

2018-07-05

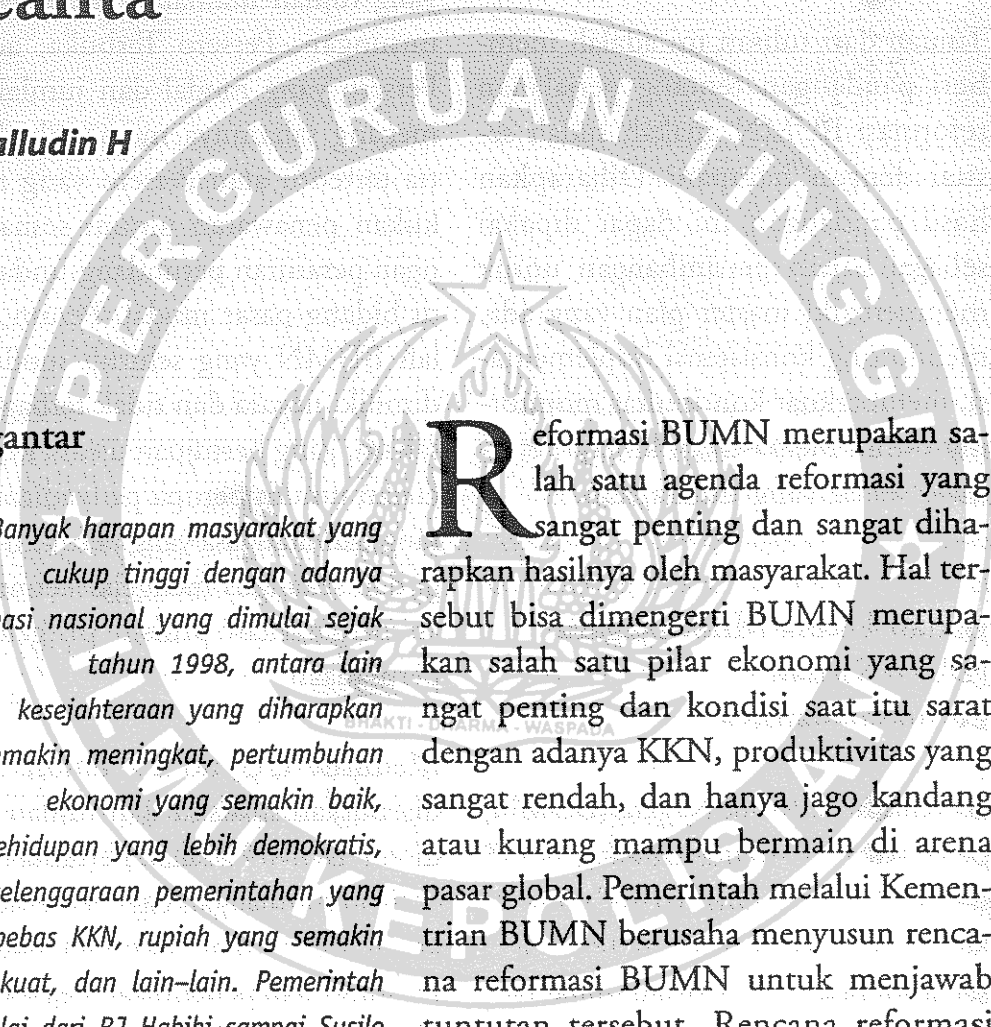
Reformasi BUMN: Harapan, Rencana dan Realita

Jamalludin H

Pengantar

Banyak harapan masyarakat yang cukup tinggi dengan adanya reformasi nasional yang dimulai sejak tahun 1998, antara lain kesejahteraan yang diharapkan semakin meningkat, pertumbuhan ekonomi yang semakin baik, kehidupan yang lebih demokratis, penyelenggaraan pemerintahan yang bebas KKN, rupiah yang semakin kuat, dan lain-lain. Pemerintah mulai dari BJ Habibi sampai Susilo Bambang Yudhoyono, berusaha untuk memenuhi harapan masyarakat tersebut dengan melakukan reformasi hampir di seluruh struktur pemerintahan, tidak terkecuali Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Reformasi BUMN merupakan salah satu agenda reformasi yang sangat penting dan sangat diharapkan hasilnya oleh masyarakat. Hal tersebut bisa dimengerti BUMN merupakan salah satu pilar ekonomi yang sangat penting dan kondisi saat itu sarat dengan adanya KKN, produktivitas yang sangat rendah, dan hanya jago kandang atau kurang mampu bermain di arena pasar global. Pemerintah melalui Kementerian BUMN berusaha menyusun rencana reformasi BUMN untuk menjawab tuntutan tersebut. Rencana reformasi dituangkan dalam Master Plan BUMN. Dalam master plan telah ditetapkan sasaran yang ingin dicapai dan langkah-langkah reformasi yang akan dilakukan. Pertanyaan yang muncul sejauh mana pencapaian sasaran reformasi BUMN



Keempat: menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi. **Kelima:** turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Jumlah BUMN menurut data Kementerian BUMN per Januari 2002 terdiri dari 161 BUMN (termasuk 14 Anak Perusahaan Holding PT. Pusri dan PT. BPIS 13 BUMN Perum dan 15 BUMN Perjan) serta 21 Badan Usaha Patungan Minoritas. Kinerja keuangan 145 BUMN (di luar Perjan) pada tahun 2001, adalah sebagai berikut:

a. Kontribusi Pendapatan.

Total pendapatan 145 BUMN Rp. 207.309 miliar, sebanyak 25 BUMN memberikan kontribusi pendapatan Rp. 166.485 (80 %), sebanyak 39 BUMN memberikan kontribusi pendapatan Rp. 31.147 miliar (15 %) dan sebanyak 81 BUMN memberikan kontribusi pendapatan Rp. 9.758 miliar (5 %).

b. Besaran (size) Laba.

Total laba 145 BUMN Rp. 28.793

miliar, sebanyak 4 BUMN, masing-masing memberikan kontribusi laba di atas Rp. 2.000 miliar, dengan total kontribusi laba Rp. 16.153 miliar (56 %), sebanyak 3 BUMN masing-masing memberikan kontribusi laba antara Rp. 1.000 s.d Rp. 2.000 miliar, dengan total kontribusi laba Rp. 4.151 miliar (14 %), sebanyak 9 BUMN masing-masing memberikan kontribusi laba antara Rp. 300 miliar s.d Rp. 1.000 miliar, dengan total kontribusi laba Rp. 2.180 miliar (8%) dan sebanyak 92 BUMN masing-masing memberikan kontribusi laba kurang dari Rp. 100 miliar, dengan total kontribusi laba Rp. 2.304 miliar (8%).

c. Kontribusi Rugi.

Dari 145 BUMN, sebanyak 25 BUMN rugi dengan total kerugian Rp. 1.010. Secara terinci, sebanyak 11 BUMN memberikan kontribusi rugi Rp. 846 miliar (84 %), sebanyak 6 BUMN memberikan kontribusi rugi Rp. 136 miliar (13 %), dan sebanyak 8 BUMN memberikan kontribusi rugi Rp. 28 miliar (3 %).

d. Besaran (size) Total Asset.

Total asset 145 BUMN adalah Rp.

negara terkorup di dunia. Indonesia hanya kalah dari Nigeria dan Bangladesh.¹ Banyak para pakar mengatakan bahwa akar segala masalah yang terjadi di BUMN adalah KKN. Masalah rendahnya kualitas pelayanan pada masyarakat banyak disebabkan kultur birokrat yang lebih dominan dari pada kultur profesional dalam mengelola BUMN. Tidak mudah mengubah budaya birokrat ke dalam budaya profesional. Masalah rendahnya transparansi dalam pengelolaan BUMN antara lain disebabkan sistem pengelolaan yang tertutup, lemahnya pengawasan dan perilaku tidak terpuji para oknum yang sengaja membuat pengelolaan BUMN tidak transparan dengan tujuan agar keburukan dan kejahatan yang dilakukan tidak terkuak. Masalah ini terkait dengan budaya KKN. Masalah BUMN sebagai sapi perahan tidak lepas dari hierarki kekuasaan dalam birokrasi yang menyebabkan siapa yang berada di posisi yang lebih rendah harus menuruti posisi di atasnya. Masalah ini mendorong tumbuh subur budaya KKN, budaya 'asal bapak senang' dan budaya upeti. Dampak yang ditimbulkan dari kon-

disi tersebut adalah biaya tinggi yang harus dipikul BUMN, akibatnya BUMN menjadi rugi dan ujungnya membebani keuangan pemerintah. Tidak mudah mengubah budaya – budaya negatif tersebut ke dalam budaya profesional. Akibat tingkat kesulitan yang cukup tinggi untuk mengatasi masalah tersebut maka dapat dimaklumi munculnya gerakan reformasi BUMN yang begitu menggebu untuk mengubah secara fundamental wajah BUMN.

Harapan dan Master Plan Reformasi BUMN

Pemerintah telah merespon harapan masyarakat untuk mereformasi BUMN dengan membuat master plan BUMN dengan beberapa strategi di dalamnya. Banyak harapan yang ditunjukkan dengan program reformasi BUMN yang dicanangkan pemerintah. Beberapa harapan tersebut antara lain pertama: reformasi diharapkan dapat membuat BUMN bebas KKN. Kedua: reformasi BUMN diharapkan dapat membuat kinerja keuangan yang lebih baik atau memberikan sumbangan pertumbuhan ekonomi nasional yang lebih baik. Ketiga: reformasi BUMN diharapkan

1. Sukardi, L, BUMN (2002) – Martabat Bangsa Korupsi dan Solusi, Kantor Menteri Negara BUMN, hal 5.

si politik.

f. Sebagian besar atau mayoritas Badan Usaha telah diprivatisasi, baik melalui IPO maupun strategic sales sehingga mampu menjadi Badan Usaha yang tangguh dan mempunyai pondasi yang kuat untuk bersaing secara global

Strategi untuk mencapai sasaran tersebut dilakukan dalam 3 (tiga) tahap yaitu, pertama tahap konsolidasi (tahun 2002), kedua tahap revitalisasi bisnis (tahun 2003-2004) dan ketiga tahap pertumbuhan (tahun 2005-2006). Pentahapan dalam mencapai sasaran tersebut dimaksudkan untuk menciptakan landasan yang kuat dan merupakan prasyarat yang harus dilakukan sebelum pelaksanaan tahap berikutnya. Tahap pertama pengembangan BUMN yaitu tahap konsolidasi mulai dilaksanakan pada tahun 2001. Konsolidasi ini dimaksudkan untuk menyamakan visi dan misi pada internal Badan Usaha baik dalam lingkungan Kementerian BUMN maupun antara Kementerian BUMN dengan masing-masing Badan Usaha, termasuk dengan seluruh stake holder. Penyamaan visi tersebut penting agar setiap unsur yang terkait dalam kegiatan Badan Usaha mempunyai persepsi yang sama

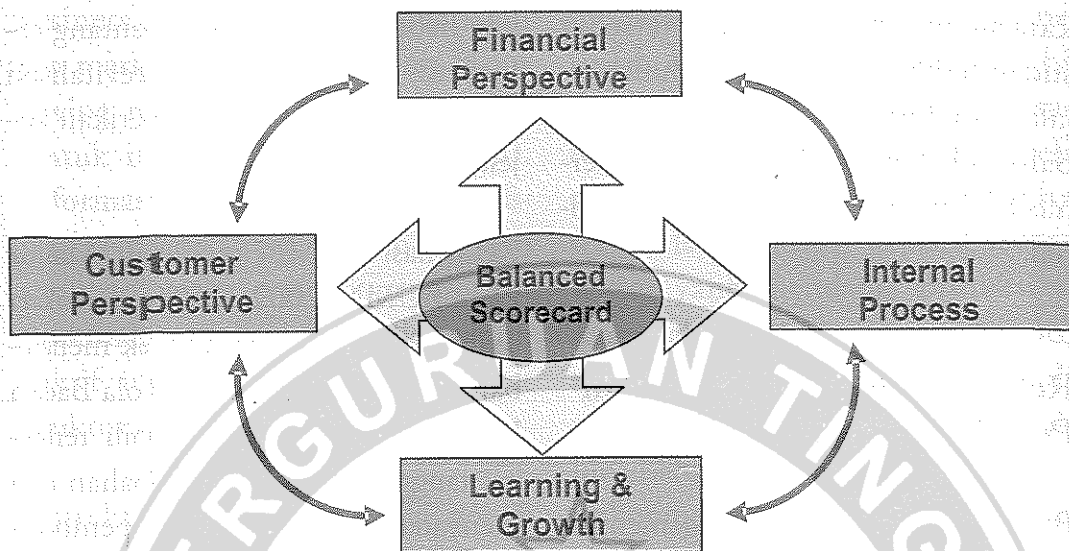
tentang arah dan kebijakan pembinaan dan pengembangan usaha di masa depan. Pada tahap konsolidasi ini terdapat berapa langkah yang akan diterapkan bagi Badan Usaha, yaitu 1) Koordinasi dan Monitoring, 2) Akselerasi Penyehatan, 3) Pelaksanaan *Good Corporate Governance*, 4) Transparansi dalam Pembinaan dan Pengelolaan Badan Usaha Melalui Program BUMN On Line, 5) Kebijakan terkait Otonomi Daerah dan 6) Reformasi Pengelolaan Badan Usaha.

Tahap Revitalisasi Bisnis dijalankan pada tahun 2003-2004, terdapat 5 (lima) kebijakan yang diterapkan bagi BUMN yaitu: 1) Peningkatan Shareholder Value. Kebijakan peningkatan nilai perusahaan ditujukan untuk memenuhi keinginan para *stakeholder* terutama Pemegang Saham. 2) Efektif Manajemen. Kebijakan ini untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada manajemen Badan Usaha serta secara bertahap mengurangi campur tangan Pemerintah. 3) Peningkatan Operasi, Pelayanan dan Pendapatan. Kebijakan ini untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada manajemen untuk meningkatkan operasi, pelayanan dan pendapatan (*revenue, service and op-*

BUMN antara lain pertama master plan BUMN yang disusun lebih terkesan master plan politik dari pada master plan untuk mereformasi BUMN menjadi BUMN dengan karakteristik perusahaan kelas dunia. Hal tersebut terlihat jangka waktu yang hanya seumur menteri yang menjabat. Permasalahan BUMN sudah terakumulasi sejak BUMN dibentuk, maka pola penyelesaian yang komprehensif membutuhkan waktu panjang. Jika master plan hanya dibuat seumur masa pemerintahan, berarti tujuannya hanya untuk memenuhi kepentingan pemerintahan tersebut, sehingga dapat diartikan tendensinya adalah politik. Kedua: legitimasi master plan kurang kuat karena hanya disusun dan dilaksanakan oleh kementerian BUMN. Permasalahan BUMN adalah lintas sektoral yang membutuhkan dukungan, koordinasi dan pengawasan lintas sektoral, oleh karena itu untuk mendapatkan legitimasi yang kuat dan bisa lintas periode pemerintahan idealnya setingkat undang – undang. Ketiga: master plan yang hanya lima tahun ingin membentuk BUMN dengan karakteristik perusahaan kelas dunia adalah tujuan yang terlalu muluk. Sebagai contoh Hyundai dari Korea Selatan untuk produk otomotifnya, perjalanan untuk menjadi perusaha-

an dengan karakteristik kelas dunia membutuhkan waktu setidaknya dua dekade (20 tahun).³ Untuk bisa mencapai perusahaan kelas dunia tersebut Hyundai tidak hanya sekedar membangun *master plan* yang lengkap tapi juga didukung implementasi yang konsisten dan melakukan pembelajaran yang kontinue. Keempat: isi master plan fokus utamanya hanya keuangan, khususnya dalam menilai kinerja BUMN. Hal tersebut menyebabkan banyak BUMN yang fokusnya hanya mengejar performance keuangan, dampaknya kurang memberi perhatian yang seimbang sisi non keuangan seperti kepuasan pelanggan, inovasi, kepuasan karyawan, pembelajaran dan pengembangan, dan lain-lain. Hal tersebut banyak dilihat dari kasus komplain masyarakat terkait listrik, BBM, dan lain-lain yang sampai saat ini belum ada tanda-tanda menurun. Kasus ketidakpuasan karyawan PT DI, PT Semen Gresik, PT Indosat, yang banyak muncul setelah privatisasi dilakukan. BUMN – BUMN besar sampai saat ini masih banyak bermain hanya di pasar lokal. Sebagai perbandingan Petronas dan Petrocina area bermain sudah lintas negara.

3 Kim, L, *Imitation to Innovation* : Harvard Business School Press, Boston, Massachussetts. 1997



Gambar 1. Empat perspektif Balance Scorecard

Balance Score card bisa dikatakan ibarat dash board pesawat terbang, dapat kita bayangkan betapa bahayanya jika pilot hanya memfokuskan pada indikator bahan bakar saja dan mengabaikan indikator yang lain seperti kondisi cuaca, ketinggian, informasi neraca pengawas, dan lain – lain. Mernang bahan bakar adalah mutlak uratuk penerbangan tapi agar bisa selarnat sampai tujuan maka indikator-indikator yang lain harus mendapat perhatian yang seimbang. Konsep Balance Scorecard telah diterapkan secara luas hampir di seluruh perusahaan besar di dunia, seperti General Motor, FMC Corporation, AT & T, dan lain – lain.

Merupakan satu ironi bagi BUMN

Indonesia, di satu sisi para pengurus BUMN tentu tahu bahwa penerapan konsep Balance Scorecard adalah penting untuk mendorong kemajuan perusahaan menuju BUMN dengan karakteristik kelas dunia, namun di sisi lain ukuran keberhasilan pengelolaan BUMN hanya dinilai dari ukuran keuangan. Para pengurus BUMN khususnya top manajemen sebagian besar diangkat pemerintah, tentu akan lebih memprioritaskan perspektif keuangan dari pada perspektif yang lain, walaupun secara dokumentasi telah memakai konsep Balance Scorecard. Jika hal tersebut tidak segera dirubah dampak dalam jangka panjang BUMN akan sulit berkembang menjadi perusahaan – perusahaan yang mampu bersaing di

bih mendekati reformasi manajemen dan reformasi strategi. Dapat disimpulkan bahwa privatisasi adalah salah satu jalan atau bagian dari program reformasi BUMN. Dalam perjalanan reformasi selama ini gaung reformasi BUMN seolah tenggelam dengan gaung privatisasi yang selama ini didengungkan, sedangkan privatisasi hanya bagian kecil dari proses reformasi BUMN. Semoga kejelasan makna reformasi, restrukturisasi dan privatisasi dapat mengarahkan kembali jalan reformasi BUMN sesuai dengan harapan dan cita-cita bersama.

Realisasi Reformasi BUMN dan kontroversinya.

Selama hampir 10 tahun perjalanan reformasi, khususnya reformasi BUMN, kita rasakan memang sudah ada beberapa hasil walaupun tidak semua pihak bisa menerima hasil tersebut. Beberapa hasil tersebut antara lain pertama: telah dilakukan restrukturisasi BUMN antara lain telah dilakukan merger beberapa Bank BUMN sehingga terbentuk hanya beberapa Bank BUMN yang sehat, contohnya terbentuknya Bank Mandiri dari merger beberapa Bank

BUMN. Kedua: telah dilakukannya revitalisasi BUMN dengan dua pendekatan yaitu pendekatan industri dan pendekatan struktur corporate. Pendekatan industri dilakukan dengan mensinergikan 10 sektor industri yaitu sektor jasa keuangan, agro industri, energi, pariwisata, telekomunikasi dan Media, industri strategis, logistik, pertambangan, konstruksi dan bangunan serta industri kayu dan kertas. Ketiga: beberapa BUMN telah berhasil diprivatisasi seperti PT Telkom, PT Indosat, PT Aneka Tambang, PT Semen Gresik, PT Indosat, PT Perusahaan Gas Negara, beberapa yang lain. Keempat: dilihat dari sisi kinerja keuangan telah terjadi perbaikan kinerja secara keseluruhan, sehingga target pemasukan dari privatisasi tahun 2006 sebesar 3,3 triliun rupiah menjadi 4,3 triliun rupiah pada APBN 2007, dan beberapa realisasi reformasi yang lain.

Di balik beberapa keberhasilan reformasi BUMN yang telah dilakukan ada beberapa pihak yang memandang sinis terhadap hasil reformasi BUMN yang telah dilakukan. Sikap sinis terhadap hasil reformasi beberapa kalangan tersebut bukan tidak ada dasarnya, beberapa alasan mendasari

tar 87.000 BUMN yang telah dilakukan restrukturisasi, 70%-nya dilakukan privatisasi baik secara parsial maupun secara penuh, 10% dilikuidasi, dan 20% dilakukan merger/konsolidasi dengan BUMN lainnya. Konsekuensi dari langkah ini, BUMN pun melakukan pemangkas tenaga kerja (*layoff*). Tercatat, antara 1998-2005, sekitar 35 juta pekerja BUMN kehilangan pekerjaan. Tetapi, restrukturisasi BUMN ini menghasilkan peningkatan kinerja BUMN China. Terdapat beberapa kasus yang menarik dari proses restrukturisasi BUMN di China sehingga bisa sukses. *Pertama*, pemerintah China memiliki komitmen kuat terhadap BUMN-nya. China adalah negara dengan sistem politik komunis. Biasanya, negara dengan sistem politik komunis, pengaruh intervensi politik terhadap BUMN-nya akan sangat kuat. Namun, China ternyata bisa memisahkan antara urusan politik dengan ekonomi. Sistem politik China memang komunisme, tetapi sistem ekonominya kapitalis. Untuk mencegah intervensi politik ke BUMN, pemerintah China membentuk *State-owned Assets Supervision and Administration Commission* (SASAC) yang independen (semacam Temasek) pada Maret 2003. SASAC inilah yang

mengendalikan sekitar 127.000 BUMN (posisi tahun 2005). Uniknya, SASAC diberi mandat untuk mengelola portofolio BUMN tanpa terikat harus menyetorkan dana hasil dividen ataupun privatisasi BUMN kepada pemerintah. SASAC memiliki keleluasaan atas penggunaan dana hasil dividen atau pun privatisasi BUMN, yang biasanya digunakan untuk kepentingan investasi BUMN yang dikelola SASAC.⁶

Ketiga: ukuran keberhasilan reformasi terkesan diukur dari keberhasilan privatisasi atau ukurannya sumbangan dana hasil privatisasi yang dihasilkan. Jika mencermati UU no 19 tahun 2003 terkait bentuk-bentuk BUMN dan maksud tujuan pendirian BUMN, serta master plan BUMN maka arah reformasi sudah tidak sesuai dengan harapan. Dalam konteks tertentu bisa dibenarkan bahwa privatisasi adalah ukuran keberhasilan reformasi BUMN, tapi untuk konteks yang lain belum tentu tepat. Sebagai contoh BUMN berbentuk Perum, yang mana porsi sosial masyarakat harus mendapat porsi yang seimbang dengan mencari ke-

6 Sunarsip (2006), Pelajaran dari model restrukturisasi BUMN di China.

mentrian BUMN berusaha menyusun rencana reformasi BUMN untuk menjawab tuntutan tersebut. Rencana reformasi dituangkan dalam Master Plan BUMN. Dalam master plan telah ditetapkan sasaran yang ingin dicapai dan langkah – langkah reformasi yang akan dilakukan. Banyak harapan yang ditunjukkan dengan program reformasi BUMN yang dicangkan pemerintah. Beberapa harapan tersebut antara lain reformasi diharapkan dapat membuat BUMN bebas KKN. reformasi BUMN diharapkan dapat meningkatkan kemampuan untuk bersaing di kancah internasional. reformasi BUMN diharapkan akan lebih memperkuat struktur permodalan BUMN sehingga BUMN lebih cepat pertumbuhannya, reformasi BUMN diharapkan tidak hanya sekedar mengejar target perolehan dana untuk menutup defisit APBN. Dan reformasi BUMN diharapkan tidak membuat berpindahnya kepemilikan BUMN ke tangan pihak asing.

Banyak wacana yang mengemuka terkait reformasi BUMN. Reformasi sering diartikan secara sempit restrukturisasi atau privatisasi. Hal tersebut jika tidak ada kejelasan makna bisa memberikan penilaian yang ke-

liru seperti jika privatisasi selesai berarti reformasi telah tercapai. Reformasi membutuhkan waktu yang panjang menyangkut sistem, budaya, kebijakan atau strategi dan reformasi pengelolaan, oleh karena itu master plan juga harus dibuat dalam jangka yang panjang, tidak cukup hanya seumur jabatan menteri. Master plan reformasi BUMN harus memiliki legitimasi yang kuat agar dapat diterapkan lintas periode pemerintahan dan isi master plan harus dikembangkan agar dapat mendorong terwujudnya BUMN yang berkarakteristik kelas dunia.

Realisasi Reformasi BUMN memang bisa dikatakan sudah jalan walaupun beberapa kalangan belum bisa menerima. Beberapa hasil reformasi antara lain telah dilakukan restrukturisasi BUMN, telah dilakukannya revitalisasi BUMN, beberapa BUMN telah berhasil diprivatisasi, dan dilihat dari sisi kinerja keuangan telah terjadi perbaikan kinerja keuangan BUMN. Di samping ada keberhasilan ada pula kontroversi yang muncul seperti privatisasi cenderung menjual pada pihak asing, hasil privatisasi bukan untuk memperkuat struktur modal tapi untuk menutupi defisit APBN, ukuran keberhasilan priva-

- Politics, public opinion, and privatization in France: assessing the calculus of consent for market reforms. *Public Administration Review*.
- Heracleous L, (2001), State Ownership, Privatization and Performance in Singapore: An Exploratory Study from a Strategic Management Perspective, *Asia Pacific Journal of Management*, vol 3 number 1.
- Kaplan, R & Norton, DP (2001), The Strategy Focused Organization – How Balance Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts. P. 2
- Kim, Linsun, Imitation To Innovation, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts. 1997
- Lawrence, P.R. (1973). How to deal with resistance to change. In Bartlett, A.C., & Kayser, T.A (Eds.). *Changing organizational behavior*. Prentice-Hall, Inc. New Jersey
- Levy, A. (1986). Second-order planned change: definition and conceptualization. *Organizational Dynamics*.
- Miller, H.T., & Simmons, J.R. (1998). The irony of privatization. *Administration & Society*. (30).5.p. 513-532
- Miller, D., & Friesen, P.H. (1984). *Organizations quantum view*. Prentice Hall. Englewood Cliff, N.J.
- Mintzberg, H., & D. Raisinghani & A. Théorêt (1976). The Structure of “unstructured” decision Process’. *Administrative Science Quarterly*. (21). p. 246-275
- Porter, M. (1980). *Competitive Strategy*. Free Press. New York
- Ramamurti, R. (1987a). Performance evaluation of stated-owned enterprises in theory and practice. *Management Science*.
- Richard D. Irwin. Illinois Hofer, C., & Schendel, D. (1978). *Strategy Formulation: Analytical Concepts*. St. Paul, Minn.: West
- Sukardi, L (2002), BUMN: Martabat Bangsa, Korupsi dan Solusi, Kantor Menteri BUMN, Jakarta
- Sunarsip (2006), Pelajaran dari model restrukturisasi BUMN di China.
- _____. (1987b). Why are developing countries privatizing? *Journal of International Business Studies*.
- _____. (2000). A multilevel model of privatization in emerging economies. *Academy of Management Journal*.
- _____. (2002), Master Plan BUMN, Kantor Kementrian BUMN, jakarta.