

Restrukturisasi Peran BUMN: Tinjauan Ideologis dan Ekonomis¹

Oleh Bacelius Ruru²

Pendahuluan

Indonesia dipandang sebagai salah satu negara dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pertumbuhan pendapatan perkapita selama 25 tahun masa PJP I termasuk diantara salah satu dari 10 negara tertinggi diantara negara berkembang. Penurunan kemiskinan juga mengalami hal yang sama. Pengelolaan ekonomi makro negara yang sehat, diversifikasi usaha, liberalisasi dan deregulasi yang ditempuh telah menambah jaminan kepastian keberhasilan upaya pembangunan ekonomi yang dilaksanakan. Pemerintah berhasil mengendalikan harga barang dan jasa pada tingkat wajar yang dirasakan sangat membantu kesejahteraan para penerima pendapatan tetap, di samping peningkatan kondisi lingkungan yang kondusif bagi pelaksanaan pembangunan ekonomi lebih lanjut. Produksi pangan juga berhasil ditingkatkan sehingga mampu menyediakan pangan bagi penduduk yang semakin meningkat, bahkan pada saat tertentu kita dapat memperoleh surplus produksi pangan. Ekspor barang meningkat pula sebesar 13 % pertahun sejak tahun 1965 dan pada beberapa tahun terakhir Indonesia telah diakui sebagai salah satu negara eksportir barang yang cukup mampu bersaing.

BUMN sebagai agen pembangunan

Dalam mencapai berbagai keberhasilan tersebut diatas, BUMN berperan sangat menonjol. Sebagai agen pembangunan dengan dukungan penuh (khususnya dukungan dana dari pemerintah), BUMN adalah penyedia utama dari berbagai barang dan jasa untuk konsumsi maupun bahan baku atau penolong bagi proses produksi selanjutnya. Barang dan jasa yang dihasilkan oleh BUMN seperti dimaksud diatas adalah garam, listrik, telekomunikasi, minyak dan gas bumi, pupuk produk pertanian, angkutan darat, laut dan udara, pegadaian, perbankan dan lain-lain. Masalah penting yang pernah dialami oleh pemerintah selama pelaksanaan pembangunan selama PJP I adalah jatuhnya harga minyak. Pada kurun waktu 1970-an hingga 1980-an, karena harga minyak bumi cukup baik (*oil-boom*), maka negara memperoleh penerimaan yang besar. Hasil penerimaan dari penjualan minyak bumi tersebut oleh negara telah dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk akselerasi pembangunan, melalui akselerasi pembangunan infrastruktur ekonomi termasuk pembangunan BUMN. Pembangunan BUMN dengan dana hasil penjualan minyak memungkinkan BUMN untuk dapat melaksanakan peran sebagai agen pembangunan. Kemudian pada tahun 1986 harga minyak bumi jatuh. Kejadian ini merupakan pukulan yang sangat berat bagi perekonomian

¹ Makalah ini telah disampaikan pada Seminar Nasional : Agenda Aksi Liberalisasi Ekonomi dan Politik di Indonesia, diselenggarakan oleh Fakultas Ekonomi, Universitas Islam Indonesia pada tanggal 22 Mei 1996 di Yogyakarta.

² Direktur Jendral Pembinaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Departemen Keuangan

nasional. Penurunan penerimaan negara dari migas pada waktu itu hampir mencapai 8% dari GDP, sepertiga dari penerimaan ekspor dan 14% dari penerimaan APBN dalam setahun. Pengalaman yang memprihatinkan tersebut, mendorong pemerintah untuk menetapkan kebijaksanaan anggaran yang ketat, yakni bahwa semua subsidi harus dikurangi dan pada akhirnya harus dihapuskan. Dengan berakhirnya masa *oil-boom* maka dimulailah masa pengurangan subsidi bagi berbagai kegiatan perekonomian termasuk subsidi kepada BUMN. Anggaran pemerintah akan difokuskan untuk pembangunan sarana perekonomian baik fisik maupun sosial, termasuk pembangunan SDM.

Tantangan PJP II meningkat, peran usaha swasta juga meningkat

Di pihak lain tantangan yang dihadapi tampak semakin berat. Tugas-tugas pembangunan pada masa PJP II terus mengalami peningkatan dibandingkan dengan PJP I yang lalu, karena adanya tuntutan peningkatan pembangunan yang perlu dilaksanakan baik sasaran, kualitas, pemerataan, kesinambungan pembangunan maupun penyediaan lapangan kerja. Bersamaan dengan adanya tuntutan peningkatan berbagai aspek pembangunan tersebut, telah terjadi pula pergeseran pemeran utama pelaksanaan pembangunan. Sesuai dengan tahapan pembangunan yang kini sudah memasuki tahapan tinggal landas, maka ekonomi nasional akan lebih banyak tumbuh dengan kekuatan sendiri, sehingga peran pemerintah tidak lagi dominan dalam pembangunan seperti pada masa PJP I.

Keperluan investasi meningkat untuk PJP II

Kebutuhan investasi untuk melaksanakan PJP II juga meningkat dengan pesat. Untuk Pelita IV dengan sasaran pertumbuhan

7,3% per tahun dibutuhkan dana investasi sebesar Rp. 815 triliun, dari usaha swasta atau non-APBN (termasuk BUMN diharapkan sebesar Rp. 627 triliun atau 77%, sedang porsi Pemerintah adalah Rp. 188 triliun atau 23%). Badan Usaha Milik Negara sebagai unsur pelaku ekonomi nasional dengan sendirinya harus turut berperan dalam menjamin keberhasilan pembangunan PJP II melalui investasi yang akan dilakukan.

Lingkungan eksternal yang terus berubah

Masalah lain yang perlu diperhatikan pula adalah semakin kuatnya arus globalisasi perdagangan. Kesepakatan multi lateral dan regional seperti GATT, GATS, APEC, dan AFTA telah menambah kepastian bahwa globalisasi itu tidak mungkin dapat dihindari lagi. Berbagai perjanjian disebut di atas akan memberi kesempatan yang luas pada aliran barang dan jasa melewati batas-batas negara dengan menghilangkan hambatan-hambatan perdagangan baik tarif maupun nontarif, akan merupakan ancaman tetapi sekaligus juga merupakan kesempatan. Karena dengan menjadi perusahaan global maka perusahaan akan mempunyai kesempatan untuk terus waspada terhadap persaingan global, terus menerus mengikuti perkembangan teknologi dan mempunyai kesempatan untuk memanfaatkan kesempatan setiap peluang bisnis yang ada baik domestik maupun internasional. Sesuai dengan arus globalisasi yang terjadi, maka keberadaan BUMN tidaklah terlepas dari fenomena yang terjadi dalam perekonomian antar bangsa yang semakin terbuka. Kecenderungan globalisasi perekonomian dan liberalisasi perdagangan tersebut meningkatkan persaingan antar negara didalam memperoleh pangsa pasar ekspor. Fenomena globalisasi menimbulkan pula perubahan

tuntutan atas barang dan jasa yang ditawarkan.

Keberadaan BUMN di Indonesia

Bagi Indonesia, keberadaan BUMN mempunyai landasan hukum yang kuat dalam konstitusi, yaitu diatur dalam pasal 33 UUD 1945. Berbagai tujuan pendirian BUMN dapat dirangkum dalam dua tujuan pokok, yaitu *memupuk keuntungan dan menyediakan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi kepada masyarakat*. Pada saat ini, jumlah aset seluruh BUMN adalah sebesar Rp. 291,9 triliun pada 183 BUMN (setelah realisasi merger BUMN bidang pertanian, total BUMN menurun menjadi 162 perusahaan), di bawah 16 Departemen dan mempekerjakan 1 juta tenaga kerja.

Privatisasi BUMN untuk meningkatkan efisiensi, transparansi, dan demokratisasi modal.

Dengan keterbatasan dana yang dapat disediakan dari anggaran negara, sedang dipihak lain BUMN perlu harus menjadi efisien agar mampu bersaing dalam persaingan global dan untuk dapat berperan aktif dalam melaksanakan peran sebagai salah satu pelaku yang akan mengandalkan kekuatan sendiri serta tidak lagi mengandalkan dana APBN, maka BUMN harus mencari sumber pembiayaan lain untuk pengembangan usahanya. Satu-satunya jalan yang dapat dilakukan adalah melaksanakan privatisasi. Privatisasi tidak harus diartikan harus mengalihkan saham BUMN kepada swasta melalui *Go Public*, melainkan termasuk juga upaya-upaya lain yang bertujuan untuk mengikut sertakan swasta masuk ke dalam BUMN, baik melalui Bangun, Operasikan dan Alihkan (*Build, operate and Transfer atau BOT*), Bangun, Operasikan dan Miliki (*Build, Operate and Owned atau BOO*), Kontrak Manajemen, Kerja-sama Operasi

dan Penjualan Saham pada partner strategis (*Direct Placement*). Namun tentu saja yang paling utama dari seluruh langkah-langkah privatisasi disebut diatas adalah *go public*. Mengapa demikian? Jawabannya terletak pada konsekwensi *go public* itu sendiri. Pertama dengan *go public* maka perusahaan diharuskan menjadi lebih transparan sesuai keharusan dari BAPEPAM. Alasan kedua adalah terjadinya demokratisasi dalam pemilikan saham oleh investor individu di dalam negeri. Sejalan dengan hal tersebut diatas, melalui PP No.5 Tahun 1988 yang ditindak lanjuti dengan Keputusan Menteri Keuangan No.740 dan 741 telah ditetapkan ketentuan yang memperkenankan BUMN untuk melakukan privatisasi dalam upaya untuk meningkatkan efisiensi dan kemampuan bersaing. Tingkat kesehatan BUMN menurut ketentuan Menteri Keuangan disebut diatas dikategorikan dalam empat golongan yaitu *sangat sehat, sehat, kurang sehat dan tidak sehat* yang ditentukan berdasarkan perhitungan rata-rata tertimbang dari rentabilitas, likuiditas, dan solvabilitas (RLS). Dan langkah-langkah yang dapat diambil untuk menyetatkan atau meningkatkan efisiensi BUMN adalah melalui privatisasi.

Kebijaksanaan privatisasi

Dalam upaya menyetatkan dan meningkatkan efisiensi serta meningkatkan kemampuan bersaing BUMN, maka seperti dikemukakan *go public* merupakan model utama dalam melaksanakan privatisasi BUMN di Indonesia *go public* memiliki banyak manfaat, anatara lain :

- A. Meningkatkan penerimaan negara yang akan digunakan untuk mempercepat pelunasan hutang luar negeri dengan beban bunga komersil dan untuk meningkatkan penerimaan BUMN yang akan digunakan dalam membiayai investasi baru.

- B. Meningkatkan efisiensi dan daya saing BUMN di pasar.
- C. Mendorong pertumbuhan pasar modal dalam negeri.

Mengenai struktur penawaran saham, pemerintah berpendapat bahwa untuk saat sekarang ini, khusus dalam kaitan *go public*, pemerintah memandang sudah mencukupi apabila saham yang dilepas hanya sebagian saja, sehingga keikutsertaan pemerintah mewakili negara sebagai pemegang saham tetap di pertahankan. Struktur penawaran saham PT. Indosat hingga kini dipandang sebagai struktur acuan dimana setelah penjualan saham PT Indosat. Maka 65% saham PT Indosat dimiliki oleh pemerintah sedangkan 35% sisanya dimiliki oleh masyarakat, 25% berasal dari investment yaitu pelepasan saham pemerintah dan 10% berasal dari *dilution* atau penerbitan saham baru. Penerimaan penjualan saham pemerintah telah digunakan untuk mempercepat pembayaran hutang komersil luar negeri, sedangkan hasil penjualan saham yang berasal dari *dilution* telah digunakan untuk keperluan ekspansi perusahaan. Namun meskipun struktur penawaran saham seperti disebut diatas dipandang sebagai struktur acuan yang patut selalu dipertimbangkan di dalam melaksanakan *go public* BUMN, namun pemerintah tetap ingin mempertahankan kebebasan dalam memilih alternatif struktur penawaran saham yang paling sesuai dengan kebutuhan pemerintah, dengan mempertimbangkan kondisi pada saat saham akan di tawarkan.

Kriteria pemilihan BUMN yang akan *go public*.

Pada tahun 1994, pemerintah mengembangkan suatu model yang dinamakan *Candidate Selection Model* (CSM) untuk menentukan apakah suatu BUMN sudah siap *go public* atau belum. CSM dikembangkan berdasarkan data peru-

sahaan yang sudah *go public* di BEJ, persyaratan-persyaratan yang ditetapkan oleh BEJ (Bursa Efek Jakarta, penelitian mengenai masalah-masalah sektoral dan penelitian atas berbagai tataran privatisasi oleh berbagai perusahaan. Untuk dapat dinyatakan lulus dari seleksi maka BUMN harus melalui 2 tahapan pengujian, yaitu tes kriteria kuantitatif dan tes kriteria kualitatif. Kriteria kuantitatif terdiri dari 4 unsur :

- A. Perusahaan harus memperoleh laba 2 tahun berturut-turut.
- B. Modal BUMN minimal Rp 50 milyar
- C. Minimum ROE 7,5%
- D. Maksimum DER 7,3 untuk Asuransi Jiwa, 4,8 untuk perusahaan perumahan dan asuransi kerugian, 19 untuk perbankan, dan 1,8 untuk sektor lain.

Pada tahap awal maka suatu BUMN harus melalui tes kriteria kuantitatif dan apabila berhasil lolos maka BUMN tersebut memasuki tes kedua yaitu tes kriteria kualitatif. Kriteria kualitatif adalah :

- A. Daya tarik bidang usaha bagi investor potensial
- B. Tingkat ketergantungan dukungan pendanaan dari pemerintah.
- C. Tingkat kebutuhan akan modal investasi dan proyeksi pengembalian investasi (ROI).

Model CSM telah digunakan pada tahun 1993 untuk meneliti 182 BUMN, dimana hasilnya adalah 55 BUMN dapat lolos dari qualitative kriteria, 13 BUMN berhasil melewati kriteria kuantitatif dan kriteria kualitatif. Ke 13 BUMN yang telah lolos seleksi kualitatif dan kuantitatif adalah PT Indosat, PT Telkom, PT Aneka Tambang, PT Tambang Timah, PT Semen Padang, PT Semen Tonasa, PT Bank BNI, PT Bank EXIM, PT Bank Tabungan Negara, PT Asuransi Ekspor Indonesia, PT Kimia Farma, PT Jasa Marga, PT Waskita Karya. Diantara BUMN yang telah lolos di kedua kriteria

dimaksud data, 3 BUMN telah melaksanakan penjualan saham, sedang seluruh BUMN yang telah menjual saham di pasar modal menjadi 4 BUMN (karena sebelumnya PT Semen Gresik pada tahun 1990 telah menjual saham di pasar modal dalam negeri. Beberapa BUMN lainnya yang akan segera memasuki pasar modal adalah PT Bank BNI (perbankan), PT Krakatau Steel (pabrik baja), PT Jasa Marga (operator jalan tol) dan PT PLN (perusahaan listrik). Struktur penawaran saham PT Indosat telah diterapkan pada saat penawaran saham PT Tambang Timah, sedang PT Telkom untuk menghindari penurunan harga pada pasar sekunder, penawaran sebesar 25% yang semula direncanakan berasal dari divestment diturunkan menjadi hanya 10%, yaitu 7,5% dijual di pasar modal internasional dan 2,5% di dalam negeri atau 10% divestment dan 10% dilution, dengan demikian setelah go public, pemerintah tetap memiliki 80% saham PT TELKOM.

Tabel 1. Hasil Test Kualitatif dan Kuantitatif BUMN Tahun 1993

Jumlah BUMN	Lolos			Kualitatif	Tidak Lolos
	Kualitatif dan Kuantitatif				
182	A	B	C	55	114
		4	4		

Keterangan :

A = Telah go public

B = Akan Segera go public

C = Belum go public

Konsekwensi go public

Go public akan membawa dampak baik bagi pemerintah sebagai pemegang saham, maupun sebagai penanggung jawab bidang teknis dari sektor usaha yang digeluti. Pemerintah tidak lagi berperan sebagai pemegang saham tunggal dan tidak diperkenankan lagi mencampuri kegiatan

pelaksanaan usaha BUMN. Pemerintah dengan PP.55/90 tentang BUMN yang sudah go public menentukan bahwa keterlibatan pemerintah pada BUMN perlu semakin dikurangi, dan peran Dewan Komisaris akan semakin bertambah. Rencana Anggaran Perusahaan (RKAP) BUMN yang belum go public harus dibahas dan disahkan oleh Departemen Keuangan dan Departemen yang membawahi bidang teknis usaha, sedang bagi BUMN yang sudah go public cukup disahkan oleh Dewan Komisaris. Laporan keuangan bagi BUMN yang sudah go public di audit oleh akuntan public sedang bagi BUMN yang belum go public audit dilakukan badan audit pemerintah yaitu Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. (BPKP). Konsekwensi lainnya adalah bahwa manajemen dapat memusatkan perhatian pada usaha yang dilakukan karena BUMN yang go public dibebaskan dari kegiatan nonekonomis seperti pengembangan usaha kecil dan koperasi yang bagi BUMN yang belum go public merupakan suatu kewajiban. Manajemen perusahaan diangkat dalam RUPS meskipun pemerintah tetap memiliki hak veto karena memiliki saham prioritas (*golden share*). Dengan demikian pelaksanaan tugas manajemen dapat dievaluasi oleh pemegang saham yang mengangkat mereka. Hal ini akan mendorong manajemen untuk bekerja secara lebih profesional bila mereka ingin mempertahankan posisi manajemen yang dipercayakan padanya. Go public juga menimbulkan dampak bagi BUMN yang bersangkutan. Perusahaan harus memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Badan Pengawas Pasar Modal (BAPEPAM) misalnya tentang keharusan menyampaikan laporan secara terbuka kepada BAPEPAM dan kepada masyarakat investor. Dengan demikian maka perusahaan yang sudah go public harus memenuhi kewajiban mengenai penyampaian laporan secara terbuka kepada BAPEPAM

maupun kepada para investor baik informasi yang menggembirakan maupun berita yang kurang baik, laporan seperti ini harus selalu disampaikan pada waktu yang tepat. Hal penting lainnya yang juga merupakan konsekwensi dari *go public* adalah pentingnya melakukan transformasi budaya perusahaan. Sebelum *go public*, BUMN pada umumnya bersikap kurang agresif di dalam menjalankan usaha dan lebih banyak tergantung pada kebijaksanaan dan dukungan yang diberikan oleh pemerintah. Setelah *go public*, BUMN harus mampu mandiri dengan mengandalkan inisiatif dan kekuatan sendiri. Manajemen harus lebih agresif memanfaatkan peluang yang ada dan mutu barang maupun jasa yang dihasilkan harus meningkat pula. Untuk transformasi budaya perusahaan ini, PT Telkom dapat diambil sebagai salah satu contoh. PT TELKOM yang sudah sejak lama merupakan pemegang monopoli dalam pelayanan telekomunikasi domestik, sudah terbiasa dengan sikap yang pasif.

Setelah *go public* keadaan sudah berubah. Untuk memanfaatkan keunggulan bersaing yang dimiliki, perusahaan ini kini melaksanakan berbagai program pemasaran yang cukup ofensif antara lain dengan pendirian Warung Telekomunikasi, TUK (Telepon Umum Kartu) dan TUC (Telepon Umum Coin) di berbagai pelosok, penetapan kebijaksanaan pembayaran dengan cicilan bagi pemasangan telepon baru atau bahkan untuk keadaan tertentu pemasangan telepon baru tidak dikenakan biaya pemasangan. Untuk mempertahankan pertumbuhan usaha dan menghindari kemungkinan penurunan penerimaan yang dampaknya akan langsung tercermir pada harga saham, maka PT. TELKOM kini sedang mengembangkan program pengembangan mutu jasa pelayanan yang dihasilkan untuk mencapai tingkat mutu pelayanan setara *World Class Operator* pada tahun 2001.

Penutup

Privatisasi mulai diperkenalkan di Indonesia pada tahun 1988 setelah pemerintah mengeluarkan PP 55 tahun 1988 dan selanjutnya dengan SK Menteri Keuangan No. 740 tahun 1989. Hal ini, memungkinkan BUMN untuk membiayai pengembangan usaha dan peningkatan efisiensi perusahaan melalui merger, usaha patungan, KSO, KM, *Direct-placement* dan *go public*. *Go public* merupakan model utama dari program privatisasi seperti diatur PP 55 tahun 1988 dan SK Menteri Keuangan No 740 dan 741 tahun 1989 disebut diatas. Pemerintah bertekad untuk terus melaksanakan program privatisasi dimaksud untuk menjadikan seluruh BUMN menjadi lebih efisien dan lebih unggul dalam persaingan. Demikian BUMN mampu melaksanakan peran sebagai penyedia barang dan atau jasa yang bermutu tinggi, dan sebagai pendukung pelaksanaan pembangunan ekonomi dengan mengandalkan kekuatan sendiri. Pemerintah juga berketetapan hati bahwa BUMN yang akan *go public* merupakan BUMN yang sehat dan memiliki daya tarik pasar yang tinggi akan memberikan keuntungan bagi para investor, dan telah diseleksi dengan ketat dengan menggunakan kriteria seleksi yang ditetapkan. Daya yang terakhir adalah bahwa pemerintah ingin melaksanakan program privatisasi dengan *go public* sebagai model utama, sebagai sarana demokratisasi modal melalui penyebaran kepemilikan saham oleh para investor dalam negeri.