

POLA PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK NEGARA SEBUAH POTRET SINGKAT

Indah Fitriani¹

ABSTRAK

Artikel ini membicarakan sekaligus menilai pola pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia sejak masa nasionalisasi hingga periode awal masa reformasi. Andaian yang dibangun dalam artikel ini mengasumsikan bahwa BUMN yang ada di Indonesia tidak bergerak sesuai arah kebijakan umum pemerintah, tetapi lebih digerakkan oleh kepentingan pemimpin politik yang berkuasa. Ini dapat ditunjukkan semasa Orde Baru dan tempo awal transformasi politik setelah jatuhnya Soeharto. Nuansa yang tergambar selama masa-masa tersebut adalah beranjaknya deregulasi BUMN ke arah privatisasi. Ini karena kontrol politik ke atas BUMN telah banyak merugikan Negara. Kendati demikian, satu yang pasti, pola pengelolaan BUMN amat ditentukan oleh kepentingan-kepentingan politik kelompok berbanding kepentingan negara jangka panjang.

Keywords: BUMN, pengelolaan, ekonomi-politik, kontrol dan privatisasi

A. Pendahuluan

Dalam sejarah perekonomian Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sudah mengalami beberapa kali restrukturisasi. Pertama, di awal pemerintahan Orde Baru 1966-1968. Kedua dan ketiga, masing-masing dibawah pemerintahan yang sama pada pertengahan periode 1986-1990; dan menjelang akhir pemerintahan rejim pada tahun 1998. Restrukturisasi BUMN bahkan terjadi pada masa kepemimpinan B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid (Gus Dur), Megawati Soekarnoputri dan juga Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sekarang ini. Meskipun berbeda pada tempo restrukturisasi, tetapi isu sentral yang menjadi tumpuan isu tetaplah sama yaitu (i) kinerja BUMN yang buruk dan (ii) pelbagai tekanan pada perekonomian negara yang menuntut perubahan ataupun penyesuaian dengan iklim internasional.

Berkait rapat dengan perkara yang disebutkan terakhir, ini karena peranan yang besar dari BUMN terhadap ekonomi nasional sehingga tidak heran apabila restrukturisasi BUMN merupakan paket yang tidak terpisahkan dari penataan kebijakan ekonomi negara.

Sudah lama BUMN mendapat dukungan yang kuat dari pemerintah, baik secara ekonomis maupun politik. Secara ekonomis, BUMN mendapat dukungan subsidi dan partisipasi modal pemerintah yang tidak sedikit, selain juga berbagai kemudahan dan fasilitas yang diberikan secara cuma-cuma. Sementara itu secara politik, keberadaan BUMN kerap dikaitkan dengan UUD 1945 Pasal 33.² Sampai dengan paruh kedua tahun 1990-an, sokongan pemerintah terhadap

¹ Dosen di Fakultas Pendidikan Ekonomi dan Bisnis (FPEB), Universitas Pendidikan Indonesia (UPI). E-mail: indah.upi@gmail.com

² (2) "Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; (3) "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

BUMN masih terasa kuat sehingga BUMN masih menguasai sektor-sektor strategis seperti telekomunikasi, minyak dan gas, perkebunan dan kehutanan serta perbankan. Namun pelbagai keharusan yang timbul akibat restrukturisasi ekonomi negara akhirnya memaksa pemerintah mengubah orientasi kebijakannya terhadap BUMN. Orientasi kebijakan yang dikembangkan kemudian lebih menuntut kemandirian BUMN, mendorong BUMN untuk menjalankan privatisasi dan menjadikan hasil penjualan beberapa BUMN tertentu untuk dapat membayar utang luar negeri yang terlalu banyak.

Merealisasikan hal ini tidaklah mudah. Berbagai-bagai kendala seperti resistensi dari BUMN dan birokrasi pemerintah serta kondisi pasar yang tidak kondusif turut menghambat proses restrukturisasi tersebut. Akibatnya tidak sedikit target restrukturisasi tersebut tidak tercapai. Dan ini sangat mempengaruhi defisit anggaran belanja negara. Mengingat aktualitas perbincangan masalah ini, artikel ini menumpukan perhatiannya kepada isu restrukturisasi BUMN tersebut, khususnya dalam perspektif ekonomi-politik pembangunan di Indonesia. Oleh sebab itu, untuk membahas perkara ini persoalan utama yang diangkat dalam artikel ini adalah apakah kecenderungan restrukturisasi mengarah kepada pengurangan kepemilikan pemerintah dalam BUMN berarti juga mengecilkan peran BUMN dalam percepatan perbaikan ekonomi nasional—dalam jangka panjang? Untuk menjaga alur analisis artikel ini, maka pembahasannya difokuskan kepada interaksi pelbagai aspek pada tingkat mikro dan makro yang mempengaruhi restrukturisasi tersebut, terutama sebelum terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1997-1998-an; beberapa kondisi yang diperlukan untuk menjayakan restrukturisasi; dan beberapa kendala yang harus ditangani. Mengikuti rangkaian argumen di atas, maka artikel ini mendapat landasan yang kukuh bagi analisis pola pengelolaan (ekonomi-politik) BUMN di Indonesia.

B. Posisi Dan Peran BumN Dalam Ekonomi Nasional

Posisi dan peran BUMN dalam perekonomian Indonesia pascakemerdekaan sangatlah strategis. Ini karena masih lemahnya perusahaan-perusahaan swasta pada masa itu. Di awal kemerdekaan praktis hampir tidak ada perusahaan swasta milik orang Indonesia asli yang memiliki modal yang kuat dan didukung oleh manajemen modern yang diperlukan guna berkiprah secara signifikan dalam perekonomian nasional (Yahya A. Muhaimin 1991:31-40). Yang ada justru swasta-swasta besar yang dimiliki oleh Belanda, Inggris, dan Amerika Serikat; dan swasta skala menengah yang dimiliki oleh warga negara Indonesia keturunan Tionghoa. Dalam suasana sentimen nasionalisme pascakemerdekaan yang begitu kuat dikalangan para pengambil keputusan kebijakan ditingkat elite politik, sementara itu pada tataran empiris, kekuatan ekonomi riil nasional masih dikuasai pihak asing, maka tidak mengherankan apabila kemudian BUMN dipilih sebagai pelaku ekonomi *avangarde* yang diharapkan dapat menandingi kekuatan ekonomi (asing) tersebut. Karena itu, secara ekonomi-politik BUMN menjadi 'Benteng Pribumi' (Mohtar Mas'oe'd, 1989; Yahya A. Muhaimin 1991).

Posisi BUMN menjadi semakin menjadi penting waktu itu terlebih setelah kegagalan 'Program Benteng' yang berupaya untuk menumbuhkembangkan pengusaha-pengusaha swasta pribumi dengan kuat (Yahya A. Muhaimin 1991). Program yang semula dirancang untuk memperbaiki struktur ekonomi yang *de facto* masih kolonial itu gagal karena lemahnya birokrasi dalam melaksanakan pengawasan program di lapangan, disatu pihak, dan kurangnya konsistensi penguasa pribumi sendiri dilain pihak.

Lisensi impor dan fasilitas seperti kredit yang diberikan kepada warganegara Indonesia (pribumi) yang merupakan komponen dari paket "Program Benteng" dijual kembali pada para pengusaha Tionghoa, sehingga akibatnya tidak tercapainya target 70 persen dari modal

yang diwajibkan dimiliki oleh pengusaha pribumi. Jadi yang muncul kemudian bukan lagi pengusaha pribumi yang kuat, tapi bentuk usaha yang disebut 'Baba-Ali' (kebalikan dari 'Ali-Baba'). Dimana bentuk usaha ini hanya secara nominal saja menyebutkan pengusaha pribumi 'membuat dan memanfaatkan' lisensi-lisensi dan fasilitas-fasilitas yang diberikan pemerintah, namun pada kenyataannya status kepemilikan tetap berada pada pengusaha Tionghoa keturunan. Dengan demikian dalam format 'Ali-Baba' pengusaha pribumi lebih berperan pada tataran politik, yakni membuka dan mendapatkan akses terhadap sumberdaya ekonomi yang ditawarkan oleh Negara.

Dengan kegagalan Program Benteng itu, pemerintah mengambil prakarsa untuk membentuk usaha-usaha besar di sektor-sektor yang strategis waktu itu, termasuk di dalamnya semen, pupuk, aluminium, kertas dan sejenisnya. Begitu juga untuk sektor-sektor nonstrategis, seperti tekstil misalnya. Namun yang disebut terakhir sifatnya sementara, selama belum ada pengusaha swasta yang mampu, kelak secara bertahap ketika telah ada pengusaha swasta yang mampu, maka harus dialihkan pada pihak swasta, koperasi, ataupun kerjasama pemerintah-swasta. Jadi kebijakan yang berorientasi pada swastanisasi BUMN yang berkembang dipenghujung tahun 1980-an sebetulnya pikiran dasarnya sudah ada sejak tahun 1950-an. Dengan demikian, tidak ada alasan yang cukup kuat untuk mempertahankan sektor-sektor yang tidak strategis tersebut ditangan pemerintah sebagaimana yang diutarakan oleh beberapa kalangan di pertengahan dan akhir tahun 1990-an.

Namun, karena situasi politik yang tidak stabil sepanjang tahun 1950-1957, terutama akibat jatuh dan banggunya 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 PT. Semen Gresik). Akibat lebih jauh dari keadaan tersebut di atas, adalah: struktur

ekonomi kolonial tidak banyak mengalami perubahan. Berbagai sektor strategis, seperti: pelayaran, perdagangan, dan perbankan masih dikuasai oleh perusahaan-perusahaan milik Belanda. Misalnya dalam perdagangan ada *the Big Five* perusahaan Belanda, di antaranya: *Borneo-Sumatra Maatschappij (Borsumij)*, *Jacobson van den Berg, Geo Wehry, Lindeteves NV*, dan *Internatio*.³ Begitu juga dalam sektor pelayaran antarpulau di Indonesia masih hampir dimonopoli oleh perusahaan milik Belanda *Koninklijke Paketvaart Mij (KPM)*.⁴ Perusahaan pelayaran nasional (Pelni) belum mampu/bisa bersaing dengan KPM. Pada sisi lain, perusahaan-perusahaan milik Tionghoa keturunan hampir tidak mengalami perubahan dari posisi semula. Bahkan dalam sektor keagenan tunggal (*sole agency*) mereka justru yang mengambilalih posisi-posisi yang semula dikuasai dan kemudian ditinggalkan oleh 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 Anti-Tionghoa ("Anti-Cina") di Indonesia. Sentimen tersebut untungnya tidak sampai

3 Tiga perusahaan pertama muncul di Indonesia pada pertengahan kedua Abad ke-19. *Internatio* semula didirikan di Belanda untuk menyelenggarakan perbankan komersil di Indonesia, tapi ia mengalami kesulitan selama krisis gula pada awal 1880-an, karena itu, kemudian direorganisasi sebagai sebuah perusahaan dagang. Geo Wehry dan Borsumij melakukan investasi di bidang perkebunan, perdagangan, manufaktur, dan pertambangan. Lindeteves masuk di Indonesia sebagai perusahaan importir teknis (permesinan) setelah Perang Dunia I.

4 Perusahaan ini didirikan pada 1888 oleh sebuah konsorsium perusahaan-perusahaan Belanda yang diketuai oleh *Nederlandsche Handel-Maatschappij* dalam rangka merebut penguasaan atas pelayaran antarpulau dari kapal-kapal Inggris dan Cina yang melintasi wilayah Indonesia dari Singapura dan Malaysia.

pecah kedalam aksi agresif dan destruktif yang mengganggu kepentingan asing dan Tionghoa keturunan selama pemerintahan Demokrasi Parlementer di Indonesia, karena sikap moderat yang masih ditunjukkan oleh hampir kebanyakan anggota kabinet waktu itu. Namun ketika sikap anti-asing, khususnya Barat (Belanda, Inggris, dan Amerika Serikat), ditunjukkan oleh (Presiden) Soekarno lewat ajarannya yang dikemas pada masa Demokrasi Terpimpin sentimen tersebut tidak bisa lagi terkendali. Misalnya dalam perekonomian, ekonomi terpimpin mengajarkan bahwa Negara (termasuk didalamnya BUMN, harus mengambil peran sentral dan musti menjadi *leading*), imperialisme harus diruntuhkan dan modal asing harus tunduk pada tujuan-tujuan nasional, serta perlunya ekonomi industri yang mandiri (Yahya A. Muhaimin 1991:41-45). Lebih lanjut ajaran ini mendorong kebijakan-kebijakan yang mengarah kepada 'Indonesiaisasi' dan 'Idegenousisasi.' Karena itu, kemudian dengan dirangsang oleh kegagalan diplomatik Indonesia di PBB pada tahun 1957 berkaitan dengan penyelesaian Irian Barat (Papua). Sentimen asing tersebut menjadi nasionalisasi atas perusahaan-perusahaan milik Belanda dan dalam perkembangan selanjutnya nasionalisasi ini juga mencakup perusahaan-perusahaan Tionghoa keturunan. Dengan Undang-undang No. 86 tahun 1958 dan Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 1958 seluruh perusahaan milik Belanda yang dinasionalisasi statusnya menjadi Perusahaan Negara (PN).

Pascanasionalisasi seluruh perusahaan milik Belanda perubahan mendadak yang sangat massif dalam perekonomian nasional berlangsung. Akibat nasionalisasi itu lebih dari 600 perusahaan milik Belanda berubah menjadi perusahaan Negara (dalam hal ini BUMN). Pangsa pemilik perkebunan meningkat 90 persen serta diperkirakan 60 persen perdagangan luar negeri berpindahtangan pada pengusaha pribumi setelah menasionalisasi *the Big Five trading house* milik Belanda. Sektor-sektor industri modern juga memperoleh tambahan 246

pabrik. Kemudian nasionalisasi bank-bank milik Belanda juga menambah 25% pinjaman bank. Dampak nasionalisasi di sisi lain ialah bisnis milik Tionghoa yang tersebar di kecamatan-kecamatan bahkan hingga desa-desa di seluruh Indonesia juga dihentikan lewat Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1960. Dengan lebih dari 600 BUMN baru yang tersebar diberbagai sektor strategis dan nonstrategis perekonomian Indonesia mulai meningkat secara radikal; dan dengan demikian BUMN sebagai 'Beteng Pribumi' dalam menghadapi perusahaan asing, terutama Inggris dan Amerika Serikat yang tidak di nasionalisasi pada tahun tersebut betul-betul berwujud (khususnya dalam artian penguasaan aset).

Penguasaan atas aset yang begitu besar oleh pemerintah tidak diimbangi dengan manajemen aset yang baik. Selama lima tahun menjelang akhir Pemerintahan Demokrasi Terpimpin di tahun 1965 BUMN mengalami kerugian terus menerus. Akibatnya formasi kapital untuk investasi tidak bisa berjalan. Kenyataan ini menimbulkan akibat lebih buruk lagi yakni produksi di bawah kapasitas. Sektor BUMN perkebunan yang menjadi salah satu andalan pendapatan pemerintah tidak bisa memberikan kontribusi yang berarti karena mengalami kerugian yang luar biasa. Pada tataran lain, utang luar negeri semakin membengkak dan kewajiban cicilan atas utang juga telah jatuh tempo. Sementara itu terjadi pembengkakan pengeluaran pemerintah untuk pembelian peralatan militer. Akibatnya secara keseluruhan terjadi inflasi yang mencapai 650%, yang kemudian mendorong indeks biaya hidup tinggi di tahun 1965 (Mohtar Mos'oeid 1989; Yahya A. Muhaimin 1991). Kondisi ekonomi semacam ini diperparah dengan kekacauan politik yang kemudian mengakhiri Pemerintahan Presiden Soekarno, yang sekaligus juga menunjukkan kegagalan program Soekarno dalam mendorong BUMN menjadi salah satu instrumen untuk menandingi kekuatan ekonomi asing.

Naiknya pemerintah pengganti, Orde Baru, di tahun 1966 membawa warna

perubahan kebijakan terhadap badan-badan usaha milik Negara (BUMN) yang pada awalnya memang cukup signifikan. Melalui kesepakatan dengan International Monetary Fund (IMF)—melalui Kebijakan Stabilitas Ekonomi—yang mencakup tindakan perbaikan pungutan pajak, bantuan dan investasi asing, penerapan anggaran berimbang, pembaruan moneter dan liberalisme ekonomi (Mohtar Mas'ood 1989; Hill 1994). Liberalisme ekonomi dilakukan khususnya dalam rangka melakukan *deetatisme* dan dekontrol pemerintah atas BUMN. Hal ini dilakukan oleh karena IMF meminta pemerintah Indonesia untuk menghentikan subsidi kepada BUMN, mengembalikan perusahaan asing yang telah dinasionalisasi (misalnya: Unilever, Anker, Bir Bintang, dll.), serta memberikan kompensasi terhadap BUMN yang tidak dikembalikan kepada pemilik semula. Jika hal ini tidak dituruti, maka program bantuan tersebut tidak akan dilangsungkan. Selain itu, IMF juga mengharapkan pengurangan campuran pemerintah melalui rasionalisasi dan pemberian otonomi yang luas kepada manajemen BUMN. Dan juga pelaksanaan penyatuan jumlah BUMN dari lebih 600 BUMN menjadi 223 badan usaha.

Namun arah yang semula diusung oleh pemerintah Orde Baru pada BUMN kearah rasionalisasi, otonomisasi, dan komersialisasi kemudian berubah pada paruh pertama dan kedua tahun 1970-an sebagai akibat melonjaknya harga minyak yang mencapai 1.354% di tahun fiskal 1974/1975 dan 2.484% di tahun fiskal 1976/77. Pendapatan minyak yang diluar dugaan akibat dari kenaikan harga menghentikan kebijakan pemerintah yang berupaya mendorong pada penyehatan BUMN lebih jauh (Rizal Mallarangeng 2002).⁵ Misalnya, tidak semua BUMN dikonversikan ke dalam salah satu dari tiga alternatif status hukum yang ditetapkan

dalam Instruksi Presiden No. 17 tahun 1967, yaitu: Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) atau Perusahaan Terbatas (PT). Beberapa BUMN ditahan dengan status tetap sebagai Perusahaan Negara (PN). Bahkan tidak sedikit BUMN besar dan strategis seperti Pertamina diberi status khusus dan diatur oleh peraturan tersendiri. Pada tataran kebijakan yang lebih makro, booming atas pendapatan minyak juga mengurangi ketergantungan pemerintah pada modal asing, sehingga memungkinkan kebijakan yang lebih nasionalistik seperti terlihat pada upaya pengetatan Penanaman Modal Asing (PMA). Dimana pengetatan tersebut meliputi pembatasan pemilikan oleh pihak asing dan keharusan kerjasama dengan serta pengalihan pemilikan asing yang lebih besar kepada mitra domestik secara bertahap. Kebijakan tersebut bukan saja lebih nasionalistik dan inward looking dalam sikap, tetapi juga pemerintah berketetapan dengan uang minyak itu untuk mempercepat industrialisasi lewat kebijakan Industrialisasi Substitusi Impor (ISI).

Kebijakan yang terakhir, Industrialisasi Substitusi Impor, sangat berpengaruh besar terhadap BUMN di Indonesia. Karena, yang awalnya perbaikan ekonomi diberlangsungkan melalui Kebijakan Stabilitas Ekonomi di mana BUMN lebih diarahkan untuk memiliki manajemen yang lebih otonom, relatif terbatas dari kepentingan politik, dan lebih berorientasi bisnis, maka kini justru sebaliknya (dengan Kebijakan Industrialisasi Substitusi Impor). Pemerintah justru menjadikan BUMN sebagai instrumen Kebijakan Industrialisasi Substitusi Impor. Posisi BUMN yang demikian ini memang memiliki alasan pragmatis. Oleh karena tidak ada kekuatan swasta domestik yang secara politis cocok dengan sentimen kolektif antiasing dan anti-Tionghoa yang waktu itu masih sangat kuat, selain juga yang secara ekonomis mampu memikul risiko jangka panjang investasi dalam proyek-proyek industri, maka (by default) BUMN mengambil posisi ini. Dengan posisi semacam ini peran BUMN dalam perekonomian menjadi semakin besar dan semakin luas. Sektor-sektor ekonomi

5 Penjelasan yang komprehensif dapat dibaca dalam Rizal Mallarangeng. 2002. Mendobrak Sentralisme Ekonomi Indonesia 1986—1992. Jakarta: KPG.

yang dimasukinya sangat beragam, bukan saja dalam sektor pertambangan, publik utility ataupun perkebunan (yang secara tradisional sudah menjadi lahan garapan BUMN), tetapi juga meluas kesektor lain seperti manufaktur. Pada sektor manufaktur BUMN menguasai industri pupuk, semen, baja, petrokimia dan alumunium. Pada sektor publik utility BUMN memegang monopoli atas telekomunikasi dan listrik. Kemudian pada sektor perbankan, bank-bank pemerintah, seperti: Bank Negara Indonesia 1946 (BNI 46), Bank Rakyat Indonesia (BRI), Bank Bumi Daya (BBD yang kemudian dimerger pada masa reformasi) dan lain-lain, menjadi pemasok utama modal bagi investasi jangka panjang perusahaan selain juga menjadi penyalur uang minyak kedalam bentuk kredit, semacam: Canda Kulak, Instruksi Presiden (Inpres), Kredit Induk Koperasi (KIK) bagi para pengusaha pribumi yang memiliki usaha mikro dan menengah (Yahya A. Muhaimin 1991).

Dengan demikian, peran BUMN sebagai instrumen strategis kebijakan Industrialisasi Substitusi Impor yang berlangsung hingga menjelang akhir paruh pertama tahun 1980-an telah menempatkan BUMN pada posisi puncak komando ekonomi di Indonesia. Dengan peran BUMN yang begitu dominan dalam perekonomian nasional memang tidak dimaksudkan untuk menciptakan etasisme baru, sebagaimana yang pernah terjadi pada pemerintah sebelumnya (Orde Lama). Karena sebetulnya yang hendak dituju oleh kebijakan pemerintah waktu itu adalah negara melalui BUMN bisa mengendalikan secara signifikan arah perkembangan ekonomi nasional. Dengan format semacam ini perusahaan swasta jelas diakui perannya dalam perekonomian. Sekalipun begitu perlu dicatat bahwa perannya relatif lebih sekunder karena alasan-alasan ideologis dan politis.

Peran BUMN yang kuat ditunjang dengan orientasi kebijakan pemerintah yang lebih kondusif terhadap sektor swasta memang kemudian melahirkan perkembangan bisnis yang cukup unik. BUMN besar, seperti: Pertamina, Krakatau Steel, Telkom, dan

lainnya, karena harus memenuhi target-target percepatan industrialisasi dari pemerintah, mereka melakukan ekspansi luar biasa. Terutama Pertamina, dengan uang minyak yang melimpah (akibat *booming* minyak) mampu melakukan diversifikasi bisnis yang bahkan keluar dari *core business*-nya, seperti ke bisnis hotel dan properti. Ekspansi bisnis semacam ini memang memudahkan terbentuknya *business spin-off* dimana perusahaan swasta bisa mudah masuk sebagai mitra junior 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 kepemilikan saham minoritas perusahaan patungan, yang didirikan bersama BUMN. Ini terutama terjadi manakla BUMN melakukan *forward vertical integration*.⁶ 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 Tionghoa, ataupun campuran keduanya. Mereka yang dilahirkan dan dikembangkan oleh ekspansi BUMN inilah yang kemudian nanti akan kita lihat pada paruh kedua tahun 1980-an mengambil peran yang lebih besar dalam perekonomian nasional akibat kebijakan deregulasi, liberalisasi dan privatisasi yang ditempuh oleh pemerintah setelah jatuhnya harga minyak internasional/dunia pada tahun 1983 dan kemudian jatuh lagi pada tahun 1986.

C. Pola Pengelolaan BumN Di Indonesia

Eksistensi BUMN di Indonesia dan perkembangannya selama ini tidak bisa dilihat dengan merujuk pada argumen *market failure* semata ataupun sebab-sebab ekonomis sederhana lainnya. Tetapi juga harus

6 Misalnya ketika PT. Krakatau Steel mendirikan Steel Rolling Mill yang melibatkan bisnis Salim Group dan Ciputra.

dilihat dalam kerangka pertarungan antara tiga kekuatan besar dalam perekonomian di Indonesia, yakni: pribumi, Tionghoa keturunan, dan asing, yang telah tersegmentasi sejak masa kolonial Belanda. Pada sisi lain, ada kekuatan-kekuatan di dalam birokrasi pemerintahan sendiri yang berkepentingan untuk menjadikan BUMN sebagai sumber apropriasi perorangan maupun kelompok. Mereka terdiri dari para birokrat, politisi dan militer (Yahya A. Muhaimin 1991; Kurnio 1991; Leo Suryadinata 1995; Andrinof A. Chaniago 2001; Emmerson 2001). Adalah sebuah kebetulan yang berarti bahwa peran besar yang diberikan kepada BUMN didalam perekonomian nasional sangat menguntungkan kepentingan mereka.

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 Belanda mengembangkan piramida ekonomi dengan tiga lapisan. Dilapisan puncak adalah orang Belanda dan Eropa lain; kemudian dari kalangan Timur Jauh (khususnya kalangan Tionghoa keturunan) pada lapisan kedua, yang dijadikan perantara antara Belanda dan Pribumi; dan Bumiputra pada lapisan paling bawah (Burger 1977). Timpangnya struktur ekonomi ini tercermin dalam hasil penelitian J.J Polak pada tahun 1939 atas pendapatan per kapita yang diterima oleh orang Eropa, Tionghoa 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 antikapitalisme dan sikap curiga atas sektor swasta yang sangat kuat dikalangan *founding fathers* waktu itu, dan juga kemudian sesudahnya pada para pengambil keputusan (*decision maker*) kebijakan publik di tingkat

elite. Kondisi ini pulalah sesungguhnya yang mewarnai Pasal 33 UUD 1945. Pasal ini memberikan pembenaran ideologis bagi peran negara yang kuat, khususnya bagi perusahaan negara (BUMN) dalam memanfaatkan dan mengelola perekonomian nasional. Ini karena pasal tersebut menyatakan "Negara menguasai cabang-cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak dan sumberdaya alam."

Maka di dalam atmosfir yang demikian itu kemudian BUMN menjadi instrumen pengimbang kekuatan ekonomi yang didominasi oleh modal asing dan Tionghoa keturunan. Ketiadaan pengusaha pribumi yang kuat, terutama setelah gagalnya Kebijakan Program Benteng, makin memperkuat peran BUMN seperti ini. Apalagi setelah terjadi nasionalisasi besar-besaran perusahaan asing yang ada di Indonesia, khususnya Belanda, dan dikembangkannya ajaran sosialisme model Indonesia, gagasan kemandirian nasional, dan revolusi sosial serta ekonomi oleh Presiden Soekarno ketika itu. Praktis sentimen antikapitalis serta antiswasta mencapai titik puncaknya. Saat itu tidak ada lagi kekuatan ekonomi asing tandingan kecuali MNC/TNC Amerika Serikat dan Inggris yang sengaja dibiarkan oleh pemerintah Indonesia karena terikat pada perjanjian *non-interference*. BUMN dengan demikian menjadi satu-satunya kekuatan ekonomi nasional yang sangat kuat dan mengendalikan banyak asset strategis hampir di semua lini ekonomi.

Tetapi dengan posisi semacam itu justru berbagai kekuatan domestik berusaha untuk menguasai dan memanfaatkannya untuk kepentingan mereka. Kekuatan radikal seperti serikat buruh dibawah Partai Komunis Indonesia (PKI) bahkan sejak awal berusaha untuk merebut perusahaan-persusahaan asing diawal proses nasionalisasi. Namun akhirnya digagalkan oleh pihak militer, kekuatan utama pesaing PKI, yang juga memiliki kepentingan, dan pada akhirnya menguasai seluruh BUMN di era Orde Baru. Mereka ini terlibat bukan saja dalam aspek keamanan BUMN, tetapi juga dalam aspek

manajemennya. Keterlibatan militer dalam BUMN memang tidak bisa dihindarkan waktu itu, karena, pertama, ancaman sayap nasionalis radikal 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 modern yang dinasionalisasi. Dengan demikian personil militer harus mengisi kekosongan ini karena dinilai lebih profesional dan disiplin dalam bekerja dibandingkan pihak sipil. Dibawah kendali militer BUMN menjadi sumber apropriasi militer yang sangat penting, sehingga membuat kekuatan politik lain iri. Namun keterlibatan militer dalam BUMN yang sejatinya dimaksudkan untuk mengisi kekosongan manajemen, lambat laun menumbuhkan kepentingan bisnis yang permanent. Akibatnya ketika pada awal pemerintahan Orde Baru BUMN harus dirasionalisasi—bagian dari Kebijakan Stabilitas Ekonomi—resistensi banyak terjadi. Rasionalisasi yang dimotori oleh sekelompok teknokrat, yang memegang portofolio kementerian ekonomi, sulit dilakukan secara optimal karena resistensi dari kelompok militer-pengusaha. Banyak perwira militer menolak pengurangan perusahaan Negara pada jumlah yang dikehendaki oleh kelompok teknokrat.

Kemudian menguatnya peran birokrasi sipil yang karena dipacu oleh program-program pembangunan yang ekspansioner hampir disemua sektor pada periode tahun 1970-an hingga tahun 1980-an menambah kelompok kepentingan baru atas 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 dahulu masuk, para birokrat memperoleh keuntungan besar dari posisinya di BUMN. Adalah melalui pintu kontrol departemen atas BUMN dalam menjalankan kebijakan pemerintah mereka mendapat posisi-posisi semacam itu. Di era

tahun 1970-an hingga 1980-an kontrol atas BUMN efektif ada pada departemen teknis. Departemen Keuangan yang dikendalikan oleh Menteri yang tergabung kedalam kelompok teknokrat tidak mudah melakukan kontrol atas BUMN, sekalipun sebetulnya rasionalisasi dan restrukturisasi BUMN diawal Pemerintahan Orde Baru memberikan sebagian hak kontrol kepada mereka. Sehingga dari mulai penunjukkan pejabat eksekutif BUMN hingga pengawasan manajemen BUMN, peran departemen teknis relatif dominan. Peran yang begitu kuat dari departemen teknis ini memang bukan tanpa akibat negatif. Selain terjadinya penunjukkan pejabat kementerian teknis di BUMN yang sering didasarkan kepada hubungan klientilisme yang lebih menguntungkan pribadi birokrat ketimbang publik. Hal ini juga berakibat pada berkembangnya praktik pendanaan nonbudgeter di departemen-departemen. Ketika pendapatan minyak masih menjadi sumber utama APBN, kondisi BUMN tidak menjadi masalah. Namun menjadi lain ketika pendapatan minyak yang melimpah itu berakhir pada tahun 1985. Apalagi kalau dilihat dari perspektif Indonesia pascakrisis ekonomi 1998. Praktik yang merugikan BUMN semacam itu bisa berlangsung cukup lama—hal ini memang tidak lepas ataupun kaibat dari gaya kepemimpinan Presiden Soeharto sendiri ketika itu. Untuk mempertahankan kekuasaannya hingga tiga dekade, Presiden Soeharto, menggunakan BUMN sebagai salah satu instrumen patronase yang sangat penting bagi pengikutnya (baik dari kalangan militer maupun sipil). Dalam kerangka kepentingan presiden, BUMN menjadi satu institusi yang sangat strategis dimana sumber-sumber ekonomi yang sangat lukratif didistribusikan kepada para pendukungnya, baik di dalam maupun di luar birokrasi, yang kemudian dipertahankan serta diperluas melalui mekanisme yang didukung dengan perangkat aturan yang dibuat legal.

Melalui jaringan patronase BUMN ini pulalah kemudian perusahaan swasta yang menjadi klien preiden dan pejabat-pejabat

tinggi lain mendapatkan akses fasilitas untuk berkembang pesat. Ironisnya perusahaan swasta Tionghoa keturunan yang dulu menjadi sasaran keberadaan BUMN ikut pula berkembang. Perkembangan ini memang dikondisikan oleh keberhasilan pemerintah Orde Baru dalam menghilangkan banyak stigma atas perusahaan swasta. Di antaranya melalui penafsiran ulang kata 'penguasaan' pada Pasal 33 UUD 1945 yang bukan dimaknai lagi sebagai 'pemilikan' (seperti yang diartikan oleh pemerintahan Orde Lama), tetapi hanya sekadar 'pengendalian' oleh negara. Selain itu, hubungan yang semakin erat antara *military entrepreneurs* dengan perusahaan-perusahaan swasta khususnya Tionghoa keturunan, serta pengaruh yang kuat dari lembaga-lembaga keuangan internasional (IMF dan World Bank) atas kebijakan ekonomi Indonesia sejak awal pemerintahan Pemerintah Orde Baru menjadi faktor yang sangat menentukan bagi orientasi kebijakan pemerintah yang lebih positif terhadap sektor swasta. Dalam iklim yang lebih baru seperti saat itu, dengan gaya kepemimpinan Presiden Soeharto yang sangat paternalistik, perusahaan swasta Tionghoa turut berkembang bersama-sama dengan perusahaan pribumi. Pola perkembangan perusahaan swasta Tionghoa adalah melalui penggantian pengusaha-pengusaha pribumi yang memiliki akses politik yang kuat dengan kekuasaan untuk mendapatkan kontrak dari ataupun kerjasama dengan BUMN. Pemberian saham kosong atau penyediaan modal kepada pengusaha yang menjadi keluarga ataupun kerabat pejabat merupakan praktik yang dianggap lazim.⁷

7 Menurut Kunio (1991) dalam bukunya, Kapitalisme Semu di Asia Tenggara (sebuah buku yang pernah dicekal oleh pemerintah Orde Baru oleh karena mendeskripsikan dan menyebutkan nama-nama kroni pemerintah ketika itu) menyatakan bahwa perilaku ini ini bukan hanya terjadi di Indonesia tetapi juga diseluruh negara Asia Tenggara, bahkan juga di Singapura yang terkenal akan keketatannya dalam berbisnis dan bernegara.

Pada paruh pertama tahun 1990-an perusahaan-perusahaan swasta yang memiliki akses kuat dengan kekuasaan semakin agresif dalam meraih fasilitas yang lebih luas dari BUMN. Dengan dukungan kekuasaan presiden dan pejabat-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/mengucurkan kreditnya pada proyek-proyek milik swasta semacam ini, sekalipun kelayakan bisnis perusahaan swasta tersebut tidak jarang meragukan. BUMN besar lainnya sering terpaksa harus menjalin kontrak-kontrak bisnis yang tidak menguntungkan mereka. Akibatnya BUMN tersebut harus memikul biaya-biaya produksi yang sangat tinggi, yang tentunya pada gilirannya menurunkan daya saing BUMN itu sendiri. Menjelang jatuhnya pemerintahan Orde Baru, BUMN bukan saja menjadi sumber apropriasi bagi kalangan militer dan sipil/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 BUMN tapi justru memperlemah kiprahnya dalam perekonomian Indonesia. Kelompok perusahaan swasta semacam inilah yang nanti akan kita lihat paling diuntungkan dengan kebijakan privatisasi BUMN (di Indonesia) sebagai bentuk perwujudan kebijakan neoliberalisme.

D. Memahami Struktur Dan Karakter Bumn

Sebagaimana tersirat dalam terminologinya sendiri sebagai *public enterprise* sejatinya BUMN adalah institusi yang menggabungkan *the best of the public* dan *the best of the private*. Didalam wacana ekonomi-politik pembangunan tahun 1950-an hingga tahun 1960-an pikiran mengombinasikan aspek 'publik' dan aspek '*enterprise*' ini cukup mengemuka. Begitu juga dalam pemikiran Administrasi Publik. Adanya sebuah inti 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 mendesak. Pemikiran ini berkembang awalnya di Eropa sejalan dengan perkembangan paradigma *welfare state* yang berkembang pasca-Perang Dunia II. Dimana waktu itu perusahaan publik dianggap sebagai satu solusi atas kebutuhan pelayanan publik yang semakin luas.

Namun pada tataran praktis *public enterprise* tidak dapat berkibrah sebagaimana ketika ia digagas. Perkembangan selanjutnya justru menggambarkan kombinasi antara *the worst of the public* dan *the worst of the private*. BUMN atau *public enterprise* terjebak dalam jaringan birokrasi pemerintah yang penuh dengan muatan kepentingan politik, sehingga mereka tidak dapat mengembangkan orientasi bisnis komersialnya. Konsekuensi dari perusahaan yang dipenuhi oleh kepentingan politik serta hilangnya efisiensi guna komersialisasi bisnis dan orientasi pelayanan terhadap publik menciptakan BUMN menjadi perusahaan yang perlu disubsidi terus menerus oleh pemerintah. Dengan berbagai ukuran dalam ekonomi-politik, sebut saja misalnya, kontribusi pada anggaran pemerintah pada skala makro dan *Return on Investment (ROI)* dalam skala mikro, kinerja BUMN boleh dikata mengecewakan. Dibandingkan dengan perusahaan swasta pada industri yang sama tingkat produktivitasnya penggunaan assetnya masih jauh dibawah rata-rata.

Buruknya kinerja BUMN memang tidak lepas dari akibat berbagai intervensi kepentingan yang mendompleng pada kontrol birokrasi atas BUMN. Bermainnya kepentingan melalui kontrol birokrasi bahkan sudah terlihat sejak tahun 1960, ketika perusahaan-perusahaan milik Belanda yang baru dinasionalisasi harus direstrukturisasi. Sebelum dilakukan nasionalisasi, perusahaan-persahaan Belanda di sektor manufaktur dan perkebunan misalnya, tidak dipisahkan sebagai unit-unit yang otonom, tetapi

terintegrasi secara vertikal pada tingkat nasional sebagai sebuah *trading house* dimana setiap perusahaan melaksanakan seluruh siklus dari kegiatan ekonomi yang mencakup sistem produksi hingga distribusi (eceran, ekspor, dan impor). Namun, karena kuatnya kepentingan untuk membagi-bagikan perusahaan yang dinasionalisasi pada kementerian-kementerian sektoral, struktur sebelum nasionalisasi diubah menjadi berdasar unit-unit perusahaan negara yang terspesialisasi. Dengan kata lain, perusahaan negara dispesialisasikan pada suatu komoditi tertentu, sementara fungsi produksi dan manufakturnya diserahkan pada perusahaan negara lain. Restrukturisasi semacam ini kemudian menghasilkan pembagian perusahaan Negara pada masing-masing menteri teknis sesuai dengan orientasi sektoral mereka. Sementara itu, personil militer terlibat dalam pengelolaan perusahaan negara sebagai upaya untuk melakukan kontrol atas sektor-sektor ekonomi strategis, yang bila ini tidak dilakukan, bisa jatuh ke tangan PKI sebagai kekuatan pesaing terbesarnya ketika itu.

Akibat dari segmentasi ini kinerja BUMN sangatlah berpengaruh sangat signifikan. 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 dari jaringan distribusi internasional dan unit-unit produksi lokal dan regional. Kondisi ini kemudian melemahkan posisi bersaing BUMN.

Di dalam konteks kontrol atas BUMN berkembang pula kondisi yang disebut sebagai *bureaucratic capitalism* atau juga Negara Otoriter Birokrasi (NOB). Suatu kondisi dimana birokrat departemen teknis, personil militer, dan manajer perusahaan Negara memperlakukan BUMN sebagai milik pribadi dan menyalahgunakan wewenang yang dipercayakan kepadanya untuk diraup keuntungan sebesar-besarnya secara pribadi. Dalam kondisi ini tidak heran apabila kemudian mudah terjadi praktik-praktik buruk dalam

BUMN, seperti: memasukkan keuntungan BUMN sebagai pendapatan pribadi ketika perusahaan memperoleh *spread* antara harga resmi dan harga pasar hingga keputusan-keputusan yang tidak lagi berpijak pada pertimbangan-pertimbangan komersil, tetapi lebih pada kepentingan politik (membiayai pusat kekuatan politik dan pejabat secara individual atau kelompok). Pergantian pemerintah dari Orde Lama ke Orde Baru di tahun 1966 dan perkembangannya kemudian hingga tahun 1980-an nyaris tidak mengubah kondisi BUMN seperti tersebut di atas. Tekanan IMF dan *World Bank* yang menghendaki pengurangan jumlah BUMN, pengurangan campur tangan kementerian teknis, otonomisasi manajemen BUMN hanya terasa sebentar dampaknya, karena kemudian yang terjadi adalah penguatan kembali kontrol kementerian teknis atas BUMN di paruh pertama tahun 1970-an.

Konfigurasi kekuatan di dalam birokrasi memang terjadi perubahan dengan munculnya pemerintahan Orde Baru. Dengan duduknya kelompok menteri teknokrat yang menduduki pada posisi Menteri Keuangan, Menteri Perdagangan, Ketua Bappenas serta Gubernur Bank Sentral mendapat dukungan yang kuat dari lembaga-lembaga keuangan internasional. Pandangan mereka terhadap kebijakan ekonomi yang relatif liberal cenderung mengedepankan upaya dekontrolisasi, debirokratisasi, dan deregulasi ataupun korportisme dan privatisasi BUMN, yang pada dasarnya mengurangi ataupun menghilangkan sama sekali intervensi departemen teknis yang berperilaku 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 mereka. Diawal Orde Baru pengaruh orientasi kebijakan mereka terhadap restrukturisasi BUMN sangat kuat. Namun sebagaimana sudah kita lihat pengaruh orientasi kebijakan mereka melemah sejalan dengan meningkatnya pendapatan pemerintah dari sektor minyak.

Pertarungan kepentingan antara kelompok menteri teknokrat di satu sisi dan menteri-menteri yang mengendalikan departemen teknis serta kelompok militer di sisi yang lain (untuk mengendalikan BUMN) terlihat pula disekitar terbentuknya beberapa perundangan yang mengatur BUMN. Undang-undang No. 9 tahun 1969 misalnya, yang menetapkan secara tegas tingkat kemungkinan kontrol dan intervensi yang dapat dilakukan oleh departemen teknis terhadap BUMN berbentuk PT; kontrol dan intervensi tidak bisa lagi dilakukan secara langsung sifatnya tetapi kini melalui Dewan Komisaris dan di kemudian hari dapat dimungkinkan untuk dilakukan privatisasi. Sementara itu, pada bentuk Perusahaan Jawatan kontrol bisa dilakukan secara langsung dan hirarkis. Undang-undang ini merupakan perangkat hukum yang menjadi basis-basis menteri teknokrat, khususnya Menteri Keuangan, untuk meregulasi kontrol dan intervensi yang berlebihan dari menteri-menteri 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 atau PT merupakan perundangan 'kemenangan' hasil pertarungan kelompok militer atas kelompok lainnya. Dan, Undang-undang No. 3 tahun 1983 yang memberikan pembenaran bagi kontrol yang ketat dari departemen teknis ironisnya sering bersifat *ad hoc* (sementara). Sekalipun pada undang-undang ini Menteri Keuangan juga diberi wewenang untuk melakukan kontrol namun harus disadari bahwa sifatnya terbatas pada masalah keuangan saja. Karena itu, sebetulnya departemen teknislah yang menjadi pemegang kendali sesungguhnya atas BUMN bukan kementerian keuangan yang menjadi pemegang sahamnya.

Undang-undang No. 3 tahun 1983 tersebut di atas pada akhirnya menimbulkan struktur kontrol pemerintah yang sangat birokratis. Tentu dengan akibat-akibatnya yang sangat merugikan BUMN, mulai dari:

proses pengambil keputusan yang panjang, prosedur pembeliannya yang memakan waktu, pengarahan pemerintahan yang sangat berlebihan dewan komisaris dan dewan direktur yang berorientasi pada birokrasi bukan pada bisnis, kebijakan manajemen sumberdaya manusia yang kaku, sampai dengan intervensi berbagai aparat birokrasi atas BUMN. Dengan demikian, yang sejatinya BUMN menghasilkan orientasi bisnis, akibat dari regulasi yang kaku terdeskripsi di atas, malah mendorong manajemen BUMN untuk mengembangkan orientasi politik yang sangat kuat daripada orientasi publiknya.

E. Dari Deregulasi Menuju Privatisasi Bumn Di Indonesia

a. Masa Deregulasi BUMN

Jatuhnya harga minyak di pasar dunia dari AS\$36 menjadi AS\$26 per barrel pada tahun 1982 dan dari AS\$26 menjadi AS\$20 per barrel pada tahun 1986 mendorong beberapa perkembangan baru bagi BUMN. Perkembangan ini dipacu oleh fakta bahwa setelah menurunnya pendapatan minyak, pemerintah tidak lagi memiliki kemampuan untuk mendukung secara finansial operasi BUMN memunculkan pemikiran tentang deregulasi dan privatisasi (BUMN). Munculnya pemikiran ini terutama diinisiasi dan didukung oleh menteri-menteri teknokrat, para pengusaha yang tidak mendapat akses terhadap monopoli pada sektor-sektor ekonomi, sebagian politisi, dan tidak sedikit juga para akademisi. Sekalipun mereka ini bukan kelompok yang benar-benar solid, namun kondisi anggaran pemerintah yang mengalami krisis memungkinkan mereka untuk bersatu dan menggulirkan kebijakan deregulasi, dan dalam tahap perkembangan berikutnya, disusul dengan kebijakan privatisasi. Pengaruh World Bank dan IMF pada periode yang sama pun (yang tengah juga mendorong Negara-negara berkembang untuk menerapkan kebijakan yang lebih berorientasi pasar) juga tidak sedikit. Kebutuhan Indonesia untuk memperoleh dukungan dari kedua lembaga tersebut untuk

mendapatkan pinjaman dari negara industri maju memberi jalan masuk bagi World Bank dan IMF untuk menanamkan pengaruhnya pada kebijakan-kebijakan ekonomi. Di sisi lain, hal tersebut tentu saja membuka akses bagi kelompok menteri teknokrat terhadap dukungan internasional dalam menggulirkan kebijakan deregulasi dan privatisasi.

Kondisi anggaran pemerintahan 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 dan kelompok militer yang telah menikmati keuntungan besar dari perekonomian perlindungan pasar yang mereka terapkan selama ini masih sangat kuat pengaruhnya terhadap pengambilan keputusan di puncak pemerintahan. Karena itu, strategi yang dilakukan oleh kelompok menteri teknokrat ialah melakukan deregulasi di sektor perbankan terlebih dahulu. Sementara, di sektor riil—yang dikuasai menteri-menteri teknis—masih harus menunggu beberapa lama untuk bisa sampai dideregulasi.

Dengan kebijakan deregulasi terhadap perbankan, maka bank-bank BUMN tidak lagi diberi fasilitas kredit likuiditas dari Bank Indonesia. Pada sisi lain aturan *credit ceiling* juga dicabut, akibatnya adalah bank-bank pemerintah yang selama ini tidak harus bersusah-payah mencari dana dari masyarakat dan juga tidak perlu menetapkan suku bunga sendiri, kemudian dipaksa memutar otak untuk melakukan strategi putar-haluan. Mereka kini harus bersaing dengan bank-bank swasta untuk memperoleh dana tabungan dan deposito dari masyarakat. Pada level mikro ini menyebabkan manajemen bank pemerintah harus mengembangkan *assets and liabilities management* yang profesional. Deregulasi perbankan selanjutnya yang sangat signifikan terjadi pada tahun 1988 (Andrinof A. Chaniago 2001:60). Deregulasi ini kemudian dikenal dengan Paket Oktober 1988 (Pakto 1988) yang dianggap radikal karena

bukan saja mengurangi *entry barriers* dalam industri perbankan, tetapi juga menghapus kewajiban BUMN untuk menyimpan dana di bank-bank pemerintah. Selain itu, Pakto 1988 juga mempermudah persyaratan untuk membuka kantor-kantor cabang bagi bank swasta yang ada. Kebijakan ini merubah peta kekuatan industri perbankan di Indonesia yang selama ini didominasi oleh bank-bank pemerintah (BUMN). Bank-bank BUMN yang tidak biasa bekerja dalam lingkungan yang kompetitif—seperti yang dipersyaratkan dalam paham neoliberalisme—terpaksa harus kehilangan sebagian pangsa pasarnya. Karena bank-bank swasta lebih mampu bertindak lebih agresif dalam menawarkan produk dan pelayanan perbankan yang lebih menarik pada pelanggannya dibandingkan dengan bank-bank pemerintah.

Deregulasi perbankan tersebut mencapai puncaknya dengan diberlakukannya Undang-undang Perbankan yang baru pada tahun 1992. Undang-undang ini semakin memperkuat pergeseran dari campur tangan langsung ke *indirect intervention* oleh Departemen Keuangan dan Bank Sentral di dalam pengelolaan perbankan. Beberapa perubahan mendasar terjadi disini. Pertama, pelaksanaan undang-undang perbankan tidak lagi didasarkan pada banyak undang-undang sebagaimana yang terjadi pada masa sebelumnya, tetapi kini hanya didasarkan pada: Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan, dan Keputusan Bank Sentral. Dengan demikian, semakin mempermudah bank-bank BUMN untuk melakukan penyesuaian terhadap perubahan yang cepat. Kedua, kemudian juga, diberi penekanan atas 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 yang diperoleh dari minyak, ketimbang memobilisasinya dari masyarakat. Dan ketiga, perubahan penting lainnya, adalah tidak adanya lagi perbedaan pemilikan antara bank pemerintah dan bank swasta. Maksudnya, pengategorian perbankan

yang lampau atas bank pemerintah atau bank swasta sekarang diubah menjadi bank komersil atau bank perkreditan rakyat; yang semuanya menempatkan bank-bank BUMN pada *playing field* yang sama dengan bank swasta, sehingga pada prinsipnya tidak ada lagi perlakuan istimewa yang bisa diterima dari pemerintah (*fairness competition*).

Ketika BUMN di sektor moneter mengalami deregulasi yang sangat signifikan, BUMN di sektor riil mengalami arah yang sebaliknya. Kenyataan ini paling tidak berlaku di awal sektor perbankan mengalami deregulasi. BUMN di sektor industri dan perdagangan mendapatkan perlakuan yang lebih protektif dari pemerintah terutama melalui pemberlakuan Sistem Tata Niaga Impor. Kebijakan sektor riil yang tidak sejalan dengan kebijakan sektor moneter sesungguhnya menunjukkan keterpecahan ditingkat kabinet dalam merespon krisis yang ditimbulkan oleh menurunnya pendapat dari sektor Migas. Sektor riil, khususnya industri dan perdagangan, memang menjadi portofolio dari menteri-mentri kelompok nasionalis yang sangat mendukung kebijakan substitusi impor. Namun munculnya orientasi kebijakan yang lebih protektif juga harus dilihat bukan semata-mata akibat dari tekanan ideologis nasionalisme ekonomi, tetapi juga sesungguhnya cerminan kepentingan yang terpatri dari para konstituen pemerintahan Orde Baru sendiri (terutama kelompok militer dan para pengusaha klien yang mendapat payung proteksi dari pemerintah). Kedua kelompok tersebut sangat mendukung kebijakan substitusi impor karena bagi mereka di situlah sumber kekayaan dan tempat investasi yang paling mungkin. Dalam kerangka kebijakan proteksionis seperti inilah kesinambungan keuntungan dan bisnis mereka melekat.

Diawal masa-masa deregulasi BUMN di sektor perbankan yang mengarah pada penguatan mekanisme pasar, BUMN di sektor riil diisoliasi dari kekuatan-kekuatan pasar oleh pihak-pihak tertentu. Malah dengan Sistem Tata Niaga Impor yang diberlakukan bukan

saja mereka menjadi lebih defensif tetapi juga menjadi terminal bagi perluasan mekanisme patronase yang melibatkan birokrat dan keluarganya. Tidak mengheran jika pada antara tahun 1983—1986 dimana pada periode ini BUMN sektor perbankan sedang mengalami deregulasi awal, BUMN sektor riil terlibat dalam sistem impor dan pemberian lisensi yang sangat luar biasa terhadap kelompok-kelompok usaha yang memiliki akses terhadap pusat-pusat kekuasaan dalam birokrasi (Marie E. Pangestu 1987). Namun, karena dampaknya terhadap ekonomi biaya menjadi tinggi –dan juga karena pengaruh deregulasi moneter yang mau tidak mau harus diikuti oleh deregulasi di sektor riil, maka kebijakan proteksionis secara gradual terpaksa ditinggalkan.

Tabel 1. Beberapa Kebijakan Deregulasi

1983	▪ Deregulasi sistem perbankan.
1984	▪ Penyederhanaan perizinan dan pengurangan tariff dibidang tata niaga serta pengurangan proteksi (Inpres No. 4). ▪ Deregulasi ekspor-impor (Inpres No. 4).
1986	▪ Paket Mei, memberikan kebebasan kepada sebagian produsen eksportir untuk mengimpor langsung kebutuhan impor mereka. ▪ Paket Oktober, pembebasan sebagian barang impor dari pemberlakuan Tata Niaga.
1987	▪ Paket Januari tentang Eskpor. ▪ Kebijakan Juli tentang Penyederhanaan Kuota Tekstil. ▪ Paket Kebijakan Desember tentang Pasar Modal, Tarif, dan Perizinan.
1988	▪ Paket Oktober tentang Liberalisasi Keuangan. ▪ Paket Desember tentang Pasar Modal dan Modal Ventura.
1989	▪ Paket Kebijakan Juni tentang Penataan BUMN. ▪ Keppres No. 53/1989 tentang Swastanisasi Kawasan Industri.
1991	▪ Paket Februari tentang Globalisasi Perbankan. ▪ Peket Kebijakan Juni tentang Investasi (Pelonggaran Daftar Negatif Investasi).

1994 ▪ Paket Kebijakan Mei tentang Keleluasaan Investor Asing di Sektor Riil, Pasar Modal, dan Industri Media-Massa.

Sumber: Diolah dan dimodifikasi dari Yahya A. Muhaimin (1991), Kunio (1991), Leo Suryadinata 1995; Andrinof A. Chaniago (2001) dan Emmerson (2001).

b. Masa Liberalisasi BUMN

Deregulasi dan liberalisasi di sektor perbankan yang mempengaruhi keberadaan bank-bank BUMN berlangsung sampai *point of no return*. Bukan saja karena tidak ada pilihan kebijakan lain, tetapi 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 Rp131,6 triliun terhadap investasi total (55%). Kontribusi ini memang diperlukan sebagai bagian dari penguatan peran sektor swasta dalam pembangunan dengan strategi pada pertumbuhan yang berorientasi ekspor. Keberhasilan tersebut membuat para penganjur kebijakan deregulasi memperoleh konstituen yang semakin besar dalam politik, sehingga memperkuat tekanan pada kekuatan-kekuatan antideregulasi untuk mengikuti langkah kebijakan serupa yang diambil pada sektor moneter. Karena itu, kemudian deregulasi tidak saja pada sektor industri dan perdagangan, tetapi juga meluas pada sektor-sektor infrastruktur, seperti: telekomunikasi, listrik dan jalan.

Sektor infrastruktur, seperti: telekomunikasi, listrik dan jalan, 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* (perlambatan) yang tidak lagi sanggup dipenuhi oleh Negara melalui BUMN yang ada, semacam: Telkom, PLN, dan Jasa Marga. Ketiga BUMN ini sudah sejak lama masing-masing memonopoli,

listrik, dan jalan. Namun akibat dari tekanan perlambatan struktur industri ini mulai dilepas secara bertahap. Terlihat misalnya dari deregulasi industri yang ditempuh adalah dimana sektor swasta diizinkan masuk ke bisnis telekomunikasi bukan dasar, sementara pengopersian jaringannya tetap menjadi monopoli Telkom. Begitu pula pada kelistrikan, swasta diizinkan masuk namun baru pada tahap pembangunan dan pengoperasian pembangkit listrik. Padahal masuknya swasta dimaksudkan untuk mengisi kekurangan investasi yang tidak bisa lagi dipenuhi oleh badan-badan usaha milik negara tadi.

Namun dalam proses demonopolisasi sektor-sektor infrastruktur unsur patronase dan kronisme bermain sangat kuat. Karena ternyata perusahaan swasta yang masuk adalah kelompok-kelompok bisnis yang sangat dekat dengan pusat kekuasaan politik. Sehingga tidak satupun bisnis dari sektor infrastruktur yang didemonopolisasi yang tidak dimasuki oleh kelompok bisnis ini. Bahkan karena teramat kuatnya pengaruh kelompok bisnis ini terhadap pengambilan keputusan di level elit birokrasi, akhirnya menempatkan BUMN yang sangat besar sekalipun, seperti: Telkom, PLN dan Jasa Marga, berada pada posisi tawar yang rendah. Kecenderungan yang terjadi di dalam deregulasi sektor infrastruktur nyaris merupakan “pengalihan asset strategis” dari BUMN kepada perusahaan swasta.

Deregulasi dan liberalisasi 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 melakukan restrukturisasi atas BUMN. Namun perdebatan muncul disekitar arah restrukturisasi ini.

Perdebatan dimuali karena pemikiran dominan yang berkembang sejak era-1980-an ditingkat internasional berkenaan dengan perusahaan negara adalah privatisasi. Pemikiran ini pula, bersama-sama dengan deregulasi dan liberalisasi ekonomi, yang dipromosikan oleh World Bank dan IMF di Negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, melalui persyaratan pinjaman yang dikenakan kepada negara-negara peminjam dana dari lembaga ini. Dalam proses kebijakan ekonomi ditingkat kabinet, pemikiran yang sedang dominan tersebut masuk lewat pintu para menteri teknokrat yang sudah sejak pertengahan 1980-an menggulirkan kebijakan deregulasi. Menteri Keuangan sebagai pelaku penting kebijakan dari kelompok teknokrat mendorong privatisasi BUMN. Sementara menteri-menteri lain, khususnya Menteri Pertanian dan Menteri Pekerjaan Umum, menentang privatisasi dan justru malah mengedepankan konsolidasi, reorganisasi, dan penataan ulang BUMN. Pro dan kontra kebijakan yang melibatkan masing-masing pendukungnya di dalam maupun di luar birokrasi relatif cukup panjang, berlangsung sampai kurang lebih dua tahun. Hingga pada akhirnya mendorong Presiden Soeharto untuk mengambil kebijakan ‘jalan tengah’ berupa opsi yang sangat luas maknanya dari restrukturisasi perusahaan Negara di Indonesia (mencakup perubahan status BUMN, kontrak manajemen, *merger*, *go-publik*, *joint venture* atau *joint operation*, penjualan BUMN dan likuidasi (Inpres No. 5 tahun 1988)).

Sesungguhnya pilihan atas kebijakan yang sangat luas tersebut di atas merupakan *political settlement* dari berbagai kepentingan yang terlibat atas permasalahan BUMN. Lebih khusus lagi merupakan strategi kebijakan ekonomi-politik presiden yang berusaha untuk mempertahankan perimbangan kepentingan masing-masing konstituennya di dalam maupun luar negeri. Di sini menjadi jelas bahwa di Indonesia privatisasi perusahaan Negara hanyalah salah satu dari berbagai pilihan kebijakan yang mungkin untuk dilakukan. Kecenderungan awal

menunjukkan bahwa tindakan privatisasi diterapkan lebih pada BUMN kecil, dan itupun sering merupakan opsi kebijakan terakhir manakala pilihan-pilihan lain tidak bisa lagi efektif. Hingga tahun 1997 diperlukan waktu enam tahun untuk akhirnya pemerintah bisa mengenakan tindakan privatisasi (hanya) di dua BUMN besar (Semen Gresik dan Indosat). Itupun dilakukan dengan bentuk parsial, yakni di mana pemilikan negara 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 di dalam pembangunan infrastruktur jalan raya. Dalam struktur ekonomi-politik pembangunan di Indonesia bentuk semacam ini memang tampaknya yang paling sesuai. Sebab, BUMN yang sudah melemah kemampuan finansialnya akan memperoleh dukungan ‘sumber daya’ dari sektor swasta yang relatif kuat. Dalam konteks lain, hal ini menjadi akses bagi sektor swasta untuk masuk ke dalam sektor-sektor yang lebih strategis—di mana sebelumnya hanya dikuasai oleh negara.

Perkembangan waktu itu juga menunjukkan bahwa arah menuju deregulasi, liberalisasi 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 diambilalih dari beberapa departemen teknis, dan ditempatkan di bawah pengawasan Badan Pengelola Industri Strategis (BPIS) yang berada di bawah Menteri Riset dan teknologi. Dengan argumen industri strategis tersebut sengaja diisolasi dari kemungkinan-kemungkinan tindakan privatisasi yang justru sesungguhnya sedang diimplementasikan dibawah koordinasi Menteri Keuangan. Perkembangan ini merupakan manifestasi dari pertarungan kepentingan di sekitar Presiden Soeharto yang sudah lama berlangsung antara kelompok menteri yang mengedepankan strategi industrialisasi—yang didasarkan pada *comparative advantage*—dengan kelompok

mentri yang menempuh transformasi industri melalui campur tangan yang kuat dari negara. Dalam konstelasi dan kontestansi kepentingan tersebut Presiden Soeharto menempatkan dirinya berada di tengah-tengah yang terkadang bergerak agak ke arah kelompok pertama yang proliberalisme pasar, dan terkadang pula bergerak ke arah yang kontra pada penguatan mekanisme pasar (yang mengedepankan kebijakan nasionalisme). Hal tersebut dilakukannya tergantung pada tingkat dan skala krisis ekonomi yang dihadapi. Kebijakan untuk menjaga keseimbangan ini yang sesungguhnya merupakan ciri penting dari manajemen ekonomi-politik presiden, sangat menandai proses deregulasi, liberalisasi dan privatisasi BUMN hingga menjelang berakhirnya pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998.

c. Privatisasi BUMN dari Privatisasi Manajemen Menuju Privatisasi Pemilikan

Restrukturisasi BUMN sejak paruh kedua tahun 1980-an dan awal tahun 1990-an polanya lebih menuju pada penataan kembali hubungan didalam pemerintahan—antara kementerian teknis dan manajemen BUMN—dan penataan hubungan antara BUMN dengan pasar. Pola restrukturisasi semacam ini tidak lepas dari pengaruh teori yang sedang berkembang saat itu. Yang inti dari kesemua pandangan yang berkembang pada waktu itu ialah pemisahan manajemen kebijakan dari pemberian pelayanan, penggunaan indikator kerja yang eksplisit, ekspose terhadap kompetisi, korporatisme unit-unit birokrasi atas basis *arm-length*, orientasi yang kuat terhadap hasil dan konsumen, serta 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. Pada sisi lain, menghadapkan BUMN pada kekuatan-kekuatan pasar. Buruknya kinerja BUMN yang sejauh ini, menurut penalaran

teori ini, terjadi akibat tidak adanya onomi manajemen dan persaingan bebas. Argumen yang mendasari pernyataan tersebut adalah bahwa otonomi memberi fleksibilitas kepada manajemen untuk melakukan optimasi *factors-mix*, diversifikasi usaha dan penjangkangan modal. Sementara penggunaan indikator kinerja, yang merupakan akibat dari pergeseran langsung kontrol pemerintah berfungsi sebagai sistem pemantauan yang sangat diperlukan untuk mengarahkan dan mengendalikan perbaikan kinerja. Sementara ekspos terhadap persaingan bisa menggerakkan inovasi dan perilaku sadar biaya dari manajemen BUMN.

Apa yang terjadi dengan restrukturisasi BUMN sejak paruh kedua tahun 1980-an dan awal tahun 1990-an sebetulnya tidak terlalu jauh dari garis teori di atas. Dalam paket restrukturisasinya ada kebijakan yang dimaksudkan untuk memperbaiki tatanan kelembagaan yang mengatur hubungan BUMN dengan pemerintah dan pasar. Penggunaan indikator kinerja dan dan perencanaan strategis –yang diatur oleh SK.Menkeu. No. 70/KMK.00/1989 dan SK. Menkeu. No. 741/KMK.00/1989— BUMN oleh Menteri Keuangan dalam proses pengawasan kementerian 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 kebijakan, dan diprivatisasi bahkan likuidasi, ataupun mengikuti opsi kebijakan lain yang sudah dirumuskan seperti dipecah ke dalam beberapa perusahaan yang lebih kecil, *joint venture* dan sejenisnya. Kombinasi antara indikator kinerja dan opsi restrukturisasi telah menciptakan ancaman konstan terhadap manajemen BUMN maupun terhadap kementerian teknis yang mengawasinya. Kerana setiap saat BUMN bisa dilikuidasi ataupun diprivatisasi jika kinerjanya tidak memuaskan.

Indikator kinerja dan perencanaan strategis juga bisa membantu meningkatkan

regularitas dan prediktabilitas dalam hubungan antara BUMN dengan departemen teknis yang mengawasinya. Dengan adanya indikator kinerja menteri-mentri yang mengawasi BUMN tidak bisa lagi menyembunyikan kerugian BUMN di balik argumen BUMN sebagai agen pembangunan. Begitu pula sebenarnya mereka tidak bisa melakukan campur tangan ke dalam manajemen BUMN tanpa mempertimbangkan akibat-akibatnya atas kinerja keuangan BUMN. Untuk para manajer BUMN, indikator kinerja juga membantu mereka untuk ‘melawan’ campur tangan *ad hoc* dari kementerian teknisnya ke dalam BUMN, selain juga membuat mereka lebih peduli pada *bottom-line* perusahaan. Sementara itu, perencanaan strategis membantu prediktabilitas dalam meningkatkan keteraturan dan keterampilan melalui basis tujuan, strategi dan program yang disepakati terlebih dulu antara kementerian dengan manajemen BUMN, sehingga bagi keduanya ada kejelasan sasaran.

Kebijakan lain diarahkan pada pemisahan tujuan sosial dari tujuan komersial serta penetapan sistem imbalan jasa dan sanksi bagi direksi BUMN yang ditentukan berdasar pencapaian kinerja BUMN. Idealnya setiap tujuan sosial yang dibebankan oleh 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 berbeda. Kebijakan yang lebih penting lagi terlihat dari keharusan merubah status badan hukum semua BUMN yang masih berbentuk Perjan dan Perum ke bentuk Perseroan Terbatas (PT). 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 personil bukan lagi pegawai negeri, dan cakupan kegiatan usahanya juga 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*.

Sementara itu, hubungan BUMN dengan pasar telah dikoreksi dengan berbagai paket kebijakan deregulasi yang berupaya memperbaiki bekerjanya kekuatan-kekuatan yang menentukan persaingan dalam industri. Misalnya pada tahun 1998 *entry barriers* ke dalam industri perbankan relatif sudah dikurangi. Pada sisi lain deregulasi pasar modal juga membuka tersedianya produksi 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 antarbank. Pada sektor lain seperti telekomunikasi dan kelistrikan yang sudah sejak lama struktur pasarnya monopolistik kini sudah mulai berubah pula. Industri kelistrikan telah mengalami diferensiasi dan *unbundling*, di mana partisipasi swasta dimungkinkan dalam satu atau lebih tahapan *value chain*-nya. Kemudian struktur pasar yang 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.

Secara keseluruhan, persaingan dan diferensiasi bersama dengan penggunaan indikator kinerja, perencanaan strategis, kejelasan sasaran, manajemen yang otonom, serta sistem imbal-jasa dan sanksi bagi pimpinan BUMN, sebenarnya sedang berusaha merubah karakter BUMN dari unit birokrasi menjadi *corporate*. Perubahan yang disebut korporatisasi ini sesungguhnya adalah privatisasi manajemen yang dari pertimbangan

politis (*relative*) bisa diterima di Indonesia yang memiliki kecenderungan kultural-ideologis; serta struktur ekonomi-politik yang lebih mendukung peran BUMN yang kuat dalam perekonomian. Karena itu, bisa dikatakan bahwa privatisasi manajemen adalah '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. Impak dari korporatisasi ini adalah BUMN akan tetap berada di tangan negara namun ditempatkan dalam kondisi dimana mereka harus disiplin—jika tidak hendak mengatakan tunduk—pada kekuatan-kekuatan pasar dan bukan lagi kekuatan-kekuatan politik.

Secara teoretik privatisasi manajemen dibangun di atas argumen yang mengatakan bahwa pemilikan perusahaan oleh negara (*state ownership*) bukan penyebab inefisiensi. Menurut argumen ini sejauh BUMN dapat ditundukkan pada disiplin pasar, maka tidak akan ada masalah dengan inefisiensi dan inovasi perusahaan. Selanjutnya BUMN bisa menampilkan perilaku perusahaan swasta jika memiliki lingkungan pengaturan yang kondusif. Dengan demikian dalam privatisasi manajemen kuncinya terletak pada peningkatan efisiensi dan akuntabilitas melalui penundukkan BUMN pada kekuatan pasar yang kompetitif serta melalui pencontohan pada manajemen perusahaan-perusahaan swasta.

Pengalaman privatisasi BUMN di Indonesia menunjukkan privatisasi manajemen sebagai upaya 'kompromi politik awal' dan sebagai tahapan interim menuju privatisasi kepemilikan, dan kemudian dalam perkembangan selanjutnya mengambil jalan tengah sebagai 'kompromi politik akhir.' Pola jalan tengahnya adalah BUMN besar yang sangat strategis, seperti: Telkom, Indosat dan 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 pada

sektor-sektor yang dianggap sudah tidak strategis lagi –seperti kertas dan hotel, misalnya—diprivatisasikan secara penuh melalui penjualan langsung pada pihak asing.

d. Privatisasi Kepemilikan Sebagai '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. Perubahan mencolok terjadi pada bentuk organisasi bisnis dari struktur birokrasi menjadi struktur multidivisi ataupun struktur lain yang didasarkan kepada segmen pasar yang dilayani. Selain itu pembentukan *profit center* menjadi pilihan lain manakala struktur multidivisi tersebut tidak dapat diterapkan. Perubahan pada stuktur ini menjadi salah satu pertanda bahwa pergeseran orientasi sedang terhadai pada manajemen BUMN, dari orientasi ke atas (birokrasi) menjadi pada konsumen; dan dari orientasi politik kearah orientasi bisnis. Keduanya ini menjadi langkah penting untuk memperbaiki citra produk dan pelayanan BUMN yang selama ini memang tidak terlalu bagus dibenak konsumen.

Tidak sedikit BUMN yang melakukan penataan ulang organisasi bisnisnya terpaksa harus pula melakukan *delaying* atau *rightsizing*. Tindakan ini merupakan upaya untuk lebih merampingkan organisasi BUMN yang dirasa begitu gemuk. Pemangkasan lapisan manajemen, terutama tingkat menengah, dan pengurangan personil—yang memang sering jauh melebihi kebutuhan personil yang semestinya—menjadi penyebab utama membengkaknya biaya-biaya usaha yang pada gilirannya akan (juga) meningkatkan biaya produksi. Karena itu, langkah ini sangat tepat untuk meningkatkan daya saing bisnis BUMN terhadap perusahaan-perusahaan swasta. Harus diakui dalam kaitan ini bahwa untuk BUMN yang berada pada industri yang sebelumnya juga sudah kompetitif. Sesungguhnya BUMN mengalami

gap dari perusahaan swasta pada tiga sektor. Pertama, adalah *performance gap* yang mencakup kualitas, biaya, *cycle-time*, logistic, produktivitas dan sistem administrasi. Kedua, *adaptability gap*, pilihan portofolio usaha, bauran produk, harga-kinerja dan model-model bisnis yang dikembangkan. Terakhir, 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-perusahaan swasta. Untuk meningkatkan daya saing terhadap perusahaan swasta domestik maupun global, khususnya lagi perusahaan multinasional, BUMN memang memerlukan perubahan mendasar pada orientasi manajemennya. Mereka bukan saja harus memikirkan langkah untuk melampaui pesaingnya (dalam artian kualitas dan biaya), tetapi juga harus memikirkan kembali logika yang mendasari portofolio bisnisnya, dan memobilisasikan seluruh sumberdaya untuk menciptakan pasar serta bisnis baru guna membangun arah stratgis yang fokus.

Kualitas sumberdaya manusia (SDM) juga sering menjadi kendala yang harus dihadapi dalam rangka memodernisasi manajemen BUMN. Kenyataan menunjukkan SDM BUMN sangatlah lemah. Dari sudut komposisi kompetensi yang ada, banyak SDM BUMN berlatarbelakang teknis, dan kurang memiliki kompetensi manajerial yang baik. Padahal justru kompetensi seperti *managerial skill* diperlukan untuk mengembangkan usaha bisnis di dalam lingkungan yang kompetitif. 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, sebagian pangsa pasar BUMN jatuh pada pihak perusahaan swasta yang menjadi kompetitornya. Buruknya kulaitas SDM BUMN untuk sementara diatasi dengan rekrutmen SDM dari sektor swasta ataupun dari sektor lain. Namun hal ini hanya berlaku untuk tenaga pimpinan puncak BUMN. Dan itupun sangat tergantung pada

inisiatif menteri departemen teknis yang mengawasinya. Beberapa figur pimpinan dari luar BUMN, khususnya dari swasta, misal: Mangunsubroto di PT. Timah, Cacuk Sudaryanto di PT. Telkom, Robi Johan di Bank mandiri, berhasil melakukan perubahan yang cukup berarti di tubuh dan manajemen BUMN. Kehadiran mereka memang sangat diperlukan terutama untuk menebarkan pola-pola budaya baru ke dalam manajemen BUMN, khususnya semangat *entrepreneurship*, kemandirian, dan juga profesionalisme usaha yang memang selama ini relatif kurang.

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 hal tersebut terakhir dimaksudkan agar 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 BUMN pada visi dan strategi bisnis baru perusahaan. Nilai-nilai baru yang menyiratkan kedekatan dengan konsumen, semacam *responsiveness* dan empati, mulai disosialisasikan kepada para pegawai. Walaupun sejauh ini tingkat difusinya masih agak lambat dalam perusahaan, penebaran nilai-nilai semacam ini menjadi langkah penting bagi perkembangan BUMN kedepan yang lambat laun menghadapi lingkungan yang semakin kompetitif dan bahkan *turbulent*.

Sayang semua perubahan tersebut diatas tampak pada masing-masing BUMN berbeda dalam gradasi lingkup perubahan yang dijangkaunya, kecepatan perubahannya, maupun temponya. BUMN sektor perbankan termasuk yang agak cukup mendasar dalam melakukan modernisasi manajemen kemudian disusul oleh BUMN di sektor infrastruktur (khususnya telekomunikasi). Gradasi perubahan manajemen pada BUMN di sektor lain tampak sangat dipengaruhi oleh dukungan politis dari menteri teknis yang mengawasinya. BUMN yang mendapat dukungan semacam

ini umumnya mudah melakukan perubahan-perubahan radikal, seperti dalam penjualan asset perusahaan yang sudah tidak produktif dan mengurangi jumlah pegawai yang tidak lagi kompetitif.⁸ Sehingga dalam waktu 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 Kementerian Keuangan yang berguna untuk melakukan privatisasi parsial.

Tetapi pada pihak lain tidak sedikit pula BUMN yang sulit untuk mencapai perubahan yang cukup signifikan dalam efisiensi dan tingkat keuntungan yang dicapainya. Beberapa diantaranya karena mereka memikul beban biaya operasi yang sangat berat akibat faktor input yang terlalu mahal, yang kebetulan dipasok oleh perusahaan-perusahaan yang memiliki *political clout* yang sangat kuat. BUMN semacam ini sebetulnya sudah sejak lama menjadi bagian dari *high-cost economy* 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* belum cukup kuat tergoyahkan oleh kondisi ekonomi yang sebetulnya sudah semakin buruk. Dan, nyatanya sistem ini baru tergoyahkan ketika krisis ekonomi tahun 1998 berlangsung. Sebelum krisis terakhir ini sistem patronase tetap jalan, walaupun dalam ruang yang semakin terbatas. Padahal sebetulnya pada saat yang sama sekolmi sedang mengalami deregulasi dan liberalisasi, yang dengan demikian mendorong penguatan mekanisme pasar dalam pengaturan alokasi sumberdaya. Berlangsungnya dua kecenderungan yang kontradiktif ini memang terkait dengan gaya patrimonial dari kepemimpinan Presiden Soeharto waktu itu. Kesenambungan patronase

8 Seperti terjadi pada tahun awal 1990-an yang dilakukan oleh Menteri Pertambangan pada PT. Timah, misalnya.

pada para pendukungnya selain juga kinerja ekonomi yang cukup bagus menjadi faktor penentu bagi kesinambungan kekuasaannya. Pola yang terlihat adalah sejauh kinerja ekonomi secara keseluruhan tidak terganggu terlalu buruk patronase terus berlanjut. Dalam konteks gaya patrimonial presiden, BUMN dijadikan saluran dimana patronase diberikan, sehingga perubahan signifikan kearah pencabutan patronase yang merugikan harus datang ataupun mendapat dukungan dari Presiden Soeharto sendiri. Inilah realitas politik yang sebetulnya menjadi *prima causa* dari persoalan BUMN. Namun kemudian manakala runtuhnya kekuasaan Presiden Soeharto beserta seluruh sistem ptronasenya akibat krisis ekonomi tahun 1998 menjadi babak penting bagi perbaikan kinerja dan restrukturisasi BUMN.

F. Kesimpulan

Restrukturisasi BUMN di Indonesia masih belum selesai. Namun beberapa perubahan yang cukup signifikan sudah mulai terlihat. Ketika tahun 1986, kebijakan restrukturisasi BUMN digulirkan jumlah BUMN yang ada adalah 226 pada tahun 1995 jumlah ini menyusut menjadi 180; kemudian pada tahun 1997 berkurang lagi menjadi 160 BUMN. Jumlah ini memang menurun drastis jika dibandingkan dengan jumlah 600 BUMN di tahun 1957. Penurunan juga terlihat dibidang investasi. Statistik menunjukkan investasi publik mewakili 36,8% dari keseluruhan investasi pada periode 1974-1979, dibandingkan 34,9% untuk swasta domestik dengan 28,9% untuk investasi asing. Namun pangsa investasi sektor publik ini menurun menjadi 25% pada periode 1989—1994, dibandingkan dengan 67% dari swasta domestik dan 8% dari investasi asing (Booth 1998:108). Perubahan ini menunjukkan penurunan peran BUMN di dalam perekonomian. Sementara di lain pihak peran swasta meningkat tajam.

Seberapa jauh peran yang satu akan dipertahankan dan yang lain akan dikembangkan, tampaknya pemerintah

sendiri belum mempunyai konsepsi yang jelas mengenai hal itu. Karena langkah restrukturisasi yang diambil sebetulnya lebih bersifat pragmatis ketimbang ideologis. Pada sisi lain, pihak swasta domestik yang dulu mengambil alih kepemilikan pemerintah di BUMN ataupun yang kemudian memasuki sektor-sektor ekonomi yang ditinggalkan oleh BUMN, secara ekonomi maupun politis kini sulit untuk bisa berkembang seperti dulu. Karena secara ekonomis asset-asset mereka dikuasi oleh pemerintah melalui BPPN—yang kemudian dianulir oleh pemerintah karena banyak tarik-ulur politis didalamnya. Dengan demikian, praktis sejak krisis ekonomi tahun 1997 yang sebenarnya mengambil alih peran BUMN dalam perekonomian Indonesia adalah swasta asing, terutama perusahaan multinasional dan atau transnasional (MNC dan TNC), karena merekalah yang sebetulnya memiliki daya untuk membeli BUMN-BUMN yang dijual.

Dengan semakin luasnya pijakan MNC/TNC dalam sektor-sektor ekonomi di Indonesia, nasionalisme ekonomi yang menjadi kecenderungan ideologis kuat dalam kebijakan awal ekonomi Indonesia menjadi tidak relevan lagi. Mungkin tidak pernah terbayangkan oleh pemerintah posisi semacam ini diawal restrukturisasi BUMN tahun 1980-an. Karena ketika itu kita memang tidak menyadari bahwa kita telah masuk dalam perangkap neoliberalisme, sehingga dalam setiap kebijakan ekonomi-politik yang dihasilkan di negeri ini tidak lain hanyalah cerminan dari kepentingan akumulasi modal/kapital kelompok *international financial institutions*. Sehingga tidak perlu heran apabila penarikan subsidi bagi publik, penghapusan ideologi 'kesejahteraan bersama' dan pemilikan komunal menjadi kepemilikan privat, penyingkirkan segala hal mengganggu yang perdagangan bebas (*free trade*), pemberlakuan deregulasi atas peraturan pemerintah yang menghambat masuknya modal asing, privatisasi (memberikan semua pengelolaan perusahaan negara kepada pihak swasta), hingga melepaskan nilai tukar mata uang

pada pasar tanpa intervensi pemerintah akan menjadi perilaku negara yang terlihat biasa (walau sebenarnya represif-ideologis) dalam suasana iklim kebijakan yang neoliberalis.

Daftar Pustaka

- Andrinof A. Chaniago. 2001. *Gagalnya pembangunan: kajian ekonomi politik terhadap akar krisis Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Booth, A. 1998. *The Indonesia economy during Soeharto era*. Oxford: Oxford University Press.
- Burger, D.H. 1977. *Perubahan-perubahan struktur dalam masyarakat Jawa*. Jakarta: Bhratara.
- Emmerson, D.K. (ed.). 2001. *Indonesia beyond Soeharto: negara, ekonomi, masyarakat, transisi*. Jakarta: Gramedia.
- Kunio, Y. 1991. *Kapitalisme semua Asia Tenggara*. Jakarta: LP3ES.
- Leo Suryadinata. 1995. *Golkar dan militer: studi tentang budaya politik*. Jakarta: LP3ES.
- Mari E. Pangestu. 1987. Survey of recent development. *Buletin of Indonesia Economic Studies* 23(1).
- Mohtar Mas'oed. 1989. *Ekonomi dan struktur politik Orde Baru 1966-1971*. Jakarta: LP3ES.
- Polak, J.J.. 1939. *The national income of the Netherlands-Indies in 1921-1939*. New York: Institute of Pacific Relation.
- Rizal Mallarangeng. 2002. *Mendobrak sentralisme ekonomi Indonesia 1986-1992*. Jakarta: KPG.
- Yahya A. Muhaiman. 1991. *Bisnis dan politik: kebijaksanaan ekonomi Indonesia 1950-1980*. Jakarta: LP3ES.