum yang selanjutnya dituangkan secara tegas kedalam produk perundang-undangan tentang privatisasi atau pengelolaan kekayaan negara. Mengingat BUMN secara sektoral menguasai bidang- bidang usaha yang berhubungan dengan kebutuhan rakyat secara langsung.

Disamping itu privatisasi hendaknya memperhatikan tuntutan pembagian porsi ekonomi antara pusat dan daerah. Kepentingan daerah yang berkaitan dengan program privatisasi hendaknya tidak diabaikan begitu saja, jangan sampai timbul kericuhan seperti terjadi pada masyarakat Sumatra Barat yang menolak privatisasi PT. Semen Padang.

Dengan produk hukum privatisasi maka muatan-muatan atau kaidah-kaidah dari *good corporate governance* akan semakin memiliki legalitas yang kuat, sehingga perilaku- perilaku yang terdapat di internal maupun external BUMN tidak akan seenaknya mendesain kebijakan yang hanya menguntungkan 'isi perut' dirinya dan para kroni mereka.

Dengan demikian maka landasan hukum program privatisasi dan penjualan berbagai kekayaan negara lainnya memang sudah seharusnya mempunyai landasan yang kuat, sehingga dengan sarana hukum formal akan membuktikan bahwa kebijakan pemberdayaan BUMN memiliki landasan yang kuat. Dengan adanya landasan hukum yang kuat untuk program privatisasi maka proses untuk menjadikan kaedah-kaedah *good corporate governance* tidak hanya sekedar slogan semata namun telah kekuatan yang bersifat kewajiban. Kewajiban yang digariskan didalam perundangundangan tersebut adalah memberikan manfaat langsung atau tidak langsung kepada kepentingan perekonomian rakyat.

Penutup

Program penyehatan BUMN merupakan satu langkah penting agar lembaga ini mempunyai kemampuan dalam memberikan kontribusi bagi perekonomian bangsa Indonesia. BUMN sebagai entitas pelaku ekonomi memerlukan sentuhan profesional agar pengelolanya dapat berjalan dengan lebih baik. Sehingga BUMN tidak lagi hanya menjadi beban pemerintah. Dan harapannya BUMN mampu memberikan kontribusi bagi pemulihan ekonomi yang pada akhirnya mampu mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat.

CURRICULUM VITAE

IDENTITAS PRIBADI

Nama : Thomas Nugroho
Tempat Tanggal Lahir : Jakarta, 14 April 1970
Jenis Kelamin : Laki-laki
Agama : Islam
Alamat Rumah : Jl. Belimbing 3 Blok B 14 No. 4 Taman Pagelaran
Ciomas Bogor Telp. (0251) 636996
Alamat Kantor : - Jl. Lingkar Akademik, Kampus IPB Darmaga
Bogor 16680 Telp. (0251) 624815 Fax (0251) 621086
- Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi
Jl. TMP Kalibata 17 JKS 12740 Telp (021) 7981658
Fax (021) 7972990
Email : tomas@nakertrans.go.id

PENDIDIKAN

S1 & S2 Institut Pertanian Bogor, Bidang Keahlian Ekonomi Sumberdaya

PENGALAMAN ORGANISASI

1991-1994 Pengurusan Organisasi Kampus (Badan Perwakilan Mahasiswa, Senat Mahasiswa IPB)
1994-1995 Ketua Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Cabang Bogor

PENGALAMAN KERJA

1996 Finance Advisor LIPPO BANK di Bogor
1996 - Sekarang Peneliti Ekonomi pada *Center for Information and Development Studies (CIDES)* di Jakarta
1998 - Sekarang Peneliti pada Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan Institut Pertanian Bogor (PKSPL IPB)
2000 - Sekarang Wakil Direktur Yayasan Mitra Masyarakat Indonesia di Bogor
2000 - Sekarang Pengajar pada Universitas Terbuka di Bogor
2001 - Sekarang Konsultan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans) di Jakarta