

EKONOMI POLITIK RESTRUKTURISASI BUMN

Oleh:
Sanerya Hendrawan, Ph.D.

Abstract

For more than a decade Indonesian state enterprises have been under strong pressures to change. Their poor performance due to incompetent management and strong politicization as well as budget deficit that has plagued the country since 1990s have led to the privatization move. Although a solid institutional setup for the permanent improvement of state enterprise performance is gradually established, the government remains unclear with regard to what extent it pursues the balance between state and private enterprises in the future. This should get attention considering the likely increasing numbers of state enterprises sold to foreign enterprises through the recent privatization initiative. In the political economic context of Indonesia, state enterprises have been historically assumed to play a balancing role, especially to domestic Chinese and foreign private capitals. Thus, with privatization changing the existing balance gradually more in favour of foreign capitals, it creates impression that economic nationalism is no longer relevant in the Indonesian economy.

A. Pendahuluan

Sudah sejak lama BUMN mendapat dukungan yang kuat dari pemerintah, baik secara ekonomis maupun politis-ideologis. Secara ekonomis BUMN mendapat dukungan subsidi dan partisipasi modal pemerintah yang tidak sedikit, selain juga kemudahan dan fasilitas yang banyak. Sementara secara politis-ideologis keberadaan BUMN sering dikaitkan dengan pasal 33 UUD 1945. Sampai paling tidak paruh kedua tahun sembilan puluhan, dukungan dari pemerintah ini masih terasa kuat, sehingga BUMN di Indonesia menguasai sektor-sektor strategis perekonomian nasional seperti telekomunikasi, perbankan, minyak dan gas, serta perkebunan dan kehutanan. Namun berbagai imperatif yang timbul akibat dari penataan kembali perekonomian negara selama lebih dari sepuluh tahun terakhir telah memaksa pemerintah merubah orientasi kebijakannya selama ini kepada BUMN. Pemerintah menuntut kemandirian BUMN, mendorongnya untuk menjalani privatisasi, dan bahkan menjadikan hasil penjualan beberapa BUMN tertentu untuk membayar hutang-hutang luar negeri pemerintah.

Orientasi kebijakan yang baru tersebut sesungguhnya telah membawa perubahan-perubahan yang cukup signifikan dalam peran ekonomi dan politik BUMN di Indonesia dewasa ini, tentu dengan segala implikasinya pula bagi perekonomian Indonesia ke depan. Perubahan-perubahan ini perlu diketahui dan dipahami oleh masyarakat dengan melihatnya dalam kerangka perkembangan jangka panjang BUMN. Isu penting yang perlu disorot dalam hubungan ini adalah apakah kecenderungan sekarang dari restrukturisasi yang mengarah pada pengurangan kepemilikan pemerintah dalam BUMN berarti juga akan mengecilnya secara bertahap peran BUMN ini dalam perekonomian nasional dalam jangka panjang? Dan dengan demikian apakah berarti juga menguatnya peran swasta di pihak lain? Yang terakhir ini layak diperhatikan mengingat pengaruh kecenderungan internasional sejak paruh kedua tahun delapan puluhan adalah kearah pengurangan peran pemerintah di sektor ekonomi, termasuk di dalam pemilikan perusahaan negara. Padahal pada pihak lain ada kecenderungan ideologis yang kuat bagi peran BUMN yang signifikan. Kemudian apakah kedepan bisa diharapkan kinerja BUMN

yang bagus, yang bisa memberikan kontribusi pada anggaran pemerintah, terutama supaya bisa mengurangi ketergantungan kepada pinjaman luar negeri? Untuk menjawab kedua pertanyaan ini perlu dilihat interaksi berbagai aspek pada tingkat makro dan mikro yang mempengaruhi proses restrukturisasi sekarang ini.

B. Perkembangan Peran dan Posisi BUMN

Dalam perekonomian Indonesia pasca kemerdekaan, peran dan posisi BUMN sangat strategis. Untuk sebagian kenyataan ini karena masih lemahnya perusahaan swasta. Di awal kemerdekaan praktis hampir tidak ada perusahaan swasta milik orang Indonesia asli yang memiliki modal yang kuat dan didukung manajemen moderen yang diperlukan untuk berkiprah secara signifikan dalam perekonomian nasional, yang ada justru swasta besar yang dimiliki oleh Belanda, Inggris, dan Amerika; dan swasta skala menengah yang dimiliki oleh kalangan Cina keturunan. Dalam suasana sentimen nasionalisme yang begitu kuat dikalangan para pengambil kebijakan puncak pemerintahan di awal kemerdekaan, sementara pada tataran empiris, kekuatan ekonomi riel nasional sebetulnya juga masih dikuasai oleh pihak asing, maka tidak mengherankan jika kemudian BUMN dipilih sebagai pelaku ekonomi yang diharapkan dapat menandingi kekuatan ekonomi asing tersebut. Karena itu secara politis ekonomis BUMN menjadi “Benteng Pribumi”.

Posisi BUMN menjadi semakin penting waktu itu terlebih lagi setelah kegagalan Program Benteng menumbuhkembangkan pengusaha-pengusaha swasta pribumi yang kuat. Program yang semula dirancang untuk memperbaiki struktur ekonomi yang *de facto* masih kolonial itu gagal karena lemahnya birokrasi dalam melaksanakan pengawasan program di lapangan di satu pihak dan kurangnya konsistensi pengusaha pribumi sendiri di pihak lain. Lisensi import dan fasilitas kredit yang diberikan kepada para pengusaha pribumi malah dijual kembali kepada para pengusaha Cina keturunan. Sehingga akibatnya tidak tercapai ketentuan 70 persen dari modal yang diwajibkan dimiliki oleh pengusaha pribumi dan sisanya 30 persen oleh pengusaha Cina keturunan. Jadi yang muncul bukan lagi pengusaha pribumi yang kuat, tapi bentuk usaha yang disebut “Ali-Baba”. Bentuk usaha ini hanya secara nominal saja disebut pengusaha pribumi. Karena sesungguhnya status kepemilikan tetap pada pengusaha Cina keturunan. Dengan demikian dalam format Ali-Baba ini pengusaha pribumi sendiri lebih berperan pada tataran politik, yakni membuka dan mendapat akses terhadap sumberdaya ekonomi yang dikuasai atau dikendalikan oleh negara.

Dengan kegagalan Program Benteng pemerintah mengambil prakarsa pembentukan perusahaan-perusahaan besar di sektor-sektor yang strategis waktu itu; termasuk didalamnya semen, pupuk, alumunium, kertas. Begitu juga untuk sektor-sektor non-strategis seperti soda dan tekstil. Namun yang terakhir ini sifatnya untuk sementara, selama belum ada pengusaha swasta yang mampu. Kelak secara bertahap harus dialihkan kepada swasta, koperasi, ataupun kerjasama pemerintah-swasta. Jadi kebijakan yang berorientasi pada swastanisasi BUMN yang berkembang di penghujung delapanpuluhan sebetulnya pikiran dasarnya sudah ada sejak tahun limapuluhan. Dengan demikian tidak ada alasan yang kuat untuk mesti mempertahankan sektor-sektor yang tidak strategis tersebut di tangan pemerintah sebagaimana yang ditunjukan oleh sementara kalangan di tahun sembilanpuluhan.

Namun karena situasi politis yang tidak stabil sepanjang periode 1950-1957, terutama akibat jatuh dan bangunnya kabinet yang terlalu singkat, prakarsa tadi tidak bisa direalisasikan secara optimal. Sebagai akibatnya hanya berhasil dibentuk beberapa BUMN dalam sektor seperti sodium dan semen, termasuk diantaranya PT Semen Gresik. Akibat

yang lebih jauh adalah struktur ekonomi kolonial tidak banyak mengalami perubahan. Berbagai sektor strategis seperti pelayaran, perdagangan, dan perbankan masih dikuasai oleh perusahaan-perusahaan Belanda. Misalnya dalam perdagangan “The Big Five” perusahaan Belanda seperti Borsumij, Jacobson van den Berg, George Wehry, Lindeteves masih tetap sebagai penguasa perdagangan di Indonesia. Begitu juga dalam sektor pelayaran antar pulau di Indonesia masih hampir dimonopoli Koninklijke Paketvaart Mij (KPM). Perusahaan pelayaran nasional PELNI belum bisa bersaing dengan KPM. Pada sisi lain, perusahaan-perusahaan miliki Cina keturunan hampir tidak mengalami perubahan dari posisi semula. Bahkan dalam sektor keagenan tunggal (*sole agency*) mereka ini justru yang mengambil alih posisi-posisi yang semula dikuasai dan kemudian ditinggalkan perusahaan-perusahaan Belanda.

Gagal terbentuknya BUMN yang diharapkan bisa menandingi perusahaan-perusahaan Belanda, apalagi bisa merombak struktur ekonomi kolonial, semakin meningkatkan sentimen anti asing dan Cina di Indonesia. Sentimen ini tidak sampai pecah kedalam aksi-aksi agresif yang mengganggu kepentingan asing dan Cina keturunan selama pemerintahan demokrasi parlementer di Indonesia (1950-1957) karena sikap moderat yang masih ditunjukkan oleh hampir kebanyakan kabinet waktu itu. Namun ketika sikap anti asing, khususnya Barat, ditunjukkan oleh Presiden Soekarno lewat ajarannya yang dikemas kedalam Demokrasi Terpimpin dan khususnya lagi Ekonomi Terpimpin, sentimen tersebut tidak bisa lagi dikendalikan. Misalnya dalam ekonomi terpimpin diajarkan bahwa negara, termasuk didalamnya BUMN mengambil peran *leading*, selain juga imperialisme harus diruntuhkan dan modal asing harus ditundukan kepada tujuan-tujuan nasional, serta perlunya ekonomi industri yang mandiri. Lebih lanjut ajaran ini bahkan mendorong kebijakan-kebijakan yang mengarah pada “Indonesiasasi” dan “Indegenisasi”. Karena itu kemudian dengan dirangsang oleh kegagalan diplomatik Indonesia di PBB tahun 1957 berkaitan dengan penyelesaian Irian Barat, sentimen asing itu berubah menjadi aksi nyata nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda. Dalam perkembangan selanjutnya nasionalisasi ini juga mencakup perusahaan-perusahaan Cina keturunan. Dengan Undang-Undang No.86 Tahun 1958 dan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 1958 seluruh perusahaan Belanda yang dinasionalisasi itu statusnya menjadi perusahaan negara.

Mendadak perubahan yang sangat masif terjadi dalam perekonomian nasional. Akibat nasionalisasi itu lebih dari 600 perusahaan Belanda berubah menjadi perusahaan negara (BUMN). Pangsa pemilikan perkebunan meningkat 90 persen. Diperkirakan 60 persen perdagangan luar negeri berpindah ketangan orang Indonesia setelah nasionalisasi Lima Besar *trading house* Belanda. Sektor-sektor industri moderen juga memperoleh tambahan 246 pabrik. Kemudian nasionalisasi bank-bank milik Belanda juga menambah 25 persen pinjaman bank. Bisnis milik Cina keturunan yang tersebar di desa-desa juga dihentikan lewat Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1960. Padahal waktu itu dari 86.690 usaha 83.783 terdaftar sebagai pengecer asing. Dengan lebih 600 BUMN baru yang tersebar di berbagai sektor strategis dan non-strategis dari mulai perkebunan, pertambangan, perdagangan, hingga perbankan, kekuatan ekonomi nasional meningkat secara redikal, dan dengan demikian BUMN sebagai Benteng Pribumi dalam menghadapi perusahaan asing, terutama Inggris dan Amerika yang tidak dinasionalisasi, betul-betul riel dan bukan sekedar slogan waktu itu, terutama dalam artian penguasaan aset.

Sekalipun begitu, penguasaan atas aset yang begitu besar ini tidak diimbangi dengan manajemen aset yang baik. Selama lima tahun menjelang akhir Pemerintahan Demokrasi Terpimpin di tahun 1966, BUMN mengalami kerugian terus menerus. Akibatnya formasi kapital untuk investasi tidak bisa berjalan. Kenyataan ini menimbulkan

akibat lebih buruk lagi, yakni produksi yang berada dibawah kapasitas. Sektor BUMN Perkebunan yang menjadi salah satu andalan pendapatan pemerintah tidak bisa memberi kontribusi yang berarti karena mengalami kerugian yang luar biasa. Pada tataran lain, hutang luar negeri semakin membengkak dan kewajiban cicilan hutang juga jatuh tempo. Sementara itu terjadi pembengkakkan pengeluaran pemerintah untuk pembelian peralatan militer. Akibatnya secara keseluruhan terjadi inflasi yang mencapai 650 persen, yang kemudian mendorong index biaya hidup sebesar 10.141 di tahun 1965. Kondisi ekonomi semacam ini ditambah lagi dengan kekacauan politik kemudian mengakhiri Pemerintahan Presiden Seokarno, dan sekaligus berarti pula gagal BUMN menjadi salah satu instrumen untuk menandingi kekuatan ekonomi asing.

Naiknya pemerintahan pengganti, Orde Baru, di tahun 1966 membawa perubahan-perubahan kebijakan terhadap BUMN yang pada awalnya memang cukup signifikan. Melalui kesepakatan dengan IMF lewat Kebijakan Stabilisasi Ekonomi yang mencakup tindakan perbaikan pungutan pajak, penerapan anggaran berimbang, pembaharuan moneter, bantuan dan investasi asing, liberalisme, dan khususnya lagi de-etatisme dan de-kontrol, pemerintah misalnya dituntut menghentikan subsidi kepada BUMN, mengembalikan perusahaan asing yang dinasionalisasi (termasuk misalnya Unilever, Bir Bintang dan Anker), dan memberikan kompensasi terhadap BUMN yang tidak dikembalikan kepada pemilik semula. Status hukum perusahaan negara (PN) juga dirubah menjadi Perusahaan Jawatan (PERJAN), Perusahaan Umum (PERUM), Perseroan Terbatas (PT). Campur tangan pemerintah juga dikurangi lewat rasionalisasi dan pemberian otonomi yang lebih luas kepada manajemen. Selain itu jumlah BUMN juga secara keseluruhan diciutkan, walaupun sebetulnya masih tetap besar, yakni dari kurang lebih 600 menjadi 223.

Namun arah yang semula di awal Pemerintahan Orde Baru membawa BUMN pada rasionalisasi, otonomisasi, dan komersialisasi itu kemudian berubah pada paruh pertama dan kedua tahun tujuhpuluhan akibat melonjaknya harga minyak yang mencapai 1354 persen di tahun fiskal 1974/75 dan 2484 persen di tahun fiskal 1976/77. Pendapatan minyak yang luar biasa akibat kenaikan tersebut menghentikan kebijakan yang mendorong pada penyehatan BUMN lebih jauh. Misalnya tidak semua BUMN dikonversikan kedalam salah satu dari ketiga alternatif status hukum yang telah ditetapkan dalam Instruksi Presiden No.17 Tahun 1967, yakni PERJAN, PERUM, dan PT. Beberapa ditahan dengan status tetap sebagai PN. Bahkan BUMN besar dan strategis semacam PERTAMINA diberi status khusus dan diatur oleh peraturan tersendiri. Pada tataran kebijakan yang lebih makro, *boom* pendapatan minyak juga mengurangi ketergantungan pemerintah pada modal asing. Sehingga memungkinkan kebijakan yang lebih nasionalistik seperti terlihat pada pengetatan penanaman modal asing (PMA), pembatasan pemilikan asing, dan keharusan kerjasama dengan dan pengalihan pemilikan asing yang lebih besar kepada mitra domestik secara bertahap. Bukan saja lebih nasionalistik dan *inward looking* dalam sikap, pemerintah juga berketetapan dengan uang minyak itu untuk mempercepat industrialisasi kewat kebijakan Industri Substitusi Impor (ISI).

Kebijakan yang terakhir ini berpengaruh sangat besar terhadap BUMN di Indonesia. Karena yang tadinya lewat kebijakan stabilisasi ekonomi BUMN akan memiliki manajemen yang lebih otonom, relatif terbebas dari kepentingan politik dan lebih berorientasi bisnis, maka justru sebaliknya dengan Kebijakan ISI ini. Pemerintah justru menjadikannya sebagai instrumen kebijakan ISI. Posisi BUMN yang demikian ini memang memiliki alasan pragmatisnya. Tidak ada kekuatan swasta domestik yang secara politis cocok dengan sentimen kolektif anti asing dan anti Cina yang waktu itu masih

sangat kuat, selain juga yang secara ekonomis mampu memikul resiko jangka panjang investasi dalam proyek-proyek industri. Karena itu “*by default*” BUMN mengambil posisi ini. Dengan posisi semacam ini peran BUMN dalam perekonomian menjadi sangat luas. Sektor-sektor ekonomi yang dimasukinya sangat beragam, bukan saja dalam sektor pertambangan, *public utility*, ataupun perkebunan yang sudah secara tradisional menjadi lahan garapan BUMN, tapi juga meluas ke sektor lain seperti manufaktur. Pada sektor manufaktur BUMN menguasai industri pupuk, semen, baja, petrokimia, dan alumunium. Pada sektor *public utility*, BUMN memegang monopoli atas telekomunikasi dan listrik. Kemudian pada sektor perbankan, bank-bank pemerintah semacam BNI 46, BRI, BAPINDO, BBD, dan lain-lain menjadi pemasok utama modal bagi investasi jangka panjang perusahaan selain juga menjadi penyalur uang minyak kedalam bentuk kredit semacam Candak Kulak, KIK, KMKP, Inpres bagi para pengusaha pribumi terutama kecil dan menengah.

Dengan demikian peran BUMN sebagai instrumen strategis kebijakan Industrialisasi Subtitusi Impor yang berlangsung hingga menjelang akhir paruh pertama tahun delapanpuluhan telah menempatkan BUMN ini pada posisi puncak-puncak komando ekonomi. Dengan peran BUMN yang begitu dominan ini dalam perekonomian memang tidak dimaksudkan untuk menciptakan etatisme baru, sebagaimana terjadi pada pemerintahan sebelumnya. Karena sebetulnya yang hendak dituju oleh kebijakan pemerintah waktu itu adalah negara, lewat BUMN tentu saja, bisa mengendalikan secara signifikan arah perkembangan ekonomi nasional¹. Dengan format semacam ini perusahaan swasta jelas diakui peranannya dalam perekonomian. Sekalipun begitu perlu dicatat bahwa perannya ini relatif lebih sekunder karena alasan-alasan ideologis dan politis yang sudah disebutkan dimuka.

Peran BUMN yang kuat di atas ditunjang lagi dengan orientasi kebijakan pemerintah yang lebih kondusif terhadap sektor swasta memang kemudian melahirkan perkembangan bisnis yang cukup unik. BUMN besar semacam PERTAMINA, Krakatau Steel, TELKOM, dan tidak sedikit pula yang lainnya, karena harus memenuhi target-target percepatan industrialisasi dari pemerintah, melakukan ekspansi bisnis yang luar biasa. Terutama PERTAMINA dengan uang minyak yang melimpah mampu melakukan diversifikasi bisnis yang bahkan keluar dari *core business* yang ada, seperti masuk hingga ke bisnis hotel dan properti. Ekspansi bisnis semacam ini memang memudahkan terbentuknya *business spin-off* dimana perusahaan swasta bisa masuk sebagai mitra yunior BUMN, yang kerap juga melibatkan perusahaan multinasional (MNC) dalam pola kerjasamanya, dan bertindak sebagai kontraktor dan pemasok komponen dan faktor input lain yang dibutuhkan BUMN. Pada kasus lain perusahaan swasta berpartisipasi lewat pemilikan saham minoritas perusahaan patungan, yang didirikan bersama BUMN. Ini terutama terjadi manakala BUMN tadi melakukan *forward vertical integration*². Dengan pola hubungan semacam ini yang berlangsung kurang lebih hingga dua dekade, BUMN berhasil menumbuhkembangkan perusahaan-perusahaan swasta yang kuat baik dari kalangan pribumi maupun Cina keturunan ataupun campuran keduanya. Mereka yang dilahirkan dan dikembangkan oleh ekspansi BUMN inilah yang kemudian nanti akan kita lihat pada paruh kedua delapanpuluhan mengambil peran yang lebih besar dalam perekonomian nasional akibat dari kebijakan deregulasi, liberalisasi, dan privatisasi yang

¹ Sebagaimana waktu itu dinyatakan oleh Menteri Perindustrian A.R. Soehoed. Lihat A.R. Soehoed, “Industrial Development During REPELITA III”, *Indonesian Quarterly*, 10, 4(1982), hal.56.

² Misalnya ketika PT Krakatau Steel mendirikan Steel Rolling Mill, yang melibatkan kelompok bisnis milik Salim dan Ciputra.

ditempuh pemerintah setelah jatuhnya harga minyak pada tahun 1983 dan kemudian 1986.

C. Dimensi Ekonomi Politik BUMN

Eksistensi BUMN di Indonesia dan perkembangannya selama ini tidak bisa dilihat dengan merujuk pada argumen *market failure* semata ataupun sebab-sebab ekonomis lainnya. Tetapi juga harus dilihat dalam kerangka pertarungan antara tiga kekuatan ekonomi; pribumi, Cina keturunan, dan asing, yang telah tersegmentasi sejak, dan memang sengaja disegmentasikan oleh kolonialisme Belanda. Pada sisi lain, ada kekuatan-kekuatan di dalam birokrasi pemerintahan sendiri yang berkepentingan untuk menjadikan BUMN sebagai sumber apropiasi perorangan maupun kelompok. Mereka ini terdiri dari para birokrat, politisi, dan militer. Adalah sebuah kebetulan yang berarti bahwa peran besar yang diberikan kepada BUMN didalam perekonomian nasional sangat menguntungkan kepentingan mereka ini.

BUMN adalah sebuah entitas ekonomi yang menjadi simbol kontrol kaum pribumi atas sumberdaya dan sektor-sektor strategis ekonomi nasional. Sentimen terhadap simbol ini berkembang dalam sejarah yang cukup panjang dari struktur ekonomi kolonial Belanda yang sangat timpang. Waktu itu dengan maksud mempertahankan *status quo*, pemerintah kolonial Hindia Belanda mengembangkan piramida ekonomi dengan tiga lapisan. Di lapisan puncak adalah orang Belanda dan Eropa lainnya, kemudian kalangan Timur Jauh, khususnya kalangan Cina keturunan pada lapisan kedua, yang dijadikan perantara antara Belanda dan Pribumi, dan bumiputra pada lapisan paling bawah. Timpangnya struktur ekonomi ini tercermin dalam estimasi yang dibuat oleh Polak pada tahun 1939 atas pendapatan perkapita yang diterima oleh orang Eropa, Cina keturunan, dan pribumi sebesar 61:18:1 (Polak, 1939:29-32). Kondisi yang sangat tidak menguntungkan ini menggoreskan trauma yang sangat dalam pada kesadaran kolektif bangsa. Sehingga terasa ada semangat nasionalisme ekonomi, anti kapitalisme, dan sikap curiga atas sektor swasta yang sangat kuat di kalangan *founders* waktu itu dan juga kemudian sesudahnya pada para pengambil kebijakan publik. Kondisi ini pulalah sesungguhnya yang mewarnai suasana kebatinan pasal 33 UUD 1945. Pasal ini memberikan pemberian ideologis bagi peran negara yang kuat, khususnya lagi perusahaan negara/BUMN, dalam perekonomian nasional. Karena didalamnya dinyatakan “negara menguasai cabang-cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak dan sumber daya alam”.

Maka didalam atmosfir yang demikian itu kemudian BUMN menjadi instrumen pengimbang kekuatan ekonomi yang didominasi oleh modal asing dan Cina keturunan³. Ketiadaan pengusaha pribumi yang kuat, terutama setelah gagalnya Program Banteng, makin memperkuat peran BUMN semacam itu. Apalagi setelah terjadinya nasionalisasi besar-besaran perusahaan asing yang ada di Indonesia, khususnya Belanda, dan dikembangkannya ajaran sosialisme ala Indonesia, gagasan kemandirian nasional, dan revolusi sosial serta ekonomi oleh Presiden Soekarno waktu itu. Praktis sentimen anti kapitalis, anti swasta mencapai titik puncaknya. Saat itu tidak ada lagi kekuatan ekonomi asing tandingan, terkecuali MNC Amerika dan Inggris yang sengaja dibiarkan oleh pemerintah karena ada perjanjian *non-interference*. BUMN dengan demikian menjadi satu-

³ CTC Trading, BNI 46, Garuda, Pelni, dan DAMRI masing-masing tercatat sebagai BUMN yang pernah dijadikan sebagai kekuatan pengimbang “The Big Five” Trading House dan “The Big” Three Bank Belanda, Koninklijke Paketvaart Min (KPM)

satunya kekuatan ekonomi nasional yang sangat kuat yang mengendalikan banyak aset strategis hampir di semua sektor ekonomi.

Tetapi dengan posisi semacam itu justru berbagai kekuatan domestik berusaha untuk menguasai dan memanfaatkannya untuk kepentingan mereka. Kekuatan redikal semacam serikat buruh dibawah PKI bahkan sejak awal berusaha untuk merebut perusahaan-perusahaan asing di awal proses nasionalisasi. Namun kemudian digagalkan oleh militer, kekuatan yang menjadi pesaing utama PKI. Kekuatan yang terakhir inilah yang kemudian menguasai seluruh BUMN. Mereka ini terlibat bukan saja dalam aspek keamanan BUMN, tetapi juga dalam aspek manajemennya. Keterlibatan militer ini dalam BUMN memang tidak bisa dihindari waktu itu. Karena pertama, ancaman sayap nasionalis redikal yang berusaha merebut perusahaan-perusahaan asing yang akan dinasionalisasi, dan kedua, nasionalisasi itu sendiri mendahului terbentuknya pengusaha pribumi dan ketersediaan manajer profesional yang dibutuhkan untuk mengelola perusahaan besar dan moderen yang dinasionalisasi. Dengan demikian personil militer harus mengisi kekosongan ini. Dibawah kendali mereka ini BUMN menjadi sumber apropriasi mereka yang sangat penting, sehingga membuat kekuatan politik lain iri, terutama PKI, lawan utama militer. Namun keterlibatan militer dalam BUMN yang sejatinya dimaksudkan untuk mengisi kekosongan manajemen, lambat laun menumbuhkan kepentingan bisnis yang permanen. Akibatnya ketika pada awal pemerintahan Orde Baru BUMN harus dirasionalisasi sebagai bagian dari kebijakan Stabilisasi Ekonomi, resistensi banyak terjadi. Rasionalisasi yang dimotori oleh sekelompok teknokrat yang memegang portfolio kementerian ekonomi sulit dilakukan secara optimal. Banyak perwira militer menolak pengurangan perusahaan negara pada jumlah yang dikehendaki oleh kelompok mentri teknokrat.

Kemudian menguatnya peran birokrasi sipil yang karena dipacu oleh program-program pembangunan yang ekspansioner hampir di semua sektor pada periode tujuh hingga delapanpuluhan menambah kelompok kepentingan baru terhadap BUMN. Mereka ini adalah para birokrat dari departemen sektoral dan lembaga pemerintah lain, yang diangkat sebagai direktur ataupun komisaris BUMN. Bersama-sama dengan personil militer yang terlebih dulu masuk, para birokrat ini memperoleh keuntungan besar dari posisinya di BUMN. Adalah lewat pintu kontrol departemen atas BUMN dalam menjalankan kebijakan pemerintah mereka mendapatkan posisi-posisi semacam itu. Di era tujuhpuluhan hingga delapanpuluhan kontrol atas BUMN ini efektif ada pada departemen teknis. Departemen keuangan yang dikendalikan oleh mentri yang tergabung kedalam kelompok teknokrat tidak mudah melakukan kontrol atas BUMN ini, sekalipun sebetulnya rasionalisasi dan restrukturisasi BUMN di awal Pemerintahan Order Baru memberikan sebagian hak kontrol ini kepadanya. Sehingga dari mulai penunjukan pejabat eksekutif BUMN hingga kontrol manajemen BUMN, peran departemen teknis relatif cukup dominan. Peran yang begitu kuat dari departemen teknis ini memang bukan tanpa akibat negatif. Selain terjadinya penunjukan pejabat departemen teknis di BUMN yang sering didasarkan kepada hubungan "clientism", yang jelas lebih menguntungkan pribadi birokrat ketimbang pihak publik, juga berakibat berkembangnya praktik BUMN menjadi sumber dana-dana non-budgeter departemen.

Ketika pendapatan minyak masih yang menjadi sumber utama APBN masih melimpah, kondisi BUMN yang ditimbulkan oleh akibat-akibat negatif semacam itu memang tidak terlalu jadi masalah. Namun menjadi lain ketika pendapatan minyak yang melimpah itu berakhir pada tahun 1985. Apalagi kalau dilihat dari perspektif Indonesia pasca krisis ekonomi 1998. Praktek yang merugikan BUMN semacam itu bisa berlangsung cukup lama memang tidak lepas ataupun akibat dari gaya kepemimpinan Presiden

Soeharto sendiri. Untuk mempertahankan kekuasaannya yang lebih dari tigapuluhan tahun Presiden menggunakan BUMN sebagai salah satu sumber patronase yang sangat penting bagi para pengikutnya yang loyal dari kalangan militer maupun sipil. Dalam kerangka kepentingan Presiden BUMN adalah satu institusi yang sangat strategis dimana sumber-sumber ekonomi yang sangat lukratif didistribusikan kepada para pendukungnya baik didalam maupun di luar birokrasi, dan kemudian dipertahankan untuk kepentingan mereka lewat jaringan dan mekanisme yang didukung oleh perangkat aturan yang dibuat legal.

Lewat jaringan patronase BUMN ini pula kemudian perusahaan swasta yang menjadi klien Presiden dan pejabat tinggi lain mendapatkan akses fasilitas untuk berkembang pesat. Ironisnya perusahaan swasta Cina keturunan yang dulu menjadi sasaran keberadaan BUMN sendiri ikut pula berkembang. Perkembangan ini memang dikondisikan oleh keberhasilan Pemerintah Order Baru menghilangkan banyak stigma atas perusahaan swasta ini. Diantaranya lewat kebijakan ekonomi Pemerintah Order Baru yang diarsiteki kaum teknokrat yang menafsirkan kata "dikuasai" pada pasal 33 ayat 2 yang bukan dalam artian "pemilikan" seperti dilakukan Pemerintahan Order Lama, tetapi lebih pada "pengendalian" negara. Selain itu hubungan yang semakin erat antara "military entrepreneurs" dengan perusahaan-perusahaan swasta di akhir Pemerintahan Order Lama serta pengaruh yang kuat dari lembaga-lembaga keuangan internasional semacam World Bank dan IMF atas kebijakan ekonomi Indonesia sejak awal Pemerintahan Order Baru menjadi faktor yang sangat menentukan bagi orientasi kebijakan pemerintah yang lebih positif terhadap sektor swasta. Dalam atmosfir baru semacam ini dan dengan gaya kepemimpinan Presiden Soeharto yang sangat paternalistik perusahaan swasta Cina keturunan turut berkembang bersama-sama dengan perusahaan swasta pribumi. Pola dimana mereka berkembang adalah lewat menggandeng pengusaha-pengusaha pribumi yang memiliki akses politik yang kuat dengan kekuasaan untuk mendapatkan kontrak dari ataupun kerjasama dengan BUMN. Pemberian saham kosong ataupun penyediaan modal kepada pengusaha yang menjadi keluarga ataupun kerabat pejabat merupakan praktek yang lazim.

Pada paruh pertama sembilanpuluhan perusahaan-perusahaan swasta yang memiliki akses yang kuat dengan kekuasaan itu semakin agresif lagi dalam meraih fasilitas yang lebih luas dari BUMN. Dengan dukungan kekuasaan kepresidenan dan pejabat tinggi lainnya baik dari kalangan sipil maupun militer mereka berhasil menaikkan daya tawar mereka terhadap BUMN. Beberapa BUMN di sektor perbankan sering terpaksa harus menyalurkan kreditnya kepada proyek-proyek milik perusahaan swasta semacam itu, sekalipun kelayakan bisnisnya tidak jarang meragukan. BUMN besarnya lainnya sering terpaksa harus menjalin kontrak-kontrak bisnis yang tidak menguntungkan mereka. Akibatnya BUMN tersebut harus memikul biaya-biaya produksi yang sangat tinggi, yang tentu saja pada gilirannya menurunkan daya saing BUMN tadi. Jadi menjelang jatuhnya Pemerintahan Orde Baru, BUMN bukan saja menjadi sumber appropiasi bagi kalangan militer dan birokrat, tetapi juga bahkan bagi kalangan pengusaha swasta yang memiliki payung kekuasaan yang sangat kuat. Karena itu lengkaplah sudah kelompok kepentingan yang sebetulnya bukan memperkuat, tapi justru memperlemah kiprah BUMN dalam perekonomian Indonesia. Kelompok perusahaan swasta semacam inilah yang nanti akan kita lihat paling sangat diuntungkan dengan kebijakan privatisasi BUMN di Indonesia.

D. Karakter dan Struktur BUMN

Sebagaimana tersirat dari terminologinya sendiri *public enterprise*, sejatinya BUMN adalah institusi yang menggabungkan “the best of the public” dan “the best of the private”. Di dalam wacana ekonomi publik tahun limapuluhan hingga enam puluhan pikiran mengkombinasikan aspek “public” dan aspek “enterprise” ini cukup mengemuka. Begitu pula dalam pemikiran administrasi publik, adanya sebuah unit birokrasi *parastatal* yang berkiprah relatif agak lebih otonom dan terinsulasi dari *core bureaucracy*, serta bisa bergerak agak lebih komersial sehingga bisa melakukan *cost recovery* atas kegiatannya, namun tetap berorientasi pada kepentingan publik, merupakan kebutuhan yang mendesak. Pemikiran ini terutama berkembang di Eropa sejalan dengan paradigma negara kesejahteraan yang berkembang paska perang dunia kedua. Waktu itu perusahaan publik dianggap sebagai satu solusi terhadap kebutuhan pelayanan publik yang semakin luas.

Namun pada tataran praktis, *public enterprises* (baca: BUMN) tidak bisa berkiprah seperti yang digagas pertama kali. Yang berkembang justru kombinasi “the worst of the public” dan “the worst of the private”. *Public enterprise* terperangkap dalam jaringan birokrasi pemerintah yang syarat dengan muatan kepentingan politik. Sementara itu *public enterprise* juga tidak bisa mengembangkan orientasi bisnis komersialnya. Sehingga daripada menghasilkan perusahaan yang efisien dan melayani kepentingan publik, kombinasi keduanya malah menciptakan perusahaan yang tidak efisien sehingga perlu disubsidi terus oleh pemerintah, selain juga tidak melayani kepentingan publik dalam arti yang sesungguhnya. Realitas semacam inilah sebetulnya yang terjadi pada perusahaan negara, bukan saja di negara-negara berkembang tetapi juga di negara-negara maju sekalipun. Di Indonesia sendiri perusahaan negara tidak menampilkan kinerja yang bagus. Hasil-hasilnya baik dalam skala makro maupun mikro tidaklah terlalu menggembirakan. Dengan berbagai ukuran penting, sebut saja kontribusi pada anggaran pemerintah pada skala makro, dan Return on Investment (ROI) pada skala mikro, kinerja BUMN boleh dikata mengecewakan. Dibandingkan dengan perusahaan swasta pada industri yang sama, tingkat produktivitas penggunaan assetnya masih jauh dibawah mereka. Memang tidak sedikit target pembangunan yang bisa dicapai, namun dalam kebanyakan kasus itu harus dicapai dengan tingkat efisiensi dan efektivitas yang rendah.

Buruknya kinerja BUMN di Indonesia ini memang tidak lepas dari akibat berbagai intervensi kepentingan yang mendompleng pada kontrol birokrasi atas BUMN. Bermainnya kepentingan lewat kontrol birokrasi ini bahkan sudah terlihat sejak tahun 1960 ketika perusahaan-perusahaan Belanda yang baru dinasionalisasi harus direstrukturisasi. Sebelum dilakukan nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda di sektor manufaktur dan perkebunan misalnya, tidak dipisahkan sebagai unit-unit yang otonom tetapi diintegrasikan secara vertikal pada tingkat nasional sebagai sebuah *trading house* dimana setiap perusahaan melaksanakan seluruh siklus dari kegiatan ekonomi yang mencakup produksi, distribusi, eceran, dan eksport- import. Namun karena kuatnya kepentingan untuk membagi-bagikan perusahaan yang dinasionalisasi itu kepada departemen-departemen sektoral, struktur sebelum nasionalisasi itu dirubah menjadi berdasarkan unit-unit perusahaan negara yang terspesialisasi. Dengan kata lain perusahaan negara dispesialisasikan pada suatu komoditi tertentu, sementara fungsi produksi dan manufakturnya diserahkan kepada perusahaan negara lain. Restrukturisasi semacam ini kemudian menghasilkan pembagian perusahaan negara kepada masing-masing mentri teknis sesuai dengan orientasi sektoral mereka. Sementara itu personil militer juga terlibat didalam pengelolaan perusahaan negara ini sebagai upaya untuk melakukan kontrol atas sektor-sektor ekonomi strategis, yang bila tidak, bisa jatuh

ketangan Partai Komunis Indonesia, kekuatan politik besar yang menjadi pesaingnya. Akibatnya terhadap kinerja BUMN memang sangat serius. Pemecahan struktur yang vertikal dari *Dutch Trading House* dan pemisahan unit ekspor-impor dari unit produksi dan distribusi menyebabkan terjadinya isolasi struktural Perusahaan Dagang Negara (STC) dari jaringan distribusi internasional dan unit-unit produksi lokal dan regionalnya. Kondisi ini kemudian melemahkan posisi bersaing perusahaan.

Didalam konteks kontrol atas BUMN ini pula berkembang kondisi yang disebut *Castles bueraucratic capitalism* (Castle, 1965:23), suatu kondisi dimana birokrat departemen teknis, personil militer, dan manajer perusahaan negara memperlakukan BUMN sebagai milik pribadi dan menyalahgunakan wewenang yang dipercayakan kepadanya untuk meraup keuntungan pribadi. Dengan kondisi ini tidak heran jika kemudian mudah terjadi praktek-praktek *bad governance*, seperti memasukan sebagai pendapatan pribadi dari perbedaan antara harga resmi dan harga pasar, keputusan-keputusan perusahaan yang tidak lagi dipijakan pada pertimbangan komersial, tetapi lebih kepada kepentingan politik seperti membiayai pusat-pusat kekuatan politik dan pejabat individual.

Pergantian pemerintahan dari Orde lama ke Orde Baru di tahun 1966 dan perkembangannya kemudian hingga paruh kedua tahun delapanpuluhan nyaris tidak merubah kondisi BUMN di atas. Tekanan World Bank dan IMF yang menghendaki pengurangan jumlah BUMN, pengurangan intervensi departemen teknis dan dengan demikian otonomisasi manajemen BUMN, hanya terasa sebentar dampaknya pada keseriusan pemerintah untuk menata BUMN. Karena yang terjadi kemudian adalah penguatan kembali kontrol departemen teknis atas BUMN di paruh pertama tahun tujuhpuluhan.

Konfigurasi kekuatan di dalam birokrasi memang ada perubahan dengan munculnya Pemerintah Order Baru ini. Karena munculnya kelompok mentri teknokrat yang menduduki posisi Menteri Keuangan, Menteri Perdagangan, Ketua Bappenas, Gubernur Bank Sentral. Mereka ini, sekalipun lemah basis politiknya, mendapat dukungan yang kuat dari lembaga-lembaga keuangan internasional. Pandangan mereka terhadap kebijakan ekonomi relatif liberal. Karena itu orientasi kebijakan mereka pun terhadap BUMN cenderung lebih mengedepankan dekontrolisasi, debirokratisasi, dan deregulasi ataupun korporatisasi dan privatisasi BUMN, yang pada dasarnya mengurangi ataupun menghilangkan sama sekali intervensi departemen teknis yang berlebihan pada BUMN. Konversi status hukum BUMN di tahun 1966 dari perusahaan negara (PN) menjadi PERJAN, PERUM, dan PT tidak bisa dilepaskan begitu saja dari pengaruh orientasi mereka itu. Di awal pemerintahan Orde Baru pengaruh orientasi kebijakan mereka terhadap restrukturisasi BUMN sangat kuat. Namun sebagaimana sudah kita lihat, pengaruh orientasi kebijakan mereka ini melemah sejalan dengan meningkatnya pendapatan pemerintah dari sektor minyak.

“Pertarungan” kepentingan antara kelompok mentri teknokrat disatu sisi, dan mentri-mentri yang mengendalikan departemen teknis serta kelompok militer di sisi lain, untuk mengendalikan BUMN terlihat disekitar terbentuknya beberapa undang-undang yang mengatur BUMN ini. Undang-Undang No.9 Tahun 1969 menetapkan secara tegas tingkat kemungkinan kontrol dan intervensi yang dapat dilakukan oleh departemen teknis terhadap BUMN dimana pada bentuk Perseroan Terbatas (PT) kontrol dan intervensi tidak bisa lagi langsung sifatnya, tapi melalui Dewan Komisaris. Sementara pada bentuk Perusahaan Jawatan kontrol bisa dilakukan secara langsung dan hierarkis. Selanjutnya dengan bentuk PT ini memungkinkan dilakukannya privatisasi kelak. Undang-Undang ini merupakan perangkat hukum yang menjadi basis mentri-mentri teknokrat, khususnya Menteri Keuangan, untuk meregularisasi kontrol dan intervensi yang

berlebihan dari mentri-mentri teknis terhadap BUMN yang ada dibawah pengawasannya. Kemudian Undang-Undang No.8 Tahun 1971 yang mengecualikan PERTAMINA sebagai perusahaan negara dari proses konversi kedalam salah satu bentuk dari PERJAN, PERUM, dan PT. Undang-Undang No.8/1971 ini sangat menguntungkan kelompok militer yang menguasai PERTAMINA, karena relatif mengisolasi BUMN ini dari kontrol Menteri Keuangan. Dan terakhir Undang-Undang No.3 Tahun 1983 yang memberikan pembenaran bagi kontrol yang ketat dari departemen teknis terhadap BUMN melalui regulasi, pengarahan, dan bentuk-bentuk pengawasan lain yang ironisnya sering bersifat *ad hoc*. Sekalipun pada Undang-Undang ini Menteri Keuangan juga diberi wewenang untuk melakukan kontrol, namun harus disadari sifatnya terbatas pada masalah keuangan saja. Karena itu sebetulnya departemen teknislah yang menjadi pemegang kendali sesungguhnya atas BUMN, bukan departemen keuangan yang menjadi pemegang sahamnya.

Undang-Undang No.3 Tahun 1983 ini menimbulkan struktur kontrol pemerintah yang sangat birokratis, dan tentu dengan akibat-akibatnya yang sangat merugikan BUMN; proses pengambilan keputusan yang panjang, prosedur pembelian yang memakan waktu, pengarahan pemerintah yang sangat berlebihan, dewan komisaris dan dewan direktur yang berorientasi pada birokrasi bukan pada bisnis, kebijakan manajemen sumber daya manusia yang sangat kaku, dan intervensi berbagai aparatur birokrasi terhadap BUMN. Dengan demikian, daripada menghasilkan orientasi bisnis, seluruh akibat tadi malah mendorong manajemen BUMN mengembangkan orientasi politik yang sangat kuat.

E. Deregulasi BUMN

Jatuhnya harga minyak di pasaran internasional dari US\$36 ke US\$26 per barel pada tahun 1982 dan apalagi dari US\$28 ke US\$20 per barel di tahun 1986 mendorong beberapa perkembangan baru bagi BUMN. Perkembangan ini dipacu oleh fakta bahwa setelah menurunnya pendapatan minyak, pemerintah tidak memiliki lagi kemampuan untuk mendukung secara finansial operasi BUMN. Muncul kemudian pemikiran tentang deregulasi dan privatisasi BUMN, yang dikembangkan oleh beberapa pihak, termasuk oleh mereka yang terlibat langsung dalam pembuatan kebijakan di birokrasi. Mereka ini terutama adalah kelompok pemrakarsa dan pendukung kebijakan deregulasi dan liberalisasi ekonomi yang terdiri dari kelompok mentri-mentri teknokrat, para pengusaha yang tidak mendapat akses terhadap monopoli dalam sektor-sektor ekonomi, sebagian politisi, dan tidak sedikit pula para akademisi dari universitas. Sekalipun mereka ini bukan kelompok yang betul-betul solid, namun kondisi anggaran pemerintah yang mengalami krisis memungkinkan mereka untuk pertama kali menggulirkan kebijakan deregulasi, dan kemudian didalam tahapan perkembangan berikutnya, kebijakan privatisasi. Pengaruh World Bank dan IMF yang dalam periode yang sama sedang mendorong negara-negara berkembang menerapkan kebijakan yang lebih berorientasi pasar juga tidak kecil. Kebutuhan Indonesia untuk memperoleh dukungan kedua lembaga tersebut dalam memperoleh pinjaman dari negara-negara industri maju memberi jalan masuk bagi kedua lembaga tersebut untuk menanamkan pengaruhnya pada kebijakan ekonomi, dan tentu saja membuka akses pula bagi kelompok mentri teknokrat terhadap dukungan internasional dalam menggulirkan kebijakan deregulasi dan privatisasi BUMN.

Kondisi anggaran pemerintah yang semakin terbatas dan juga dukungan dari kedua lembaga keuangan internasional di atas tidak begitu saja memudahkan para pendukung kebijakan deregulasi dan privatisasi menjalankan orientasi kebijakan mereka. Karena mereka yang terdiri dari para birokrat yang menikmati keuntungan besar dari peran negara yang sangat kuat dalam perekonomian dan para pengusaha yang

memperoleh hak monopoli dan perlindungan pasar masih cukup kuat pengaruhnya terhadap pengambilan keputusan di puncak pemerintahan. Karena itu yang terjadi adalah dilakukannya terlebih dulu deregulasi di sektor perbankan. Sektor moneter ini memang menjadi portofolio Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia yang tergolong kedalam kelompok teknokrat, yang menjadi pendukung utama kebijakan deregulasi. Sementara itu sektor riel yang dikuasai oleh mentri-mentri teknis lain masih harus menunggu beberapa lama untuk bisa sampai dideregulasi seperti sektor moneter.

Dengan kebijakan deregulasi tersebut bank-bank BUMN tidak lagi diberi fasilitas kredit likuiditas dari bank Indonesia. Pada sisi lain aturan *credit ceiling* juga dicabut. Akibatnya bank-bank pemerintah, yang selama ini tidak harus susah payah mencari dana dari masyarakat dan juga tidak perlu menetapkan suku bunga sendiri, terpaksa melakukan strategi putar haluan. Mereka sekarang harus bersaing dengan bank-bank swasta untuk memperoleh dana tabungan dan deposito dari masyarakat. Pada tingkat mikro ini menyebabkan manajemen bank-bank pemerintah harus mengembangkan *assets and liabilities management* (ALMA) yang profesional. Kemudian deregulasi perbankan yang lebih signifikan terjadi tahun 1988. Deregulasi yang dikenal dengan Paket Oktober 1988 (PAKTO 1988) ini cukup redikal mengingat bukan saja mengurangi *entry barriers* kedalam industri perbankan, tetapi juga menghapus keharusan BUMN untuk menyimpan dananya di bank-bank BUMN, selain juga mempermudah persyaratan untuk membuka kantor cabang bagi bank-bank yang ada. Kebijakan ini merubah peta kekuatan industri perbankan di Indonesia yang selama ini didominasi bank-bank BUMN. Bank-bank BUMN yang tidak biasa bekerja dalam lingkungan yang kompetitif, apalagi tanpa dukungan pemerintah, terpaksa harus kehilangan sebagian pangsa pasarnya. Karena bank-bank swasta mampu bertindak lebih agresif dalam menawarkan produk dan pelayanan perbankan yang lebih menarik kepada konsumen.

Deregulasi perbankan tersebut mencapai puncaknya dengan diberlakukannya Undang-Undang Perbankan yang baru tahun 1992. Undang-Undang ini semakin memperkuat pergeseran dari intervensi langsung ke tidak langsung oleh Departemen Keuangan dan Bank Sentral di dalam mengelola perbankan. Beberapa perubahan mendasar terjadi disini. Pelaksanaan undang-undang perbankan ini tidak lagi didasarkan kepada undang-undang lain sebagaimana terjadi sebelumnya. Tetapi pada peraturan pemerintah, keputusan mentri keuangan, dan keputusan bank sentral. Dengan demikian semakin mudah bank-bank BUMN melakukan penyesuaian terhadap perubahan yang cepat. Kemudian juga diberi penekanan fungsi utama perbankan untuk memobilisasi dan menyalurkan dana-dana publik. Penekanan ini sangat penting mengingat sebelumnya bank-bank BUMN menggunakan dana-dana pemerintah, khususnya uang minyak, ketimbang memobilisasinya dari masyarakat. Perubahan penting lainnya adalah tidak adanya lagi pembedaan pemilikan antara bank pemerintah dan bank swasta. Yang ada hanyalah bank komersial dan bank perkreditan rakyat. Semuanya ini semakin menempatkan bank-bank BUMN pada *playing field* yang sama dengan bank-bank swasta. Sehingga pada prinsipnya tidak ada lagi perlakuan istimewa yang bisa mereka terima dari pemerintah.

Sementara BUMN di sektor moneter mengalami deregulasi yang sangat signifikan, BUMN di sektor riel malah justru mengalami arah yang sebaliknya. Kenyataan ini paling tidak berlaku di awal sektor perbankan mengalami deregulasi. Terlihat BUMN di sektor industri dan perdagangan mendapat perlakuan yang lebih protektif dari

pemerintah, terutama melalui pemberlakuan Sistem Tata Niaga Impor⁴. Kebijakan sektor riel yang tidak satu arah dengan kebijakan sektor moneter ini sesungguhnya menunjukkan perpecahan di tingkat kabinet di dalam merespon krisis yang ditimbulkan oleh menurunnya pendapatan minyak. Sektor riel, khususnya disini industri dan perdagangan, memang menjadi portofolio dari mentri-mentri kelompok nasionalis yang sangat mendukung kebijakan substitusi impor. Namun munculnya orientasi kebijakan yang lebih protektif ini juga harus dilihat bukan semata-mata akibat dari sentuhan ideologis nasionalisme ekonomi, tetapi juga sesungguhnya cerminan kepentingan yang terpatri dari para konstituen pemerintahan Orde Baru sendiri, terutama kalangan militer dan para pengusaha swasta yang mendapat payung proteksi pemerintah. Kedua kelompok yang terakhir ini sangat mendukung kebijakan substitusi impor karena bagi mereka disitulah sumber kekayaan dan tempat investasi; didalam kerangka kebijakan proteksionis itulah kesinambungan keuntungan dan bisnis mereka melekat.

Dengan demikian di awal deregulasi BUMN sektor perbankan yang mengarah pada penguatan mekanisme pasar, BUMN sektor riel diisolasi dari kekuatan-kekuatan pasar. Malah dengan sistem tata niaga impornya bukan saja menjadi defensif tetapi juga menjadi terminal perluasan bagi sistem patronase yang melibatkan birokrat dan keluarganya serta kelompok-kelompok usaha swasta. Tidak mengherankan jika antara 1983-1986 dimana pada periode ini BUMN sektor perbankan sedang mangalami deregulasi awalnya, BUMN sektor riel terlibat didalam sistem impor dan pemberian lisensi yang sangat luar biasa terhadap kelompok-kelompok usaha yang memiliki akses terhadap pusat-pusat kekuasaan didalam birokrasi⁵.

Namun karena dampaknya terhadap ekonomi biaya tinggi, dan juga karena pengaruh deregulasi moneter yang mau tidak mau harus juga diikuti oleh deregulasi di sektor riel, kebijakan yang proteksionis tadi secara gradual terpaksa harus ditinggalkan, tentu dengan akibatnya juga pada pencabutan sistem tata niaga impor yang banyak dikendalikan oleh BUMN di sektor industri dan perdagangan. Apa yang terjadi setelah paruh kedua delapan puluhan hingga akhir Pemerintahan Orde Baru di tahun 1997, terutama dibawah tekanan krisis keuangan pemerintah yang semakin kronis, adalah memang pencabutan berbagai lisensi yang diberikan, dimulai dari mereka para pengusaha yang agak jauh dari pusat-pusat kekuasaan utama hingga mereka yang terdekat dengan istana. BUMN sebagai bagian sentral didalam jaringan pemberian lisensi ini terpaksa pula harus mulai berhadapan dengan kekuatan-kekuatan pasar yang kompetitif sebagai konsekwensinya.

F. Dari Deregulasi ke Privatisasi BUMN

Deregulasi dan liberalisasi sektor perbankan yang mempengaruhi keberadaan bank-bank BUMN berlangsung sampai pada *“point of no return”*. Bukan saja karena tidak ada pilihan kebijakan lain, tetapi juga yang lebih penting karena deregulasi ini telah membuat bank-bank di Indonesia berhasil menggalang dana dari masyarakat dalam jumlah yang cukup signifikan, terutama yang diperlukan bagi target kontribusi sektor swasta sebesar 131.6 trilyun rupiah terhadap atau 55 persen dari investasi total. Kontribusi

⁴ Dalam kerangka kebijakan nasionalisme ekonomi yang bercampur pula dengan kepentingan para konstituensi pemerintahan Orde Baru tersebut, PT Krakatau Steel, PT Dharma Niaga, dan PT Kerta Niaga, masing-masing adalah BUMN di sektor industri, dan perdagangan diberi kewenangan membuat rencana tahunan dan distribusi baja, dan mengimpornya dari luar. Sehingga berakibat harga lebih tinggi 20 sampai 50 persen dari harga internasional.

⁵ Menurut Mari Pangestu mencapai hampir untuk 15000 produk pada awal 1986. Lihat: Mari Pangestu, “Survey of Recent Developments”, *Buletin of Indonesian Economic Studies (BIEST)*, Vol. 23, No.1, April 1987.

ini memang diperlukan sebagai bagian dari “penguatan peran” sektor swasta di dalam pembangunan dengan strategi pada pertumbuhan yang berorientasi ekspor. Keberhasilan tersebut membuat para pengajuan kebijakan deregulasi memperoleh konstituensi yang semakin besar dalam politik. Sehingga memperkuat pula tekanan pada kekuatan-kekuatan anti deregulasi untuk mengikuti langkah kebijakan serupa yang sudah diambil di sektor moneter. Karena itu kemudian deregulasi tidak saja terjadi pada sektor industri dan perdagangan, tapi juga meluas ke sektor infrastruktur seperti telekomunikasi, listrik, dan jalan raya.

Sektor tersebut yang secara tradisional menurut pasal 33 UUD 45 harus dikuasai oleh negara terpaksa juga harus dideregulasi dan diliberalisasi. Tekanan deregulasi dan liberalisasi semakin kuat pada sektor ini karena juga memang adanya *backlog* yang tidak lagi sanggup dipenuhi oleh negara melalui BUMN yang ada semacam Telkom, PLN, dan Jasa Marga⁶. Ketiga BUMN ini sudah sejak lama masing-masing memonopoli telekomunikasi, listrik, dan jalan raya. Namun akibat dari tekanan tadi struktur industrinya yang monopolistik ini terpaksa diliberalisasi. *Entry barriers* terhadap industri ini mulai dilepas secara bertahap. Terlihat misalnya dari deregulasi industri yang ditempuh adalah dimana sektor swasta diijinkan masuk ke bisnis telekomunikasi bukan dasar, sementara pengoperasian jaringan (baca: telekomunikasi dasar) tetap menjadi monopoli Telkom. Begitu pula pada kelistrikan, swasta diijinkan masuk namun baru pada tahapan pembangunan dan pengoperasian pembangkit listrik. Jaringannya secara nasional tetap dimonopoli PLN. Masuknya swasta ini sesungguhnya dimaksudkan untuk mengisi kekurangan investasi yang tidak bisa lagi dipenuhi oleh BUMN.

Namun kembali bahwa di dalam proses demonopolisasi sektor infrastruktur yang sesungguhnya sangat *lucrative* tersebut, unsur patronase dan kronisme bermain sangat kuat. Karena ternyata perusahaan swasta yang masuk adalah kelompok-kelompok bisnis yang sangat dekat dengan pusat kekuasaan politik⁷. Sehingga tidak ada satupun bisnis dari sektor infrastruktur yang didemonopolisasi itu yang tidak dimasuki oleh kelompok bisnis ini. Bahkan saking kuatnya pengaruh kelompok bisnis ini terhadap pengambilan keputusan di puncak birokrasi akhirnya menempatkan BUMN yang sangat besar sekalipun semacam Telkom, PLN, dan Jasa Marga berada pada posisi tawar yang lebih rendah. Maka kecenderungan yang terjadi di dalam deregulasi sektor infrastruktur nyaris merupakan “pengalihan aset strategis” dari BUMN kepada perusahaan swasta⁸.

Deregulasi sektor-sektor yang didominasi atau bahkan dimonopoli BUMN tidak berjalan sendiri. Karena dibawah tekanan nasionalisme ekonomi dan kecurigaan kepada pihak swasta yang masih cukup kuat, pemerintah yang sudah tidak lagi memiliki sumber-sumber keuangan yang melimpah untuk membiayai BUMN sesungguhnya membutuhkan pula dukungan sektor swasta untuk mempertahankan BUMN ini. Pada sisi lain disadari bahwa BUMN sendiri memang perlu dibenahi jika harus bertahan di dalam lingkungan ekonomi yang lebih liberal. Karena itu tidak ada pilihan lain kecuali melakukan

⁶ Misalnya sektor telekomunikasi yang mengalami *backlog* 1 juta sambungan telepon sejak 1988 dan pada 1998 mencapai 4 juta sambungan. Begitu pula sektor listrik yang mengalami perlambatan pasokan karena peningkatan permintaan yang mencapai 17 persen di tahun 1989 hanya mampu meningkatkan kapasitas terpasangnya sebesar 7.5 persen setahun.

⁷ Misalnya ke sektor jalan raya masuk PT Lamtoro Gung Persada. Ke sektor telekomunikasi dan listrik masuk kelompok Bimantara dan kelompok Sudwikatmono. Semua kelompok bisnis ini adalah milik anak dan kerabat Preseiden Soeharto.

⁸ Misalnya dalam kasus semacam pengalihan pengoperasian satelit Palapa yang semula dimiliki oleh Telkom tapi kemudian dialihkan kepada Bimantara, dimana yang terakhir ini memegang saham sebesar 60 persen sedangkan sisanya masing-masing 30 dan 10 persen dimiliki Telkom dan Indosat, dua BUMN di sektor telekomunikasi

restrukturisasi atas BUMN ini. Namun perdebatan muncul disekitar arah restrukturisasi ini.

Perdebatan dimulai karena pemikiran dominan yang berkembang sejak era delapan puluhan di tingkat internasional berkenaan dengan perusahaan negara adalah privatisasi. Pemikiran ini pula, bersama-sama dengan deregulasi dan liberalisasi ekonomi, yang dipromosikan oleh World Bank di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, melalui persyaratan pinjaman yang dikenakan kepada negara-negara peminjam dana dari lembaga ini. Dalam proses kebijakan ekonomi di tingkat kabinet, pemikiran yang sedang dominan tersebut masuk lewat pintu para mentri teknokrat yang sudah sejak pertengahan delapan puluhan menggulirkan kebijakan deregulasi. Menteri Keuangan sebagai pelaku penting kebijakan dari kelompok teknokrat waktu itu mendorong privatisasi BUMN. Sementara itu mentri-mentri lain, khususnya Menteri Pertanian dan Menteri Pekerjaan Umum, menentang privatisasi dan justru malah mengkedepankan konsolidasi, reorganisasi, dan penataan ulang BUMN. Pro dan kontra kebijakan ini yang melibatkan pula masing-masing pendukungnya di dalam maupun diluar birokrasi relatif cukup panjang, berlangsung sampai kurang lebih dua tahun. Hingga akhirnya mendorong Presiden Soeharto waktu itu untuk mengambil kebijakan jalan tengah berupa opsi yang sangat luas dari restrukturisasi perusahaan negara di Indonesia, yang mencakup perubahan status BUMN, kontrak manajemen, merger, pemecahan perusahaan, go-public, joint venture atau joint operation, penjualan BUMN, dan likuidasi⁹. Sesungguhnya opsi kebijakan yang sangat luas ini merupakan *political settlement* dari berbagai kepentingan yang terlibat atas permasalahan BUMN. Lebih khusus lagi merupakan strategi politik kebijakan Presiden yang berusaha untuk mempertahankan perimbangan kepentingan masing-masing konstituensinya di dalam maupun diluar birokrasi.

Jelas bahwa di Indonesia privatisasi¹⁰ perusahaan negara hanyalah salah satu dari berbagai pilihan kebijakan yang mungkin. Kecenderungan awal menunjukkan bahwa tindakan privatisasi diterapkan lebih pada BUMN kecil, dan itupun sering merupakan opsi kebijakan terakhir manakala pilihan lain tidak bisa lagi efektif. Sehingga sampai tahun 1997 diperlukan waktu enam tahun untuk akhirnya pemerintah bisa mengenakan tindakan privatisasi ini hanya pada dua BUMN besar¹¹. Itupun dilakukan dengan bentuk parsial, yakni dimana pemilikan negara masih mayoritas. Sementara itu yang lebih banyak diambil adalah bentuk-bentuk kerjasama dengan swasta, tentu dengan berbagai variannya seperti *built-operate-transfer* (BOT) yang banyak dilakukan didalam pembangunan infrastruktur jalan raya. Dalam struktur ekonomi politik di Indonesia bentuk semacam ini memang tampaknya yang paling sesuai. Karena menjadi akses bagi BUMN yang sudah melemah kemampuan finansialnya untuk memperoleh dukungan sektor swasta yang sekarang relatif sudah kuat. Sementara pada pihak lain menjadi akses pula bagi sektor swasta untuk masuk ke sektor-sektor yang lebih strategis yang sebelumnya hanya dikuasai oleh negara. Maka dengan format semacam ini lebih bisa dijamin perimbangan antara sektor BUMN dan sektor swasta¹².

⁹ Sebagaimana dinyatakan di dalam Intruksi Presiden No.5 Tahun 1988.

¹⁰ Privatisasi disini dilihat secara parsial maupun total, yakni penjualan perusahaan negara kepada pihak swasta baik sebagian melalui penjualan saham di pasar modal maupun seluruhnya lewat penjualan aset perusahaan negara.

¹¹ Yakni PT Semen Greasik dan PT Indosat. Masing-masing mengalami privatisasi pada tahun

¹² Masalah perimbangan kekuatan ekonomi ini memang sangat penting dalam konteks dimana kecurigaan kepada pihak swasta yang kebetulan masih didominasi oleh pengusaha Cina keturunan masih sangat besar. Apalagi dengan kebijakan deregulasi yang telah banyak mendorong ekspansi bisnis yang sangat luas dari kelompok pengusaha ini.

Perkembangan waktu itu juga menunjukkan bahwa arah menuju deregulasi dan privatisasi BUMN tidak sepenuhnya diterima oleh seluruh jajaran pengambil keputusan utama di kabinet. Karena arah yang berlawanan juga terjadi manakala kemudian sepuluh BUMN besar diambil alih dari beberapa departemen teknis, dan ditempatkan dibawah pengawasan Badan Pengelola Industri Strategis (BPIS) yang berada dibawah Menteri Riset dan Teknologi. Dengan argumen industri strategis kesepuluh BUMN tersebut sengaja diisolasi dari kemungkinan tindakan privatisasi yang justru sesungguhnya sedang diimplementasikan dibawah koordinasi Menteri Keuangan. Perkembangan ini sesungguhnya merupakan manifestasi dari pertarungan kepentingan disekitar Presiden Soeharto yang sudah lama berlangsung antara kelompok mentri yang mengedapankan strategi industrialisasi yang didasarkan kepada keunggulan komparatif dan program keterkaitan industri di satu pihak dengan kelompok mentri yang menempuh transformasi industri melalui campur tangan yang kuat dari negara¹³. Di dalam konstelasi kepentingan tersebut Presiden berada ditengah, yang terkadang bergerak agak ke arah kelompok yang pertama yang pro pada reformasi pasar, dan terkadang pada saat yang lain bergerak kearah kelompok yang kedua yang kontra pada penguatan mekanisme pasar, dan mengedapankan nasionalisme ekonomi, yang semuanya ini sangat tergantung pada tingkat dan skala krisis ekonomi yang dihadapi. Kebijakan yang menjaga perimbangan ini, yang sesungguhnya juga merupakan ciri penting dari manajemen politik Presiden, sangat menandai proses deregulasi dan privatisasi BUMN hingga menjelang berakhirnya pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998.

G. Privatisasi Manajemen

Restrukturisasi BUMN sejak paruh kedua tahun delapan puluhan polanya lebih menuju pada penataan kembali hubungan antara pemerintah, dalam hal ini departemen teknis, dan manajemen BUMN, dan penataan hubungan antara BUMN dengan pasar. Pola restrukturisasi semacam ini tidak lepas dari pengaruh teori yang sedang berkembang¹⁴. Yang intinya relevan untuk sektor BUMN adalah pemisahan manajemen kebijakan dari pemberian pelayanan, penggunaan indikator kinerja yang eksplisit, ekspose terhadap kompetisi, korporatisasi unit-unit birokrasi atas basis *"arm-length"*, orientasi yang kuat terhadap hasil dan konsumen, dan komersialisasi. Dikaitkan dengan restrukturisasi BUMN implikasi teori tersebut adalah perlunya mengurangi campur tangan dan kontrol pemerintah yang berlebihan sehingga ada otonomi yang relatif dari manajemen BUMN, dan pada sisi lain menghadapkan BUMN pada kekuatan-kekuatan pasar. Buruknya kinerja BUMN sejauh ini justru karena tidak adanya otonomi manajemen dan persaingan ini. Argumen yang mendasari pernyataan tersebut adalah bahwa otonomi memberi fleksibilitas kepada manajemen untuk melakukan optimasi *factor mix*, diversifikasi usaha, dan menjaring modal. Sementara penggunaan indikator kinerja, yang merupakan akibat pergeseran langsung kontrol pemerintah dari atas dasar input dan proses ke atas dasar output, berfungsi sebagai sistem pemantauan yang sangat diperlukan untuk mangarahkan dan mengendalikan perbaikan kinerja. Sementara itu ekspose terhadap persaingan bisa menggerakkan inovasi dan perilaku sadar biaya dari manajemen BUMN. Penciptaan lingkungan yang bisa menjadikan kedua hal ini sesungguhnya merupakan tantangan krusial bagi para perancang restrukturisasi BUMN.

¹³ Kelompok pertama kebanyakan mentri-mentri ekonomi yang tergabung kedalam kelompok teknokrat. Kelompok kedua diwakili oleh Menteri Perindustrian Soeharto. Kemudian kelompok ketiga diwakili oleh Habibie.

¹⁴ Diantaranya sebagaimana yang dikembangkan oleh Osborne dan Gaeble dengan konsep Reinventing Government, C. Pollit dengan Managerialism, teori ekonomi kelembagaan, neo liberalisme, dan banyak lagi.

Apa yang terjadi dengan restrukturisasi BUMN sejak paruh kedua tahun delapan puluhan sebetulnya tidak terlalu jauh dari garis teori diatas. Didalam paket restrukturisasinya ada kebijakan yang dimaksudkan untuk memperbaiki tatanan kelembagaan yang mengatur hubungan BUMN dengan pemerintah dan dengan pasar. Penggunaan indikator kinerja dan perencanaan strategis¹⁵ BUMN oleh Menteri Keuangan didalam proses pengawasan departemen teknis merupakan kebijakan yang dimaksudkan untuk meningkatkan akuntabilitas atas kinerja manajemen. Indikator kinerja memberikan ukuran bagi evaluasi BUMN. Hasil evaluasi ini menjadi dasar untuk menentukan apakah sebuah BUMN akan terus dalam formatnya yang sudah ada, merubah sasaran dan kebijakannya, atau diprivatisasi bahkan dilikuidasi, ataupun mengikuti opsi kebijakan lain yang sudah dirumuskan seperti dipecah kedalam beberapa perusahaan yang lebih kecil, joint venture, dan sebagainya. Kombinasi antara indikator kinerja dan opsi restrukturisasi telah menciptakan ancaman konstan terhadap manajemen BUMN maupun terhadap departemen teknis yang mengawasinya. Karena setiap saat BUMN bisa dilikuidasi ataupun diprivatisasi jika kinerjanya tidak memuaskan lagi.

Indikator kinerja dan perencanaan strategis juga bisa membantu meningkatkan regularitas dan prediktabilitas didalam hubungan antara BUMN dengan departemen teknis yang mengawasinya. Dengan adanya indikator kinerja mentri-mentri yang mengawasi BUMN tidak bisa lagi menyembunyikan kerugian BUMN dibalik argumen BUMN sebagai agen pembangunan. Begitu pula sebenarnya mereka tidak bisa melakukan intervensi kedalam manajemen BUMN tanpa mempertimbangkan akibat-akibatnya atas kinerja keuangan BUMN. Untuk para manajer BUMN, indikator kinerja juga membantu mereka untuk "melawan" intervensi *ad hoc* dari departemen teknisnya kedalam operasi BUMN, selain juga membuat mereka untuk lebih peduli dengan *bottom line* perusahaan. Sementara itu perencanaan strategis membantu meningkatkan keteraturan dan keteramalan melalui basis tujuan, strategi, dan program yang disepakati terlebih dulu antara departemen dengan manajemen BUMN. Sehingga bagi keduanya ada kejelasan sasaran.

Kebijakan lain diarahkan pada pemisahan tujuan sosial dari tujuan komersial serta penetapan sistem imbal jasa dan sangsi bagi direksi BUMN yang ditentukan berdasarkan pencapaian kinerja BUMN. Idealnya setiap tujuan sosial yang dibebankan kepada BUMN harus diganti dari ataupun dipikul oleh anggaran pemerintah. Namun tampaknya ini masih sulit dilakukan karena sangat tergantung pada kondisi keuangan pemerintah sendiri. Yang sering terjadi adalah pola subsidi silang. Sekalipun masih belum ideal, upaya kearah ini merupakan satu langkah lebih maju untuk menghindari konflik yang bisa muncul akibat mengejar dua tujuan yang berbeda tadi secara simultan. Kebijakan yang lebih penting lagi terlihat dari keharusan merubah status badan hukum semua BUMN yang masih berbentuk PERJAN dan PERUM ke bentuk Perseroan Terbatas. Perubahan ini membawa implikasi yang sangat penting bagi masa depan BUMN. Karena pertama BUMN bisa lebih mengembangkan tujuan yang berorientasi bisnis, manajemen lebih otonom, kontrol pemerintah bersifat tidak langsung karena dilakukan oleh dewan komisaris, partisipasi modal swasta bisa dilakukan, status personel bukan lagi pegawai negeri, dan cakupan kegiatan usahanya juga bisa lebih beragam. Dan kedua yang lebih penting, yakni sebagai akibat dari perubahan pada aspek-aspek tersebut, adalah memungkinkan BUMN untuk diprivatisasikan kelak baik secara parsial maupun total lewat pasar modal ataupun penyertaan langsung modal swasta lewat *private placement*.

¹⁵ Penggunaan Indikator Kinerja dan keharusan BUMN membuat Perencanaan Strategis diatur oleh Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 740/KMK.00/1989 dan No. 741/KMK.00/1989.

Sementara itu hubungan BUMN dengan pasar telah dikoreksi dengan berbagai paket kebijakan deregulasi yang memperbaiki bekerjanya kekuatan-kekuatan yang menentukan persaingan di dalam industri. Misalnya sampai tahun 1998 *entry barriers* kedalam industri perbankan relatif sudah dikurangi. Pada sisi lain deregulasi pasar modal juga membuka tersedianya produk substitusi bagi pendanaan jangka panjang perusahaan. Begitu pula tersedianya banyak pilihan bank telah memperkuat posisi tawar konsumen dan pemasok dana. Semua ini telah memperkuat dinamika persaingan antar bank. Pada sektor lain semacam telekomunikasi dan listrik yang sudah sejak lama struktur pasarnya monopolistik kini sudah berubah pula. Industri kelistrikan telah mengalami diferensiasi dan *unbundling*, dimana partisipasi swasta dimungkinkan dalam satu atau lebih tahapan *value chain*-nya. Kemudian struktur pasar duopoli dan oligopoli telah memaksa dua BUMN di sektor telekomunikasi menghadapi persaingan. Semakin kompetitifnya struktur pasar semacam ini telah berlaku pula pada BUMN di sektor lain seperti penerbangan, industri berat, perdagangan dan lain-lain.

Sehingga secara keseluruhan persaingan, diferensiasi bersama-sama dengan penggunaan indikator kinerja, perencanaan strategis, kejelasan sasaran, manajemen yang otonom, serta sistem imbal jasa dan sangsi bagi pimpinan BUMN sebetulnya sedang merubah karakter BUMN dari unit birokrasi menjadi *corporate*. Perubahan yang disebut korporatisasi ini sesungguhnya adalah privatisasi manajemen yang dari pertimbangan politis relatif bisa diterima di Indonesia, yang memiliki kecenderungan idiosafis dan budaya, serta struktur ekonomi dan politik yang lebih mendukung peran BUMN yang kuat dalam perekonomian. Karena itu bisa dikatakan bahwa privatisasi manajemen adalah hasil “kompromi politik awal” antara kekuatan-kekuatan yang ingin mempertahankan kontrol negara atas sektor-sektor strategis ekonomi dan kekuatan-kekuatan yang ingin melepaskannya kepada pihak swasta. Sehingga dengan korporatisasi BUMN tetap ada di tangan negara, namun ditempatkan dalam kondisi dimana mereka harus didisiplinkan oleh kekuatan-kekuatan pasar, bukan lagi oleh kekuatan-kekuatan politik.

Secara teoritis privatisasi manajemen dibangun di atas argumen yang mengatakan bahwa pemilikan perusahaan oleh negara (state ownership) bukan penyebab inefisiensi. Menurut argumen ini sejauh BUMN ditundukan pada disiplin pasar, maka tidak akan ada masalah dengan efisiensi dan inovasi perusahaan. Selanjutnya BUMN bisa menampilkan perilaku perusahaan swasta jika memiliki lingkungan pengaturan yang kondusif¹⁶. Dengan demikian dalam privatisasi manajemen kuncinya terletak pada peningkatan efisiensi dan akuntabilitas melalui penundukan BUMN pada kekuatan pasar yang kompetitif serta melalui emulasi manajemen perusahaan swasta. Sebaliknya dengan pandangan ini adalah privatisasi pemilikan (privatization of ownership). Disini argumentasinya adalah pemilikan perusahaan oleh negara tidak akan bebas dari campur tangan politik atau bahkan mungkin dipolitisasi. Penjualan secara menyeluruh (total privatization) kepada pihak swasta justru menjadi kunci perbaikan efisiensi perusahaan.

Pengalaman privatisasi BUMN di Indonesia menunjukkan privatisasi manajemen sebagai “kompromi politik awal” dan sebagai tahapan interim menuju privatisasi pemilikan, dan kemudian dalam perkembangan selanjutnya mengambil jalan tengah sebagai “kompromi politik akhir”. Pola jalan tengahnya adalah BUMN besar yang sangat strategis; semacam Telkom, Indosat, dan BUMN industri semen, diprivatisasi secara parsial dengan pemerintah tetap mempertahankan pemilikan saham mayoritasnya, dan sisanya dimiliki oleh swasta nasional dan asing. Sedangkan BUMN kecil yang berada

¹⁶ Misalnya sebagaimana ditunjukkan oleh Singapore Airline, perusahaan penerbangan milik pemerintah Singapore, yang berhasil menjadi perusahaan penerbangan terbaik di dunia

pada sektor-sektor yang dianggap sudah tidak strategis lagi seperti kertas dan hotel diprivatisasikan secara penuh melalui penjualan langsung kepada pihak swasta.

H. Modernisasi Manajemen BUMN

Perubahan pada tatanan kelembagaan yang mengatur hubungan BUMN dengan pemerintah dan lingkungan industri yang kini sudah menjadi kompetitif membawa perubahan yang tidak sedikit pada manajemen BUMN serta perilakunya. Perubahan mencolok terjadi pada bentuk organisasi bisnis, dari struktur birokrasi menjadi struktur multidivisi ataupun struktur lain yang didasarkan kepada segmen pasar yang dilayani¹⁷. Selain itu pembentukan *profit center* menjadi pilihan lain manakala struktur multidivisi tersebut tidak bisa diterapkan¹⁸. Perubahan pada struktur ini menjadi salah satu pertanda bahwa pergeseran orientasi sedang terjadi pada manajemen BUMN, dari orientasi ke atas, yakni ke birokrasi, menjadi kepada konsumen, dan dari orientasi politik ke bisnis. Keduanya ini menjadi langkah penting untuk memperbaiki citra produk dan pelayanan BUMN yang selama ini memang tidak terlalu bagus di benak konsumen.

Tidak sedikit BUMN yang melalukan penataan ulang organisasinya terpaksa pula harus melakukan *delayering* dan *rightsizing*. Tindakan ini merupakan upaya untuk lebih merampingkan organisasi BUMN yang begitu gemuk. Pemangkasan lapisan manajemen, terutama tingkat menengah, dan pengurangan personel yang memang sering jauh melebihi kebutuhan personel yang semestinya ini menjadi penyebab utama membengkaknya biaya-biaya, yang pada gilirannya juga meningkatkan biaya produksi. Karena itu langkah ini sangat tepat untuk meningkatkan daya saing bisnis BUMN terhadap swasta. Harus diakui dalam kaitan ini bahwa untuk BUMN yang berada pada industri yang sebelumnya juga sudah kompetitif¹⁹ sesungguhnya BUMN mengalami *gap* dari perusahaan swasta pada tiga sektor. Pertama adalah *performance gap*, yang mencakup kualitas, biaya, *cycle time*, logistik, produktivitas dan sistem administrasi. Kemudian kedua *adaptability gap*, pilihan portofolio usaha, bauran produk, harga-kinerja, dan model-model bisnis yang dikembangkan. Dan ketiga *opportunity gap* yang mencakup pertumbuhan bisnis, pengembangan usaha-usaha baru dan pengembangan pasar. Pada ketiga sektor tersebut prestasi BUMN umumnya jauh dibawah yang bisa dicapai oleh perusahaan swasta. Untuk meningkatkan daya saingnya terhadap swasta domestik maupun global, khususnya lagi perusahaan multinasional (MNC), memang diperlukan perubahan mendasar pada orientasi manajemen BUMN. Mereka bukan saja harus memikirkan langkah untuk melampaui pesaingnya dalam artian kualitas dan biaya, yang sebenarnya lama kelamaan tidak mungkin lagi bisa memberikan basis untuk melakukan terobosan peluang-peluang bisnis, tetapi juga harus memikirkan kembali logika yang mendasari portofolio bisnisnya, dan memobilisasikan seluruh sumberdaya untuk menciptakan pasar dan bisnis baru serta membangun arah strategis yang cukup luas (Hendrawan, 1996).

Kualitas sumberdaya manusia (SDM) juga sering menjadi kendala yang harus dihadapi dalam rangka memodernisasi manajemen BUMN ini. Kenyataannya SDM BUMN sangat lemah. Dari sudut komposisi kompetensi yang ada banyak SDM berlatar belakang teknis, dan kurang yang memiliki kompetensi manajemen, yang justru kompetensi semacam ini diperlukan untuk mengembangkan bisnis di dalam lingkungan yang kompetitif. Atau pada situasi lain personel administrasi, yang sebetulnya lebih

¹⁷ Lihat misalnya struktur organisasi BNI 46, Telkom.

¹⁸ Lihat misalnya Garuda dengan *General Maintenance Facility* atau bahkan rencana PT Dirgantara Indonesia belakangan ini untuk menjadikan beberapa unitnya menjadi pusat keuntungan.

¹⁹ Misalnya hotel, penerbitan, kertas, dan retail

menjadi *supporting* terhadap *core activities*, malah yang lebih banyak²⁰. Komposisi SDM semacam ini sangat tidak menguntungkan ketika manajemen BUMN harus segera merespon terhadap industri yang sudah kompetitif. Karena akibat dari tidak memadainya kualitas SDM ini, sebagian pangsa pasar BUMN jatuh ke pihak perusahaan swasta yang menjadi kompetitornya²¹. Buruknya kualitas SDM ini untuk sementara diatasi dengan rekrutmen SDM dari sektor swasta ataupun dari sektor lain. Namun ini berlaku hanya untuk tenaga pimpinan puncak. Dan itupun sangat tergantung kepada inisiatif mentri departemen teknis yang mengawasinya. Beberapa figur pimpinan dari luar BUMN, khususnya dari swasta, berhasil melakukan perubahan yang cukup berari di BUMN²². Kehadiran mereka ini memang sangat diperlukan, terutama untuk menebarkan pola-pola budaya baru kedalam manajemen BUMN khususnya semangat *entrepreneurship*, kemandirian, dan juga profesionalisme usaha, yang memang selama ini relatif kurang pada BUMN.

Perubahan-perubahan dalam rangka modernisasi manajemen BUMN tidak hanya terjadi pada tingkat struktur dan aspek SDM saja, tetapi juga dilakukan pada tatanan kultur perusahaan. Perubahan pada yang terakhir ini dimaksudkan supaya ada daya dukung suprastruktur yang cukup kuat terhadap infrastruktur organisasi yang baru seperti sistem manajemen dan struktur organisasi, dan juga untuk merangsang motivasi dan komitmen SDM pada visi dan strategi bisnis yang baru dari perusahaan. Nilai-nilai baru yang menyiratkan kedekatan dengan konsumen semacam *responsiveness* dan *emphaty* mulai disosialisasikan kepada para pegawai. Walaupun sejauh ini tingkat difusinya masih agak cukup lambat di dalam perusahaan, penebaran nilai-nilai semacam itu menjadi langkah penting bagi perkembangan BUMN kedepan, yang lambat laun menghadapi lingkungan yang semakin kompetitif dan bahkan *turbulent* pada beberapa industri tertentu.

Sayangnya semua perubahan tersebut diatas tampak pada masing-masing BUMN berbeda didalam gradasi lingkup perubahan yang dijangkau, kecepatan perubahannya itu sendiri, maupun juga temponya. BUMN sektor perbankan termasuk yang agak cukup mendasar dalam melakukan modernisasi manajemen, kemudian disusul oleh BUMN sektor infrastruktur, khususnya telekomunikasi. Gradasi perubahan manajemen pada BUMN di sektor lain tampak sangat dipengaruhi oleh dukungan politis dari mentri teknis yang mengawasinya. BUMN yang mendapat dukungan semacam ini umumnya mudah melakukan perubahan-perubahan redikal, seperti dalam penjualan aset-aset perusahaan yang sudah tidak produktif dan mengurangi jumlah pegawai yang tidak lagi kompetitif²³. Sehingga dalam tempo yang tidak terlalu lama perusahaan kemudian mampu mencapai efisiensi yang cukup baik dan tingkat keuntungan yang bagus. Karena kemudian dengan sebab itu diperoleh pula evaluasi kenaikan peringkat kinerja dari Departement Keuangan,

²⁰ Misalnya dalam kasus Telkom, komposisi SDM perusahaan ini pada tahun 1994 adalah 40% pegawai teknis dan 60% pegawai non-teknis. Padahal sebagai sebuah perusahaan yang menggunakan teknologi tinggi komposisinya justru harus sebaliknya. Karena itu pada tahun 1998 komposisinya sudah menjadi 70% pegawai teknis dan 30% pegawai non-teknis.

²¹ Yang paling mencolok adalah BUMN perbankan antara 1988 – 1992 dimana pangsa pasarnya berhasil degerogoti oleh bank-bank swasta yang lebih agresif, seperti BCA dan LIPPO yang menggunakan insentif undian berhadiah.

²² Beberapa figur bisa dikemukakan, misalnya Mangunsubroto untuk PT Timah, Cacuk Sudaroyanto untuk PT Telkom, dan akhir-akhir ini Abdul Gani untuk Garuda serta Robi Johan untuk Bank Mandiri. Mereka semua termasuk yang berhasil dalam melakukan perubahan di BUMN. Sehingga dalam waktu singkat BUMN yang dipimpinnya berhasil meraih kinerja yang bagus.

²³ Sebagaimana diberikan oleh Menteri Pertambangan kepada Direktur PT Timah menjelang akhir tahun 1990-an. Perusahaan ini banyak menjual gedung, tanah, dan aset lain, terutama yang ada di Jawa. Kemudian selain sejumlah besar karyawan diberi pensiun dini, juga kantor pusatnya dipindahkan ke Bangka.

BUMN semacam ini untuk sebagian berhasil menjadi kandidat untuk diprivatisasikan secara parsial²⁴.

Tetapi pada pihak lain tidak sedikit pula BUMN yang sulit untuk mencapai perubahan yang cukup signifikan di dalam efisiensi dan tingkat keuntungan yang dicapainya. Beberapa diantaranya karena harus memikul beban biaya operasi yang sangat berat akibat faktor input yang lebih mahal, yang kebetulan dipasok oleh perusahaan-perusahaan yang memiliki *political clout* yang sangat kuat²⁵. BUMN semacam ini sebetulnya sudah sejak lama menjadi bagian dari "ekonomi biaya tinggi" di Indonesia. Karena itu perubahan apapun yang dilakukan didalamnya sulit untuk memperbaiki kinerja operasi perusahaan selama sistem patronase yang menjadi dasar dari keberadaan para pemasok faktor input tadi belum cukup kuat tergoyahkan oleh kondisi ekonomi yang sebetulnya sudah semakin buruk. Dan nyatanya sistem ini baru tergoyahkan sejak krisis ekonomi tahun 1998. Sebelum krisis terakhir ini sistem patronase tetap jalan, walaupun dalam ruang yang semakin terbatas. Padahal sebetulnya pada saat yang sama ekonomi sedang mengalami deregulasi dan liberalisasi, yang dengan demikian mendorong penguatan mekanisme pasar di dalam pengaturan alokasi sumber daya. Berlangsungnya dua kecenderungan yang kontradiktif ini memang terkait dengan gaya patrimonial dari kepemimpinan Presiden Soeharto waktu itu. Kesinambungan patronase ini kepada para pendukungnya selain juga kinerja ekonomi yang cukup bagus menjadi faktor penentu bagi kesinambungan kekuasaannya. Polanya yang terlihat adalah sejauh kinerja ekonomi secara keseluruhan tidak terganggu terlalu buruk, patronase terus berlanjut. Dalam konteks gaya patrimonial Presiden, BUMN menjadi saluran dimana patronase ini diberikan. Sehingga perubahan signifikan kearah pencabutan patronase yang merugikan ini harus datang ataupun mendapat dukungan Presiden Soeharto sendiri. Inilah realitas politik yang sebetulnya menjadi *prima causa* dari persoalan BUMN itu. Maka kemudian runtuhan kekuasaan Presiden Soeharto beserta seluruh sistem patronasenya akibat krisis ekonomi tahun 1997 mungkin menjadi babak yang sangat penting bagi BUMN untuk memperbaiki kinerja perusahaan dengan hasil-hasil yang lebih signifikan.

I. Restrukturisasi BUMN Pasca Orde Baru

Sebetulnya menjelang akhir masa kekuasaannya, Presiden Soeharto telah mengambil langkah yang cukup penting untuk menata BUMN. Langkah ini terpaksa harus diambilnya karena ramifikasi politis yang membahayakan akibat dari keruntuhannya ekonomi nasional yang dipicu oleh krisis keuangan di Thailand. Langkah tersebut diambil dalam konteks kebijakan ekonomi makro yang dikenakan oleh IMF kepada Indonesia sebagai syarat pinjaman bagi penyelamatan ekonomi. Pemerintah harus melakukan kebijakan uang ketat dan mencabut subsidi termasuk yang diberikan kepada BUMN. Pada sisi lain, ada defisit anggaran yang sangat besar, yang karena tidak ada pilihan lain, harus ditutup dari penjualan BUMN. Karena ini adalah satu-satunya pilihan, maka Presiden Soeharto membentuk kementerian baru, Pemberdayaan BUMN (PBUMN), dengan misi khusus meningkatkan kinerja BUMN dan mempercepat privatisasinya. Dengan pembentukan kementerian baru ini, dan yang lebih penting lagi dibawah tekanan kesulitan ekonomi yang luar biasa, ruang yang sebelumnya terbuka bagi proses "tawar-menawar politik" antara departemen keuangan dan departemen-departemen teknis di

²⁴ Syarat untuk dijadikan kandidat perusahaan yang akan diprivatisasikan ini adalah bahwa BUMN tersebut memiliki kinerja yang bagus untuk tiga tahun berturut-turut.

²⁵ Tersusuk kedalam kelompok yang mengalami kondisi semacam ini diantaranya adalah Garuda dan Pertamina

dalam memprivatisasikan BUMN, kini tidak ada lagi. Karena seluruh BUMN sekarang ditempatkan dibawah kementerian Pemberdayaan BUMN (PBUMN).

Terjadinya pergantian pemerintahan dari Soeharto ke Habibie di tahun 1998 tidak merubah pola dasar kebijakan tersebut. Yang berubah justru adalah politik pada tataran atas di birokrasi dan pada tataran bawah di masyarakat yang memberi konteks pada kebijakan ini. Pada yang pertama, tidak ada lagi struktur persaingan segitiga diantara dua kelompok mentri yang berusaha untuk mendapat dukungan politis Presiden atas kebijakan restrukturisasi BUMN, dan di puncak segitiga ini, Presiden yang menciptakan perimbangan diantara kepentingan yang saling bersaing itu. Dengan demikian praktis mentri PBUMN-lah yang menjadi pelaku terpenting dari kebijakan restrukturisasi BUMN di tingkat birokrasi. Kemudian pada yang kedua, kekuatan-kekuatan dimasyarakat mengalami *euphoria* reformasi yang menuntut pemerintahan yang bersih dan penarikan keterlibatan militer dari birokrasi, termasuk dari manajemen BUMN. Perubahan ini membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi kekuatan-kekuatan di masyarakat dari sekedar menyuarakan opini kepada bentuk-bentuk penekanan langsung yang cukup efektif terhadap pelaku kebijakan di tingkat birokrasi (Hendrawan, 1999).

Kedua perubahan ini membawa pengaruh yang tidak kecil terhadap rencana privatisasi BUMN dan implementasinya yang sudah dicanangkan sejak pemerintahan sebelumnya. Karena kini ada tuntutan perlunya reformasi proses privatisasi itu sendiri, yang sebelumnya kurang transparan dan ada indikasi kolusi yang kuat antara birokrat dengan pembeli BUMN. Juga ada tuntutan bahwa sasaran-sasaran privatisasi dalam artian pengurangan tarif, pelayanan yang lebih baik, dan ukuran kuantitatif lainnya yang bisa dirasakan manfaatnya oleh masyarakat bisa ditetapkan secara eksplisit sebelum privatisasinya dilakukan. Keberhasilan menangani persoalan ini sesungguhnya sangat penting karena bisa meningkatkan kepercayaan publik terhadap kapasitas pemerintahan baru untuk menjalankan rencana-rencana privatisasi. Pengaruh lain dari perubahan diatas adalah kebijakan privatisasi kini tidak bisa lagi dijalankan secara unilateral seperti dulu, melainkan harus semakin memperhitungkan tekanan parlemen, aspirasi pemerintah daerah, dan konstituensi lain di masyarakat, termasuk dari para manajer dan pegawai BUMN yang sekarang sudah memiliki serikat pekerjaanya sendiri. Beberapa kasus menunjukan bahwa pemerintah justru kurang apresiatif terhadap hal ini sehingga beberapa BUMN yang akan dijual kepada pihak asing terpaksa ditunda dan bahkan ada yang terpaksa harus ditinjau ulang²⁶. Sehingga akibatnya mengganggu pencapaian target privatisasi BUMN, yang sebetulnya sangat diperlukan bagi percepatan pemulihan ekonomi²⁷.

Dalam konteks pemulihan ekonomi ini privatisasi BUMN bukan lagi sekedar alternatif restrukturisasi seperti pada masa sebelum krisis. Tetapi sudah menjadi pilihan satu-satunya, yang bahkan harus dipercepat prosesnya. Dalam kaitan ini merupakan satu langkah maju dikembangkannya *masterplan* privatisasi BUMN oleh mentri PBUMN²⁸. Karena pada dasarnya bisa mengurangi perdebatan yang tidak perlu yang lebih sekedar *delaying tactic* dari para pihak yang menentang privatisasi. Dalam rencana induk yang

²⁶ Sebagaimana terjadi pada kasus PT Semen Gresik, Krakatau Steel, dan PT Semen Padang. Masyarakat lokal, manajer dan pegawai BUMN berhasil mempengaruhi dan menekan mentri PBUMN untuk meninjau ulang skema privatisasi yang sudah dibuatnya.

²⁷ Misalnya untuk anggaran 1999/2000 target dari pendapatan privatisasi BUMN adalah 17 trilyun rupiah. Namun pendapatan pemerintah dari hasil privatisasi ini, ditambah dari dividen, hanya sebesar 8,012.01.1 miliar rupiah. Begitu pula untuk tahun 2002 target yang diharapkan dari privatisasi adalah sebesar 6.5 trilyun. Namun sejauh ini belum terdengar berita pencapaiannya. Lihat: Jakarta Post, May 1, 2002.

²⁸ Masterplan Privatisasi BUMN pertamakali dikembangkan pada Pemerintahan Habibie. Kemudian dimodifikasi pada Pemerintahan Abdurrahman Wahid.

baru terlihat ada maksud untuk merespon terhadap lambatnya privatisasi BUMN dan praktik "biaya tinggi" yang masih terus berlangsung di 164 BUMN. Juga didalamnya ditekankan kembali percepatan restrukturisasi dan privatisasi BUMN serta membangun praktik *good governance* di dalam perusahaan, yang mencakup diantaranya transparansi, independensi, dan akuntabilitas. Kemudian ditetapkan pula kelompok BUMN yang akan mengikuti jalur cepat, moderat, dan lambat di dalam proses privatisasi menurut pencapaian kinerjanya selama ini. Isu lain seperti upaya untuk memberi pilihan "menguntungkan atau dilikuidasi" kepada BUMN dan juga tekad untuk membuat pemerintah keluar dari bisnis dan bertindak hanya sebagai pengawas saja juga merupakan langkah cukup keras, yang menunjukkan ancaman terhadap BUMN yang masih merugi dan sekaligus pula janji untuk mengurangi campur tangan politik.

Namun sementara hasil-hasil dari kebijakan tersebut masih harus ditunggu, perkembangan dalam empat tahun terakhir menunjukkan agak cukup skeptis untuk bisa melihat BUMN terbebas dari campur tangan politik. Karena justru yang terjadi adalah menguatnya pengaruh partai-partai politik di dalam proses pengambilan keputusan untuk mengangkat direksi BUMN. Perkembangan ini tampaknya tidak bisa dilepaskan begitu saja dari skenario besar partai-partai politik untuk memenangkan pemilu yang akan datang. Sehingga sampai ada mekanisme yang transparan dan kriteria yang cukup obyektif dalam proses pengangkatan direksi ini, masih besar kemungkinannya *masterplan* privatisasi BUMN tidak bisa berjalan seperti yang digagas semula, tentu dengan segala akibatnya pula terhadap pencapaian target privatisasi dan percepatan pemulihian ekonomi.

J. Political Will Membangun Good Corporate Governance

Perkembangan BUMN sejak pertengahan 1980-an yang mengalami deregulasi, liberalisasi, dan privatisasi telah membawa perubahan-perubahan penting dalam *corporate governance*. Sejauh corporate governance ini diartikan sebagai seperangkat insentif internal dan eksternal, aturan-aturan, norma-norma, dan organisasi yang mengatur perilaku pemilik dan manajer, serta menentukan akuntabilitas mereka kepada pihak investor luar²⁹, maka tidaklah terlalu sukar untuk mengidentifikasi perubahan-perubahan itu. Pasar yang semakin kompetitif, perubahan insentif, perubahan organisasi perusahaan adalah beberapa saja diantaranya. Persoalannya adalah apakah itu semua mengarah pada penciptaan *good corporate governance*? Apakah masuknya kepentingan partai-partai politik kedalam mekanisme internal BUMN malah justru akan menarik kembali kebelakang langkah yang sudah dirintis untuk menciptakan *good corporate governance* ini, sekalipun dengan sangat lambat? Disinilah sebetulnya letak persoalan BUMN kedepan. Masih terlalu jauh untuk melihat corporate governance bisa berjalan bagus. Karena jangankan di sektor BUMN yang dari sejak dulu memang kinerjanya sudah ketinggalan dari sektor swasta, di sektor swasta pun corporate governance ini justru sedang menjadi persoalan besar pula. Dengan kata lain sebetulnya corporate governance ini masih lemah.

Ada beberapa hal untuk menunjukkan masih lemahnya corporate governance ini. Pertama memang pergeseran kearah pasar yang semakin kompetitif sedang merubah dengan cukup mendasar corporate governance BUMN. Karena sungguh jelas ada perbedaan mendasar mengelola perusahaan pada struktur pasar yang monopolistik ataupun oligopolistik daripada yang kompetitif. Begitu pula terjadinya privatisasi parsial

²⁹ Sebagaimana didefinisikan oleh Prowse dan World Bank. Lihat: Stephen Prowse, "Corporate Governance in East Asia: A Framework for Analysis, June 1, 1998. ADB/World Bank: Senior Policy Seminar on Managing Global Financial Integration in Asia, Overview Volume, March, 1998

lewat penjualan sebagian saham BUMN yang dimiliki pemerintah kepada investor swasta asing dan domestik lewat pasar modal telah meningkatkan tekanan bagi adanya *information disclosure* dan kinerja yang efisien. Namun tampak masih lemah aturan hukum untuk menegakkan hak-hak kreditor, dan masih lemah pula incentif internal bagi para manajer untuk menggunakan sumberdaya secara efisien untuk memaksimalkan keuntungan dan nilai perusahaan bagi pemilik. Selain itu, kedua, saham BUMN yang dijual ke pasar juga masih minoritas, sehingga kemungkinan intervensi politik kedalam manajemen BUMN juga masih cukup besar. Kemudian ketiga, sangsi bagi perusahaan yang mengalami *non-performing* ada kecenderungan diskriminatif. Karena terutama perusahaan-perusahaan yang dekat dengan pusat-pusat kekuasaan mudah diselamatkan oleh pemerintah³⁰. Konsentrasi pemilikan saham pada pemerintah yang berinteraksi dengan lemahnya perlindungan kepada investor luar merupakan salah satu faktor penting yang mungkin menetralisir efek dari *market discipline* yang diciptakan oleh pasar yang sudah semakin kompetitif.

Melihat sumber permasalahannya tadi, sebetulnya tampak jelas langkah yang harus diambil untuk menciptakan *good corporate governance*. Tinggal seberapa jauh kemauan politik dari pemerintah. Namun dalam yang terakhir ini justru terkadang ada inkonsistensi yang mengaburkan kembali langkah yang sudah benar diambil³¹. Untuk tetap konsisten, tekanan dari luar, khususnya lembaga internasional semacam World Bank, IMF, dan komunitas bisnis internasional memang tidak kecil artinya, bahkan sangat dibutuhkan. Mereka ini terutama sangat dibutuhkan oleh kekuatan-kekuatan domestik yang pro-reformasi BUMN sebagai alian strategis dalam menghadapi resistensi internal dari kelompok-kelompok kepentingan yang pro status quo.

K. Penutup

Restrukturisasi BUMN di Indonesia masih belum selesai. Namun beberapa perubahan yang cukup signifikan sudah terlihat. Ketika tahun 1986 kebijakan restrukturisasi BUMN digulirkan jumlah BUMN yang ada adalah 226. Pada tahun 1995 jumlah ini menyusut menjadi 180 BUMN. Kemudian pada tahun 1997 berkurang lagi menjadi 160 BUMN. Jumlah ini memang menurun drastis jika dibandingkan dengan jumlah 600 BUMN pada tahun 1957 ataupun dengan jumlah 236 di awal pemerintahan Orde Baru tahun 1966. Penurunan juga terlihat di bidang investasi. Statistik menunjukkan investasi publik mewakili 36.8 persen dari keseluruhan investasi pada periode 1974-1979, dibandingkan 34.9 persen untuk swasta domestik dan 28.9 persen untuk investasi asing. Namun pangsa investasi sektor publik ini menurun menjadi 25 persen pada periode 1989-1994, dibandingkan dengan 67 persen dari swasta domestik dan 8 persen investasi asing³². Kemudian keberadaan pada sektor-sektornya pun mengalami pengurangan ataupun bahkan keluar sama sekali. Pada beberapa sektor industri tertentu seperti kertas, BUMN

³⁰ Kasus bank milik keluarga Presiden Soeharto, Indocement, dan juga Bapindo adalah contoh penting bagaimana pemerintah turun tangan langsung menyelamatkan perusahaan tersebut yang sebetulnya bisa terkena kepailitan.

³¹ Inkonsistensi tampak misalnya ketika Presiden Megawati memerintahkan Tim Mentri Ekonominya untuk mengkaji ulang BUMN yang bersaing dengan perusahaan swasta semata-mata dengan alasan "tidak pantas negara bersaing dengan rakyatnya". Padahal justru adanya persaingan yang sehat, merupakan salah satu komponen penegakan *good corporate governance* di BUMN. Lihat: Indonesian Observer, March 1, 2002. Inkonsistensi juga terlihat di sektor jasa telekomunikasi seluler dimana Menteri Perhubungan mengeluarkan surat keputusan yang mengharuskan seluruh operator seluler untuk memberikan akses pada sebuah perusahaan seluler swasta domestik.

³² Lihat Booth, The Indonesia Economy During Soeharto Era, Oxford University Press, 198; juga Hill, 1996, hal. 108.

bahkan sudah tidak ada lagi. Sementara pada sektor yang strategis pun semacam telekomunikasi, perannya sudah tidak akan dominan lagi seperti dulu karena hak eksklusif yang diberikan kepada operator milik pemerintah sudah dicabut. Ini belum lagi diperhitungkan akibat dari penjualan beberapa BUMN untuk mempercepat pemulihan ekonomi.

Perubahan-perubahan tersebut menunjukkan penurunan peran BUMN di dalam perekonomian, sementara di lain pihak peran swasta meningkat. Seberapa jauh peran yang satu akan dipertahankan dan yang lain akan dikembangkan, tampaknya pemerintah sendiri belum punya konsepsi yang jelas. Karena langkah restrukturisasi yang diambil sebetulnya lebih bersifat pragmatis ketimbang ideologis. Pada sisi lain, swasta domestik yang dulu mengambil alih kepemilikan pemerintah di BUMN ataupun yang kemudian memasuki sektor-sektor ekonomi yang ditinggalkan BUMN kini juga banyak, jika tidak dikatakan seluruhnya yang mengalami kesulitan. Secara ekonomis maupun politis mereka sulit untuk bisa berkembang seperti dulu lagi. Karena secara ekonomis aset-aset mereka sekarang dikuasai oleh pemerintah lewat BPPN, sementara secara politis patron-patron politik yang dulu mendukung pertumbuhan bisnis mereka juga sudah tidak berkuasa lagi. Dengan demikian, praktis sejak krisis ekonomi tahun 1998 yang sebenarnya mengambil alih peran BUMN yang semakin berkurang di dalam perekonomian ini adalah swasta asing, terutama perusahaan multinasional (MNC). Karena mereka lah sebetulnya yang memiliki uang untuk membeli BUMN-BUMN yang dijual.

Maka kemudian dengan semakin luasnya pijakan MNC dalam sektor-sektor ekonomi di Indonesia, nasionalisme ekonomi yang menjadi kecenderungan ideologis yang kuat dalam kebijakan ekonomi Indonesia menjadi "tidak relevan" lagi. Dan BUMN yang pernah dianggap sebagai instrumen yang sangat strategis dari nasionalisme ekonomi ini, dan bahkan diharapkan jadi kekuatan tandingan kekuatan ekonomi asing, juga posisinya semakin lemah. Sungguh tidak pernah terbayangkan barangkali posisi semacam ini di awal restrukturisasi BUMN tahun 1986. Karena waktu itu restrukturisasi, korporatisasi, dan privatisasi merupakan "pintu masuk" yang justru untuk memperkuat posisi BUMN, selain juga memperkuat sektor swasta. Posisi ideal normatif yang dikehendaki masyarakat waktu itu adalah adanya perimbangan kekuatan ekonomi diantara BUMN, perusahaan swasta, dan koperasi.

Sekilas tentang Penulis

Sanerya Hendrawan, Ph.D. adalah Dosen Pasca Sarjana di UNPAR, STIA LAN, UNPAD, UNPAS. Menempuh pendidikan S1 di Unpar (1982), S2 di Universitas Indonesia (1992),

European Master of Public Administration (EMPA) (1993) Belgia, S3 di Katholieke Universiteit Leuven (KUL) Belgia (1996).

Referensi

- Castle, L., (June 1965), "Socialism and Private Business", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES), No.1.
- Hendrawan, Sanerya, (1996), *Reform and Modernization of State Enterprises*, Acco, Leuven.
- Hendrawan, Sanerya, (1999), "Pluralism and Governance in Indonesia", dalam F. Delmartino, A. Pongsapich, R. Hrbek, *Regional Pluralism and Good Governance: Problem and Solutions in ASEAN and EU-Countries*, Nomos Verlagsgesellschaft, Germany
- Hendrawan, Sanerya, (1998), *Privatization of State Enterprises in Indonesia from Soeharto to Habibie: Can Indonesia's Recently More Democratic Climate Accelerate and Improve the Process of Privatization?*, Chulalongkorn University, Bangkok
- Pangestu, Mari, "Survey of Recent Developmentd", *Buletin of Indonesian Economic Studies* (BIES), Vol. 23, No.1, April 1987
- Polak, J.J. (1939), *The National Income of the Netherlands-Indies in 1921-1939*, New York: Institute of Pacific Relations, 1939
- Prowse, Stephen, (March 1998), "Corporate Governance in East Asia: A Framework for Analysis, ADB/World Bank: Senior Policy Seminar on Managing Global Financial Integration in Asia.
- Soehoed, A.R., (1982), "Industrial Development During REPELITA III", *Indonesian Quarterly*, 10,