

## **Badan Usaha Milik Negara dan Politik pada Era Reformasi: Refleksi Ekonomi-Politik**

*State-Owned Enterprises and Politics in the Reformation Era:  
Political Economy Reflections*

**Herd Sahrasad**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Jakarta;  
CSS Universitas Indonesia; Pusat Studi Islam dan Kenegaraan (PSIK) Universitas Paramadina  
Email: sahrasad@yahoo.com

### **Abstrak**

BUMN (Badan Usaha Milik Negara) merupakan sokoguru kekuatan ekonomi nasional. Namun pada era reformasi pasca Presiden BJ Habibie, harus diakui bahwa BUMN-BUMN yang ada, termasuk Bank Mandiri, Pertamina, Indosat, Telkom dan seterusnya, telah menjadi jarahan atau rebutan kekuatan-kekuatan politik (partai politik). Di era reformasi, persaingan politik itu menemukan “reinkarnasinya” di lahan subur yakni BUMN dan birokrasi dengan tujuan merebut sumber daya ekonomi-politik milik public yang masih tersedia. Akibatnya, hampir seluruh BUMN terus menjadi sorotan publik akibat mengalami politisasi diam-diam (rahasia) oleh partai-partai yang berkuasa dalam pemerintahan sejak era Gus Dur-Megawati maupun koalisi Mega-Hamzah hingga era SBY-Boediono dan Joko Widodo-Jusuf Kalla. Mestinya BUMN dikelola secara profesional, dan dijauhkan dari politisasi, namun realitas politik berbicara lain. BUMN terus menjadi “lahan jarahan” partai-partai politik yang menempatkan orang-orangnya di badan usaha milik rakyat tersebut.

Kata Kunci: Badan Usaha Milik Negara, Elit, Politik, Partai Politik, Demokrasi, Reformasi

### **Abstract**

*BUMN (State-Owned Enterprises) is a pillar of national economic power. But in the post-President reform era of President BJ Habibie, it must be acknowledged that the existing state-owned enterprises, including Bank Mandiri, Pertamina, Indosat, Telkom and so on, have become target of loot or seizure by political forces (political parties). In the reform era, the political competition found 'reincarnation' in the fertile land of political elites and bureaucracy with the aim of seizing the publicly available political-economy-political resources. As a result, almost all State-Owned Enterprises (BUMN) continue to be in the public spotlight due to secret politicization by ruling parties in government since era of Gus Dur-Megawati era and Mega-Hamzah coalition up to SBY-Boediono and Joko Widodo-Jusuf Kalla era. BUMN should be professionally managed, and kept away from politicization, eventhough political realities speak differently. BUMN continue to be the 'looted land' of political parties that place their persons in state's business entities.*

Keywords: State-Owned Enterprises, Elite, Politics, Political Party, Democracy, Reformation

## PENDAHULUAN

BUMN harus terus disorot dan diteliti, karena ada indikasi BUMN menghadapi salah urus, menjadi jarahan politisi dan partai-partai politik yang berkuasa. Terindikasi di era Presiden Jokowi ini, Menteri BUMN Rini M Soemarno pernah melempar wacana untuk membuat *superholding* BUMN, layaknya Temasek milik Singapura atau Khazanah milik Malaysia.<sup>1</sup> Seiring dengan pembentukan *superholding* BUMN, Rini pernah menyatakan akan menghapus Kementerian BUMN. Pernyataan Rini itu sontak mengundang reaksi kalangan DPR dan ekonom serta menjadi kontroversi. Kalau kita menilik payung hukumnya, maka Kementerian BUMN memang bisa dibubarkan. Sebab sesuai dengan UU Nomor 39 Tahun 2008, kementerian yang tidak bisa dibubarkan hanya tiga, yakni Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, dan Kementerian Pertahanan.

Namun pernyataan Menteri Rini meresahkan berbagai kalangan. Tidak adanya visi Menteri Rini yang jelas membuat kekacauan dalam sistem relasi. Tidak jelas bagaimana seharusnya relasi manajemen BUMN dengan pemilik saham dan siapa pemilik saham BUMN itu, negara atau pemerintah. Ini dulu yang harus dibenahi. Selama pemilik sahamnya tidak beres, selamanya BUMN juga tidak akan pernah beres. Selama ini, terjadi kesalahan dalam menilai kinerja BUMN, yaitu ketika kinerja BUMN dinilai dengan pendekatan neoliberal, suatu paradigma yang justru tidak berhubungan dengan paradigma demokrasi ekonomi (Pasal 33 UUD 45) yang mendasari pendirian BUMN.

Pemerintah menghadapi persoalan krusial terkait pembangunan bidang infrastruktur dan terkait sejumlah BUMN yang mengalami kerugian. Pemerintah harus mulai berhati-hati dalam merealisasikan rencana pembangunan infrastruktur, dan juga harus cermat dan waspada terhadap sejumlah BUMN yang merugi. Pembangunan infrastruktur perlu memakai skala prioritas karena manfaat dan faedahnya harus seimbang dengan biaya yang dikeluarkan, dan jangan sampai menimbulkan kerugian besar. Sementara sejumlah BUMN masih merugi. Tahun 2018 lalu, kabar buruk mengenai kinerja keuangan badan usaha milik negara (BUMN) sudah menjadi perhatian Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah. Pasalnya, suntikan modal

---

<sup>1</sup>Kompas, 6 Agustus 2016. Faisal Basri dalam wawancara dengan wartawan *Kompas* menyampaikan hal itu. Lihat, "Faisal Basri Nilai Konsep "Superholding BUMN" Rini Soemarno Tidak Jelas", *Harian Kompas*, 6 Agustus 2016

dari negara yang acap disebut sebagai Penyertaan Modal Negara (PMN) ke BUMN dianggap sia-sia karena ujungnya tetap saja merugi.

Kementerian Keuangan mencatat sebanyak enam dari 45 BUMN yang menerima PMN mengalami kerugian pada 2016. Keenam BUMN itu adalah PT Dok dan Perkapalan Surabaya (Persero), PT Dirgantara Indonesia (Persero), PT Perkebunan Nusantara X (Persero), PT Perkebunan Nusantara IX (Persero), PT Perkebunan Nusantara VII (Persero) dan PT Perkebunan Nusantara III (Persero). Dari 45 BUMN penerima PMN, sekitar 30 BUMN mencatatkan perbaikan kinerja yang terdiri atas 26 BUMN membukukan kenaikan laba dan empat BUMN membukukan penurunan kerugian, sembilan BUMN dan Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) membukukan penurunan laba, lalu enam BUMN membukukan kenaikan kerugian.

Pemerintah mengalokasikan PMN senilai Rp 64,8 triliun pada 2015. Dari jumlah itu yang sudah digunakan mencapai Rp 47,8 triliun atau sekitar 75 persen. Rata-rata penggunaan PMN di beberapa BUMN masih di bawah 50 persen dan tidak sesuai dengan rencana bisnis. Penyebabnya macam-macam antara lain keterlambatan perizinan dan pemilihan mitra strategis untuk pembangunan proyek, pengadaan masih dalam proses tender dan lain-lain. Sejauh ini, peneliti Asosiasi Ekonomi Politik Indonesia (AEPI) Salamuddin Daeng sudah menyoroti buruknya kinerja keuangan PT Pertamina (Persero). Dikatakan Salamuddin, BUMN tersebut menjadi tumbal karena ambisi dan pencitraan pemerintahan Joko Widodo – Jusuf Kalla. Berdasarkan informasi yang diperolehnya, pemerintah Jokowi berutang sekitar Rp 40 triliun kepada Pertamina.

Kendati berutang, tanda-tanda pemerintah untuk membayar ke Pertamina nampaknya masih jauh panggang dari api. Itu menyebabkan keuangan Pertamina menjadi “berdarah-darah”. Di samping itu, sepanjang tahun ini, Pertamina telah mengeluarkan Rp 800 miliar untuk mengurus harga bahan bakar minyak (BBM) satu harga sebagaimana diperintahkan Presiden Jokowi. Dengan kata lain, pemerintah meminta Pertamina mensubsidi harga BBM untuk rakyat, sedangkan pemerintah menolak mensubsidinya melalui APBN. Tindakan itu, kata Salamuddin, berdampak buruk terhadap Pertamina. Apalagi perusahaan pelat merah itu menanggung utang yang mencapai sekitar Rp 100 triliun di pasar keuangan global.

Seperti Pertamina, PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk juga mengalami nasib yang tidak jauh berbeda. Laporan keuangan PGAS pada semester I 2017 menunjukkan penurunan

harga saham yang mengkhawatirkan. Dalam waktu lima hari, investor mengalami kerugian Rp 380 per saham. Kinerja buruk PGAS sesungguhnya telah terjadi sejak kuartal (tiga bulan) pertama 2013. Ketika itu harga saham PGAS mencapai enam ribu rupiah per saham. Lalu harganya terus merosot. Pada pekan lalu, harga saham PGAS hanya Rp 2.000 per saham. Kondisi ini menyebabkan para investor khawatir karena kemungkinan harga saham PGAS akan menyentuh Rp 1.000 per saham.

Bukan karena pembangunan infrastruktur itu tidak baik, namun lebih pada risiko pembangunan infrastruktur yang bisa menggerus keuangan BUMN Karya yang mendapat penugasan melakukan pembangunan infrastruktur.<sup>2</sup> Penilaian bahwa BUMN-BUMN kita tergerus dan bisa rontok tampaknya tak berlebihan. Karena, meski BUMN karya masih mencetak laba, rasio utang terhadap ekuitas alias debt to equity ratio (DER) BUMN-BUMN karya semakin bengkak. Makin tinggi DER maka makin tinggi beban utang yang harus ditanggung perusahaan, dan bisa menurunkan kemampuan perusahaan untuk melunasi utangnya.

Di sisi lain, aset-aset yang dibangun belum bisa diandalkan untuk memberikan pemasukan pada keuangan perusahaan sehingga membuat BUMN-BUMN Karya atau BUMN Konstruksi mulai megap-megap melakukan pembangunan mulai berdarah-darah. Hal itu tercermin dari laporan keuangan masing-masing BUMN yang dikutip media dari keterbukaan informasi di Bursa Efek Indonesia.<sup>3</sup>

Pertama, PT. Pembangunan Perumahan Tbk (PTPP) mengantongi laba bersih Rp 989,9 miliar, naik 74,7% dari Rp 566 miliar. Pendapatan usaha juga naik 27,4% dari Rp 10,8 triliun menjadi Rp 13,76 triliun. Namun, arus kas bersih dari aktivitas operasi masih minus Rp 1,52 triliun. Hal itu lantaran pembayaran kas kepada pemasok dan subkontraktor lebih besar yakni Rp 11,8 triliun dibanding penerimaan kas dari pelanggan sebesar Rp 11,7 triliun. Rasio utang terhadap ekuitas (debt to equity ratio/DER) PTPP juga saat ini sebesar 1,8 kali, dengan jumlah liabilitas Rp 22,8 triliun dan jumlah ekuitas Rp 12,49 triliun.

Kedua, PT Wijaya Karya Tbk (WIKA) membukukan laba bersihnya naik 46,66% dari Rp 465,46 miliar jadi Rp 682,64 miliar. Penjualan bersih juga naik 69,99% jadi Rp 15,88 triliun dari

---

<sup>2</sup> Sekretaris Kementerian BUMN periode 2005-2010, Said Didu mengungkapkan, saat ini BUMN Karya memang masih mencetak laba. "Ini sekarang masih laba (untung) karena *cash*-nya masih ada. Yang terasa kalau *cash*-nya terganggu," kata Said Didu, mantan petinggi Kementerian BUMN itu, kepada pers, Konfrontasi.com, Jumat (8/12/2017).

<sup>3</sup> Kompas, Jumat (9/12/2017).

Rp 9,34 triliun. Arus kas bersih untuk aktivitas operasi WIKA juga masih minus Rp 2,69 triliun. Penerimaan kas dari pelanggan hanya Rp 9,8 triliun namun pembayaran kepada pemasok sebesar Rp 11,5 triliun. DER WIKA saat ini 2 kali dengan jumlah liabilitas sebesar Rp 26,87 triliun dan jumlah ekuitas sebesar Rp 13,17 triliun.

Ketiga, PT. Waskita Karya Tbk (WSKT) berhasil mengantongi laba bersih Rp 2,57 triliun, naik 137,9% dari Rp 1,08 triliun. Pendapatan usaha Rp 28,5 triliun, naik 50% dari Rp 14 triliun. WSKT yang arus kas bersih untuk aktivitas operasinya minus Rp 5 triliun. Penerimaan kas dari pelanggan Rp 14,24 triliun sedangkan pengeluaran kas pada pemasok sebesar Rp 16,55 triliun.

Keempat, PT. Adhi Karya Tbk (ADHI) memperoleh laba bersih Rp 205,07 miliar, naik 78% dari Rp 115,18 miliar. Pendapatan usaha juga naik 53% jadi Rp 8,7 triliun dari Rp 5,69 triliun. Sementara total arus kas untuk aktivitas operasi ADHI minus Rp 3 triliun. Total arus kas penerimaan Rp 6,87 triliun sementara total arus kas pengeluaran lebih besar yakni Rp 9,9 triliun. Kondisi DER Adhi Karya juga cukup tinggi yakni 3,4 kali. Adapun jumlah liabilitasnya sebesar Rp 18,8 triliun dan jumlah ekuitasnya Rp 5,55 triliun.

Pandangan para analis jika fenomena di atas tidak diwaspadai sejak dini, maka BUMN-BUMN tersebut bisa gulung tikar dalam 4 tahun ke depan. Dalam analisisnya, Said Didu menyatakan bahwa potensi ambruknya BUMN-BUMN itu akan kelihatan 3-4 tahun kemudian dan itu sangat mencemaskan. Maka BUMN-BUMN itu harus kreatif, inovatif dan berbenah agar tidak merugi dan tak berdarah lagi.

Oleh karena itu, artikel ini akan mengkaji sejauh mana politisi dan partai politik berupaya melakukan penguasaan terhadap BUMN sebagai sumber finansial bagi aktivitas mereka, dan kemudian bagaimana dampaknya bagi pembangunan negara. Masuknya politik ke dalam BUMN telah membuat BUMN menjadi sumber pendapatan para politisi untuk kepentingan jangka pendek.

## **METODE**

Metode penyusunan kajian ini menggunakan deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data menggunakan literature review. Sumber data menggunakan publikasi yang dapat diakses secara dalam jaringan (daring/online) atau sumber cetak yang terverifikasi. Teknik analisis data menggunakan analisis kualitatif dan telaah kritis media. Proses analisis data yaitu reduksi data,

penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi dilakukan bersamaan dengan proses pengumpulan data.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Di era Presiden Jokowi ini, konsep pembentukan *superholding* Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Rini Mariani Soemarno masih tidak jelas. Setidaknya dua rencana Rini masih belum jelas visinya. Pertama, akuisisi PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk oleh PT Pertamina (Persero). Dan kedua, konsolidasi perbankan syariah. Dalam kasus PGN, PGN yang sudah *go public* relatif lebih terbuka, transparan, dan bisa diawasi, ketimbang Pertamina yang pada masa lalu memiliki catatan kelam terindikasi mafia migas. Meski anak usaha Pertamina, Petral, sudah dilikuidasi, berbagai kalangan merasa aneh jika PGN harus dicaplok Pertamina. Apabila tujuannya adalah sinergi BUMN energi, maka seharusnya Meneg BUMN tinggal mengeluarkan regulasi aturan main industri gas. Sebab, kedua BUMN juga sudah memiliki infrastruktur gas masing-masing. Terkait rencana *holding* BUMN perbankan, menjadi ganjil bahwa hanya perbankan syariah yang akan dikonsolidasikan. Padahal, *market share* perbankan syariah hanya dua persen dari total pasar perbankan.

Faisal Basri mengingatkan, di Pertamina ada mafia migas, karena belum *go public* maka mudah dijarah. Tetapi, PGN lebih susah dijarah karena dia *go public*.<sup>4</sup> Dalam kasus lain, di era Presiden Joko Widodo ini, emiten pelat merah PT Krakatau Steel (KRAS Persero) Tbk. harus menderita rugi bersih senilai US\$320,02 juta setara dengan Rp4,41 triliun (kurs Rp13.795 per dolar AS) pada 2015, membengkak 117% dari rugi tahun 2014 era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sekitar US\$147,11 juta.

Berdasarkan laporan keuangan perseroan (12/3/2016), disebutkan pendapatan emiten berkode saham KRAS tersebut juga ambrol 29,28% menjadi US\$1,32 miliar dari sebelumnya US\$1,86 miliar. Rugi operasi Krakatau Steel (KRAS) tahun 2015 membengkak tajam 160,5% menjadi US\$183,54 juta dari US\$70,85 juta. Namun, kinerja tertolong dengan meroketnya laba selisih kurs 995% menjadi US\$52,18 juta dari US\$4,7 juta. Akan tetapi, rugi sebelum pajak KRAS tetap membengkak 78,9% menjadi US\$327,45 juta dari US\$182,98 juta. Rugi tahun

---

<sup>4</sup> Faisal Basri, Kompas, 6 Agustus 2016. Faisal Basri dalam Wawancara dengan wartawan Kompas menyampaikan hal itu. Lihat, "Faisal Basri Nilai Konsep "Superholding BUMN" Rini Soemarno Tidak Jelas", Harian Kompas, 6 Agustus 2016

berjalan juga membengkak 111,76% menjadi US\$326,51 juta dari sebelumnya sebesar US\$154,18 juta.<sup>5</sup>

Melihat fenomena KRAS di atas, tidak perlu kaget dan heran. Sebab di era reformasi ini, seakan sejarah yang berulang, cengkeraman politik era Orde Baru Soeharto, kembali terjadi di era reformasi. baik era Presiden Gus Dur maupun Presiden Megawati Soekarnoputri, bahkan sampai era SBY-Boediono hingga Joko Widodo sekarang.

Pada era reformasi pasca BJ Habibie, harus diakui bahwa BUMN-BUMN yang ada, termasuk Bank Mandiri, Pertamina, Indosat, Telkom dan seterusnya, telah menjadi rebutan kekuatan-kekuatan politik. Persaingan ekonomi-politik itu menemukan “reinkarnasinya” di lahan subur” yakni BUMN dan birokrasi seperti Bank Mandiri, Jamsostek, BNI, Telkom, BNI, Indosat dan seterusnya<sup>6</sup>.

Sebagai BUMN besar, Bank Mandiri, BNI, BRI, Telkom, dan hampir seluruh BUMN terus menjadi sorotan publik akibat politisasi diam-diam (rahasia) oleh partai-partai yang berkuasa dalam pemerintahan Gus Dur-Megawati maupun koalisi Mega-Hamzah hingga era SBY-Boediono, bahkan sampai era Joko Widodo.

Di mata masyarakat lapisan bawah yang telah menjadi korban tindakan dan rivalitas para elite politik dan ekonomi sampai saat ini, meluas anggapan bahwa para elite politik yang berseteru dan kaum elite ekonomi, konglomerat, dan elite negara yang KKN, bersama jajarannya tampak tidak mau mengemban tanggung jawab. Terkesan mereka enak-enakan di lapisan atas piramida ekonomi-politik Indonesia tanpa merasa bersalah. Sedangkan para koruptor dan aparat yang melanggar hukum itu terkesan *untouchable* serta *too much powerful*. Sementara *law enforcement* (penegakan hukum) tidak dijalankan secara tegas dan impartial, bahkan terkesan supremasi hukum yang dijanjikan pemerintah yang berkuasa, baru pada tahap retorika<sup>7</sup>.

Di era Gus Dur maupun Mega-Hamzah para politisi PDI-Perjuangan, Partai Golkar, PAN, PKB, PPP dan seterusnya, secara koalisi atau kompetisi, saling berebut kedudukan penting pada BUMN-BUMN, termasuk di Bank Mandiri yang menjadi pokok bahasan buku ini. Partai-partai menempatkan “orangnya” pada lembaga-lembaga basah di mana Gus Dur, Presiden Megawati PDI-P, PAN, PKB dan Partai Golkar, sebagai kekuatan politik berpengaruh, berusaha

---

<sup>5</sup> *Harian Bisnis Indonesia dan Kompas*, 12/03/2016

<sup>6</sup> Lihat juga, Herdi Sahrasad dan Al Chaidar, “Gus Dur, BUMN dan Pembusukan Politik”, opini, harian *Jurnal Indonesia*, 11 April 2000,

<sup>7</sup> Herdi Sahrasad, “Bom, Gramatika Kekerasan dan Politik Adu Domba, opini, *Kompas*, 9 Agustus 2001

mengakomodir aspirasi-aspirasi yang berbenturan, dengan membangun prinsip “saling pengertian” melalui kompromi yang lazim disebut “politik dagang sapi”<sup>8</sup>. Sebagian badan usaha milik negara itu merugi dan korup. Sementara tidak adanya visi yang kuat menjadikan badan usaha milik negara sulit untuk maju karena tidak ada arah jelas yang dituju. Selain terlalu banyak, BUMN juga begitu tersebar, tidak efisien, dan menjadi sapi perahan setiap pemerintah yang berkuasa.

Ketiadaan visi dan konsep yang disepakati bersama seluruh elemen bangsa Indonesia ini menjadikan manajemen badan usaha milik negara (BUMN) tidak pernah independen dan profesional, selalu<sup>9</sup> dalam jeratan relasi kekuasaan yang menghambat dan merusak kinerja. Kita ini tidak memiliki satu konsep yang disepakati bersama. Akibatnya, langkah apa pun yang dibuat setiap pemerintah yang berkuasa terhadap BUMN akan selalu disalahkan.

Sementara tidak adanya visi tersebut menjadikan bias, apakah BUMN adalah milik negara atau milik pemerintah yang berkuasa. Seharusnya mengacu pada namanya, BUMN adalah milik negara. Akan tetapi, pada kenyataannya BUMN dikuasai pemerintah yang berkuasa. Akibatnya, setiap kali berganti, penguasa baru akan mengganti juga direksi dan komisaris BUMN tersebut.

Tidak adanya visi ini membuat kekacauan dalam sistem relasi. Tidak jelas bagaimana seharusnya relasi manajemen BUMN dengan pemilik saham dan siapa pemilik saham BUMN itu, negara atau pemerintah. Ini dulu yang harus dibenahi. Selama pemilik sahamnya tidak beres, selamanya BUMN juga tidak akan pernah beres. Sehingga terjadi kesalahan pendekatan dalam menilai kinerja BUMN selama ini, yaitu ketika kinerja BUMN dinilai dengan pendekatan neoliberal, suatu paradigma yang tidak berhubungan sama sekali dengan paradigma demokrasi ekonomi (Pasal 33 UUD 45) yang mendasari pendirian BUMN.

Menurut catatan *Kompas*, pada tahun 2003 sebanyak 10 BUMN mendominasi total kerugian yang diderita perusahaan milik negara di bawah Kementerian Negara BUMN. Dari 157 BUMN yang ada, sebanyak 47 BUMN merugi, dengan total kerugian yang diderita Rp 6,08 triliun. Dari total kerugian tersebut, sebanyak 84,4 persen di antaranya atau Rp 5,13 triliun berasal dari 10 BUMN saja.

---

<sup>8</sup> Herdi Sahrasad, “Teori Geertz untuk Parpol dan BUMN”, kolom, majalah *Pilar*, No.13 Juni 2000. Lihat juga, Herdi Sahrasad & Al Chaidar, “Gus Dur, BUMN dan Pembusukan Politik”, opini, harian *Jurnal Indonesia*, 11 April 2000,

<sup>9</sup> Pendapat ini mengemuka dalam diskusi yang digelar Lembaga Pemerhati Kebijakan Publik (LPKP) di Jakarta, (*Kompas*, 23/3/2005). Diskusi bertema “Menyorot Kinerja BUMN sebagai Entitas Bisnis” ini menghadirkan pembicara dosen Fakultas Ekonomi (FE) Universitas Indonesia Faisal Basri MA, dosen FE Universitas Gadjah Mada Revrison Baswir MBA, dan anggota DPR Dradjad Wibowo PhD, *Kompas*, 23/Maret/2005.

Sepuluh BUMN yang mendominasi total kerugian itu adalah PLN dengan kerugian mencapai Rp 3,558 triliun atau 58,52 persen sendiri dari total kerugian 47 BUMN. Menyusul kemudian Perusahaan Perdagangan Indonesia dengan kerugian Rp 418,224 miliar, Pelni Rp 382,336 miliar, PANN Multifinance Rp 152,258 miliar, Indofarma Rp 129,570 miliar, Industri Sandang Nusantara Rp 114,772 miliar, Kertas Kraft Aceh Rp 108,442 miliar, PT Perkebunan Nusantara II Rp 96,166 miliar, Inhutani I Rp 90,972 miliar, dan Rumah Sakit Cipto Mangunkusumo (Prognosa) Rp 81,221 miliar.

Sebagian BUMN sudah diprivatisasi. Namun, korupsi juga melanda program privatisasi. Dalam soal privatisasi (ingat kasus Indosat, BCA, Telkom dan sebagainya), sesuai rekomendasi IMF dan Bank Dunia – diperkirakan terjadi korupsi akut. Menurut ekonom peraih hadiah Nobel Joseph Stiglitz, privatisasi di Asia Tenggara, terutama Indonesia, ternyata umumnya salah dan ngawur, bersifat malpaktek dan menyesengsarakan rakyat. Dalam kasus privatisasi ini, aroma KKN-nya kuat menyengat eksekutif dan legislatif. Meski divestasi itu dilakukan dengan rapi dan tindakan KKN-nya diupayakan tersembunyi, namun tetap saja dirasakan bau sangitnya oleh masyarakat kita. Privatisasi ini layak digugat-dipertanyakan karena iklim korupsi-kolusi-nepotisme dan tiadanya transparansi yang masih kuat menyelimuti lanskap pemerintahan Habibie-Gus Dur-Megawati di masa lalu.

Privatisasi hanya bisa berjalan baik di dalam iklim usaha dan politik yang kondusif, dimana *good governance* dengan unsur transparansi dan akuntabilitas serta kejujuran bisa dibuktikan. Sebagaimana dikatakan Joseph Stiglitz, privatisasi di tengah lingkungan pemerintahan yang korup, seperti halnya di era Presiden Habibie-Gus Dur-Megawati yang lalu, hanya akan meningkatkan penghasilan pribadi para pejabat dan elite yang kuasa. Alih-alih bisa meningkatkan efisiensi dan perbaikan kualitas manajemen, privatisasi di tengah lingkungan pemerintahan yang korup tersebut hanya menambah masalah dan beban bagi rakyat. Stiglitz pernah mengungkapkan: “*I believe in privatization but only if it help companies become more efficient and lower prices for consumers.*”

### ***Empat Pilar***

Selama ini pemerintah mengelola BUMN dengan pendekatan neoliberal sehingga hanya memfokuskan pada satu pilar, penciptaan pasar (*market creating*). Pada kenyataannya, penciptaan pasar oleh BUMN pun masih sangat rendah. PT Telkom, misalnya, telah berumur

lebih dari 100 tahun, tetapi teledensitas di Indonesia saat ini masih hanya 3,8 persen.<sup>10</sup> Oleh karena itu, pengelolaan BUMN mesti ditambah lagi dengan tiga pilar, yaitu regulasi pasar, stabilisasi pasar, dan legitimasi pasar.

Regulasi pasar dimaksudkan bahwa pemerintah harus mengatur supaya persaingan tetap masih dalam kendali sehingga tetap mengedepankan rasa keadilan. Supaya persaingan masih dalam bentuk yang beradab. Sementara stabilisasi pasar adalah keterlibatan pemerintah yang dimaksudkan untuk menjaga pasar dari gejolak tajam yang mengganggu kegiatan ekonomi dan kenyamanan hidup. Diperkirakan 90 persen dari masyarakat Indonesia menginginkan hidup nyaman. Tidak ingin sesuatu yang bergejolak terus dan penuh ketidakpastian. Adapun legitimasi pasar adalah suatu tanggung jawab pemerintah untuk menyalurkan sebagian keuntungan atas transaksi di pasar sebagai dana untuk kebutuhan masyarakat miskin. "Semacam dana kompensasi," katanya.

Menurut Faisal Basri, jika empat pilar itu dapat dilangsungkan oleh pemerintah secara ideal, tidak perlu lagi ada BUMN. Namun, hal yang ideal itu pada kenyataannya tidak mungkin terjadi sehingga keberadaan BUMN tidak mungkin dihapus seluruhnya. Faisal Basri mengingatkan bahwa seandainya pemerintah konsisten hendak memadukan potensi semua BUMN dengan konsep sinergi dan eksternalitas, maka penilaian keberhasilan BUMN tidak boleh lagi berat pada besarnya laba yang disumbangkan bagi APBN, melainkan seberapa besar BUMN bisa menggerakkan roda perekonomian.<sup>11</sup>

### ***Separuh Produk Domestik Bruto***

Menurut Faisal Basri,<sup>12</sup> kekayaan seluruh badan usaha milik negara bernilai hampir separuh dari produk domestik bruto. Selain itu, pemerintah sempat menguasai harta kekayaan dunia usaha konglomerasi di Indonesia senilai Rp 650 triliun yang sebagian besar terlibat skandal BLBI dan kemudian dikelola Badan Penyehatan Perbankan Nasional.

Seluruh nilai kekayaan tersebut nyaris sama besar dengan nilai produk domestik bruto dan berada di bawah tanggung jawab Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang

---

<sup>10</sup> Uraian Faisal Basri MA, *Kompas*, 23/Maret/2005.. Uraian selanjutnya mengacu kepada analisisnya tentang BUMN dewasa ini, antara harapan dan kenyataannya.

<sup>11</sup> Faisal Basri, BUMN, *Berpijarlah!*, *Kompas*, Senin, 15 Februari 2010

<sup>12</sup> Catatan ekonom Faisal Basri MA, FEUI, Uraian Faisal Basri MA, *Kompas*, 23/Maret/2005.. Uraian selanjutnya mengacu kepada analisisnya tentang BUMN dewasa ini, antara harapan dan kenyataannya.

dipimpin Laksamana Sukardi & Rozy Munir di era Presiden Gus Dur, lalu Laksamana Sukardi di era Presiden Megawati dan kini Sugiharto di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Kita bisa membayangkan betapa hebat kewenangan dan kekuasaan Sang Menteri dalam menentukan jatuh banggunya perekonomian Indonesia.

BUMN bergerak hampir di seluruh aspek ekonomi, dan bahkan beberapa di antaranya memainkan posisi sebagai industri hulu. Kemampuan BUMN untuk menjadi penggerak efisiensi nasional—di mana seharusnya peran "agen pembangunan" BUMN didefinisikan (bukan penyedia barang murah bersubsidi)—tidak saja akan membuat murah produk yang dihasilkan tetapi juga akan membangun produk Indonesia yang mempunyai *competitive advantages*.

Dalam era perdagangan bebas masalah daya saing dan keunggulan saing merupakan isu kunci dan sekaligus sebagai tantangan yang tidak ringan. Tanpa dibekali kemampuan dan keunggulan saing yang tinggi niscaya produk Indonesia tidak akan mampu menembus pasar internasional, bahkan posisi pasar domestiknya pun akan menjadi incaran produk impor. Dengan kata lain, daya saing atau keunggulan kompetitif merupakan faktor yang menentukan dalam upaya meningkatkan volume perdagangan dan menarik minat investasi. Seperti dikatakan oleh Michael Porter, '*competitive advantage is at the heart of a firm's performance in competitive markets*'<sup>13</sup>. Oleh karena itu, upaya meningkatkan daya saing dan upaya membangun keunggulan kompetitif tidak dapat ditunda-tunda lagi dan sudah selayaknya menjadi perhatian berbagai pihak, bukan saja bagi para pelaku bisnis tetapi juga bagi aparat birokrasi dan organisasi atau anggota masyarakat lainnya yang merupakan lingkungan kerja institusi bisnis.

Bagi para pelaku bisnis—yang tidak membedakan apakah swasta atau BUMN—faktor produktivitas, efisiensi, kualitas produk dan layanan prima merupakan ujung tombak dalam menghadapi persaingan. Faktor produktivitas dan efisiensi menjadi komponen dasar dalam membangun harga produk yang bersaing. Tetapi harga murah bukan komponen satu-satunya dalam menghadapi persaingan. Kualitas produk dan layanan prima kepada pelanggan merupakan faktor dominan dalam menciptakan customer satisfaction dan memenuhi consumers' need.

Di luar lembaga bisnis, lingkungan usaha yang kompetitif harus juga diciptakan. Makna penting dari daya saing, kemampuan saing dan lingkungan persaingan yang kondusif perlu ditransformasikan secara terus-menerus kepada masyarakat luas dan aparat pemerintah.

---

<sup>13</sup> Lihat Porter, E.M., *Competitive Advantages Creating Sustaining Superior Pefformance*, New York: The Free Press, 1985

Kesamaan persepsi bahwa persaingan akan memberikan keuntungan kepada masyarakat, yaitu dengan tersedianya berbagai alternatif pilihan jenis dan kualitas produk serta harga murah perlu dibangun. Dengan cara ini diharapkan berbagai kelembagaan yang ada dan anggota masyarakat akan ikut memiliki tanggung jawab moral dalam memberikan dukungannya terhadap terciptanya lingkungan persaingan yang sehat.

Membangun BUMN yang profesional, akan menyetujui premis dari konsep korporatisasi yang menyatakan bahwa persaingan, efisiensi dan keandalan manajemen suatu perusahaan tidak ditentukan oleh status pemilikan, apakah berada di tangan swasta atau pemerintah, tetapi lebih dipengaruhi oleh lingkungan usaha dan kewirausahaan<sup>14</sup>. Dengan baha lain, tantangannya terletak pada dua pertanyaan pokok: (i) apakah manajemen BUMN mampu berperilaku sebagai wirausaha (*entrepreneur*), dan (ii) apakah pemerintah mampu memperlakukan BUMN sebagai layaknya suatu perusahaan (*corporate*). Kemampuan berperilaku wirausaha bagi manajemen dan memberikan kebebasan bagi BUMN oleh pemerintah sebagai layaknya lembaga bisnis akan membantu menumbuhkan kreativitas, inovasi dan tanggung jawab manajemen, yang lebih lanjut akan memacu tercapainya efisiensi optimal<sup>15</sup>.

Secara ringkas, ide dasar korporatisasi ini adalah menyerap lingkungan usaha perusahaan swasta ke dalam manajemen sektor publik, tetapi pemilikan tetap berada di tangan pemerintah. Dari sudut pandang ini terjadi pemisahan yang jelas antara fungsi pemerintah dan BUMN. Dengan status sebagai lembaga bisnis, BUMN selayaknya hanya memiliki *single objective* yakni profit, sedangkan tanggung jawab sosial kepada masyarakat merupakan tanggung jawab pemerintah. Sebagaimana dikemukakan oleh pandangan ini:<sup>16</sup>

*The word "corporatisation" refers to the process whereby the trading or commercial activities of government departments are hived off from the non-commercial activities and located in separate profit making organisations or public corporation.*

---

<sup>14</sup> Studi kasus mengenai isu pemilikan ini dapat dilihat dalam Ktut Mardjana,, 'Ownership or Management Problem?: A Case Study of Three Indonesian State Enterprises', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol.31, No.1, 1995 hal.73-107.

<sup>15</sup> Mardjana, IK., (1994), 'Korporatisasi dan Privatisasi: Sebagai Alternatif Pembinaan BUMN, *Jurnal Keuangan dan Moneter*, vol.2, No.1, hal .1 4-27.

<sup>16</sup> Bacelius Ruru, *Reorientas Pengelolaan BUMN Dalam Upaya Mencari Format Baru Pengelolaan yang Efisien dan Modern*, makalah untuk seminar Nasional Sehari yang diselenggarakan oleh PAN ASIA Research & Communication Services, Hotel Sari Pan Pacific, Jakarta, 23 Juli 1998.

Dalam konteks korporatisasi ini, politisasi BUMN haruslah dikikis habis. Sejauh ini, ada kekhawatiran bahwa pergantian pemerintah yang diikuti pergantian direksi di BUMN akan mendistorsi manajemen perusahaan jika tak dilakukan secara transparan dan akuntabel. BUMN jangan sampai menjadi mirip lembaga politik. Jika hal ini masih terus terjadi, revitalisasi BUMN (rekapitalisasi perbankan) yang menelan dana Rp 425 triliun akan sia-sia.

Kita harus belajar dari masa lalu. Di masa lalu, kinerja Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) telah sama-sama kita ketahui. Sebagian besar aset yang dikuasai badan tersebut telah dijual kembali. BPPN mengklaim kerjanya telah maksimal dengan memberikan hasil tingkat pengembalian sebesar 28 persen. Terhadap sisanya, Kepala BPPN berujar, hal itu sebagai biaya-biaya krisis. Kita mungkin tak akan mempermasalahkan besarnya uang negara yang bisa diselamatkan, sekalipun katakanlah hanya lima persen, asalkan seluruh proses penjualan aset negara yang mereka kelola bisa dipertanggungjawabkan. Masalahnya, pertanggungjawaban tuntas belum dilakukan.

Sejauh ini kita telah disuguhi berita-berita berbau skandal yang sangat menyengat, praktis dalam setiap langkah dan kebijakan BPPN. Namun, tak seorang pun pejabat BPPN masuk penjara, bahkan pada akhirnya BUMN yang jadi tumbal untuk menalangi warisan borok BPPN. Begini ceritanya, telah ratusan atau bahkan mungkin ribuan politisi, pejabat, aparat hukum, dan pengamat "didekati" untuk memuluskan langkah-langkah para elite BPPN. Telah banyak konglomerat dan pengusaha lainnya menguasai kembali harta-harta mereka dengan harga yang sangat murah lewat cara "akal-akalan".

Akibatnya, rakyat harus menanggung derita berkepanjangan. Kita kehilangan kesempatan untuk membangun jalan, jembatan, sekolah, saluran irigasi, jaringan listrik, dan berbagai infrastruktur fisik dan sosial lainnya. Daya saing perekonomian anjlok, banyak industri terkapar, dan jumlah penganggur menggelembung. Kerusakan yang dilakukan rezim Orde Baru dan Bablasan Orba itu sampai saat ini memang tak terperikan. Namun, kalau pengelola negara, khususnya yang paling bertanggung jawab terhadap restrukturisasi perusahaan dan perbankan, menjalankan kewajibannya dengan baik dan tidak korup, derita bangsa ini sangat boleh jadi tak separah seperti sekarang, atau paling tidak beban rakyat bisa berkurang secara berarti. Ingat, atasan langsung BPPN adalah Menteri Negara BUMN.

Tatkala aset-aset di bawah pengelolaan BPPN hampir habis dan lembaganya sendiri akan ditutup, kita disajikan oleh beragam "akrobat" penguasa terhadap BUMN, termasuk Pertamina,

PLN, Indosat, Telkom, Jamsostek dan seterusnya. Satu demi satu BUMN strategis dilanda krisis besar. Belum selesai dengan PT Dirgantara Indonesia, muncul ancaman kebangkrutan di PT Industri Kereta Api. Proses privatisasi PT Semen Gresik telah bertahun-tahun diambangkan sehingga masalahnya diadakan ke lembaga arbitrase internasional oleh Cemex yang merasa dirugikan karena pemerintah tak kunjung mengambil keputusan. Akibatnya, pemerintah mungkin harus siap membayar "ganti rugi" ratusan juta dollar AS kepada Cemex., juga kasus proyek pembangkit listrik swasta. Jumlah yang harus dibayar bisa saja mendekati besarnya penerimaan dari program privatisasi yang di era Presiden Megawati ditargetkan sebesar Rp 5 triliun.

Secara keseluruhan bisa dikatakan kondisi hampir seluruh BUMN strategis semakin memburuk. Program restrukturisasi dan profitisasi cuma retorika. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) era Presiden Megawati, terutama yang bergerak di sektor-sektor strategis, dinilai akan menjadi "sapi perah" partai-partai untuk menggalang dana dalam persiapan menghadapi Pemilu 2004. BUMN menjadi sumber dana yang diperebutkan banyak partai. Alasannya, partai-partai akan sulit mengharapkan dana dari sektor swasta yang masih mengalami keterpurukan. Apalagi sumber dari dana pemerintah sulit karena pemerintah pun tidak punya dana cukup.

Catatan GOWA<sup>17</sup> menunjukkan untuk menghadapi Pemilu 2004 lalu dengan sistem pemilihan dua kali, yakni DPR dan Presiden, rata-rata partai membutuhkan dana sekitar Rp 70 milyar. Perhitungannya, dana Rp 1 milyar bisa mendapatkan sebanyak 400.000 suara. Sekitar 15 sampai 30 persen kemungkinan akan diupayakan dari BUMN. Dana dari BUMN bisa diperoleh antara lain melalui privatisasi. Lewat cara ini, partai bisa memperoleh dana besar dalam waktu yang cepat. Partai bisa memperoleh dari *success fee* sebuah privatisasi yang besarnya rata-rata 5 persen dari nilai penjualan.

Selain itu, dana juga bisa diperoleh dengan memanfaatkan jajaran direksi yang umumnya terafiliasi dengan partai-partai besar. Direksi dan komisaris menyetorkan dana yang diperoleh dengan cara menggelembungkan nilai (mark-up) pengadaan barang, distribusi, keuangan dan perpajakan, serta kegiatan-kegiatan lain. Sementara, partai-partai menguasai sebagian besar dari 160 BUMN yang masih aktif, terutama yang bergerak di sektor strategis, seperti telekomunikasi, perkebunan dan pertanian, serta kedirgantaraan.

---

<sup>17</sup> Laporan Gowa soal BUMN, 2003

### *Isu Privatisasi*

Privatisasi BUMN era transisi demokrasi pasca Soeharto, meminjam perspektif ekonom UGM Revrisond Baswir, sama seperti halnya kenaikan harga BBM adalah fakta kemenangan neoliberalisme. Dalam paham neoliberalisme, negara menjadi penjaga kepentingan kapitalis. Tidak heran jika pemerintah saat ini mengambil kebijakan seperti VOC yang menawarkan lapak usaha di Hindia Belanda. Pandangan Revrisond itu diartikulasikan tatkala melihat bahwa rezim SBY-Kalla yang mendapat dukungan dan mandat rakyat begitu besar, ternyata masih mengikuti ideologi pembangunan rezim transisi Megawati-Hamzah Haz yang memilih neoliberalisme, dengan resep-resep pengetatan makro ekonomi *ala IMF* seperti mengubah program kesejahteraan sosial, mencabut subsidi, memperlemah/melonggarkan peraturan perburuhan, privatisasi dan membolehkan investasi asing berskala besar membeli perusahaan publik. .

Dalam hal privatisasi, Josef Stiglitz mengingatkan bahwa privatisasi hanya bisa berjalan baik di dalam iklim usaha dan politik yang kondusif, dimana *good governance* dengan unsur transparansi dan akuntabilitas serta kejujuran bisa dibuktikan. Sebagaimana dikatakan Josef Stiglitz, privatisasi di tengah lingkungan pemerintahan yang korup, seperti halnya di era Presiden Habibie-Gus Dur-Megawati yang lalu, hanya akan meningkatkan penghasilan pribadi para pejabat dan elite yang kuasa. Alih-alih bisa meningkatkan efisiensi dan perbaikan kualitas manajemen, privatisasi di tengah lingkungan pemerintahan yang korup tersebut hanya menambah masalah dan beban bagi rakyat, sehingga Stiglitz ,sekali lagi kita petik, mengungkapkan kegelisahannya :*“I believe in privatization but only if it help companies become more efficient and lower prices for consumers.”*

Dalam konteks privatisasi ini, sebagaimana studi Guru Besar School of Liberal Studies Waseda University, Tokyo, Toshihiko Kinoshita (2004), setelah seluruh aset utama yang dikelola oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional telah habis dijual, Indonesia di era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla (SBY-Kalla) akan menghadapi masalah serius dalam mencapai target anggaran yang berimbang dalam lima tahun mendatang. Akibatnya, untuk mempertahankan anggaran yang berimbang itu, Indonesia harus menitikberatkan sumber penerimaan negara dari pajak.

Namun dengan berakhirnya era privatisasi aset utama badan-badan usaha milik negara (BUMN), Indonesia akan kehilangan sumber penerimaan negara yang kerap digunakan untuk menyeimbangkan keuangan negara. Akibatnya, upaya pemerintah untuk mengurangi defisit pada

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) akan menghadapi masalah yang jauh lebih sulit dibandingkan pada masa sebelumnya. Untuk lima tahun ke depan, upaya pemerintah SBY-Kalla dalam menstabilkan keuangan akan sangat sulit karena dihadapkan pada masalah depresiasi rupiah terhadap dollar AS, suku bunga internasional yang cenderung naik, sementara privatisasi semakin langka. Hanya tinggal pajak yang akan menjadi sumber penerimaan utama karena obligasi bukan jalan keluar yang baik. Kondisi tersebut, akan semakin diperparah lagi dengan tingginya tingkat harga minyak mentah dunia yang tidak stabil. Tingginya tingkat harga minyak dunia itu akan memberatkan anggaran pemerintah, terutama pada pos subsidi bahan bakar minyak (BBM). Dan kenaikan harga BBM 30 persen telah menurunkan dukungan rakyat terhadap pemerintah baru. Sejauh ini, pemerintahan SBY-Kalla kesulitan untuk bisa menghemat pengeluaran dan telah mengurangi subsidi BBM yang sempat menyebabkan gejolak di masyarakat.

Selain masalah itu, studi Kinoshita menunjukkan, Indonesia juga memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap investasi asing untuk meningkatkan pertumbuhan ekonominya. Daya tarik yang masih dapat digunakan untuk menarik investasi langsung itu adalah sumber daya alam, tenaga kerja murah, serta pasar domestik yang sangat besar. Namun, di saat yang sama, Indonesia masih dikategorikan sebagai negara dengan infrastruktur yang parah, yakni berada di urutan ke-49 dari 49 negara yang disurvei oleh *International Institute for Management Development, World Competitiveness Yearbook*. Di tengah situasi ini, upaya membangun *good governance* menjadi suatu keharusan.

Celakanya, di tengah kondisi tersebut, posisi pemerintah SBY-Kalla terjepit di antara dua kekuatan yang kepentingannya tarik-tolak dan bertabrakan: di satu sisi kepentingan “kapitalis” yang pro-kebijakan neoliberal di tengah kondisi kemiskinan, ketidakadilan, korupsi dan infrastruktur yang parah, dan di sisi lain, kepentingan rakyat yang menentang kebijakan neoliberal itu. Sehingga secara langsung atau tidak langsung, upaya membangun *good governance* dan pemerintahan yang efektif tersedot energinya oleh situasi tersebut.

Pada hemat penulis, solusi praktis untuk jangka pendek dan menengah yang perlu diambil kepemimpinan SBY-Kalla adalah menciptakan *good governance* dengan mengefektifkan pemberantasan korupsi-kolusi-nepotisme (KKN), memangkas rente dan biaya siluman, mengefektifkan *law enforcement* dan pembangunan agribisnis-perikanan-kelautan serta sektor infrastruktur untuk menciptakan kesempatan kerja dan pertumbuhan ekonomi. Jika hal itu dapat

tercapai, maka pemerintahan yang efektif bisa terwujud dan berfungsi, kepercayaan masyarakat di dalam dan luar negeri bakal pulih dan harapan rakyat bagi perubahan yang lebih baik, tidak hanya tinggal harapan yang hampa.

### ***Dilema Pengelolaan BUMN***

Pasca reformasi 1998, perebutan BUMN oleh “orang-orang” partai politik tetap terjadi atas nama profesionalisme sebagai kamufase politik yang diwacanakan oleh para elite negara. Perebutan BUMN terjadi oleh parpol-parpol yang berkuasa dengan menjagokan “para profesional” di sektor BUMN dan swasta secara lebih rapi dan *sophisticated*.<sup>18</sup> Sementara masalah KKN dan inefisiensi ekonomi terus terjadi dan menggerogoti legitimasi pemerintahan saat ini.

Ada dua soal penting yang terkait dengan dilema badan usaha milik negara saat ini. Pertama, masalah kedudukan BUMN yang strategis di dalam perekonomian nasional karena asetnya besar dan mencakup berbagai bidang kegiatan ekonomi yang diperlukan masyarakat meskipun dalam kenyataannya banyak BUMN yang mengalami kerugian karena terjebak ke dalam stagnasi yang panjang. Kedua, masalah struktural-institusional yang mendasar sehingga membuat badan usaha milik negara itu tidak berdaya meskipun dikirim pimpinan yang berkualitas. Hal itu disebabkan kaki dan tangannya dalam belitan politik dan perilaku oknum di dalam institusi negara, pemerintah, parlemen, dan birokrat yang membuat posisinya pun menjadi sulit sehingga tidak ada ruang kreasi yang baik<sup>19</sup>.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berusaha untuk membenahinya, tetapi menurut Didik Rachbini (anggota DPR PAN), ia terjebak ke dalam etatisme yang lebih dalam melalui Inpres Nomor 8 Tahun 2005. Peranan Presiden dalam menentukan direksi dan komisaris BUMN terlalu jauh dalam Inpres tersebut. Ribuan calon direksi dan komisaris BUMN tidak mungkin diseleksi secara teknis oleh Presiden sehingga kewenangan tersebut mesti diserahkan kepada pembantunya, yang legal dan formal, dalam hal ini Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Selain itu, meminjam perspektif Didik Rachbini, Inpres tersebut salah kaprah karena

---

<sup>18</sup> Herdi Sahrasad dan Al Chaidar, Gus Dur, “BUMN dan Pembusukan Politik”, *Jurnal Indonesia*, 11 April 2000.

<sup>19</sup> Lihat, Didik J Rachbini, *Dilema Pengelolaan BUMN*, *Kompas*, 12 Mei 2005. Untuk uraian selanjutnya, baca tulisan Didik Rachbini, *Anggota Komisi XI DPR RI* tersebut.

cenderung meletakkan BUMN sebagai organisasi birokrasi di bawah kekuasaan pemerintah. Padahal, BUMN adalah organisasi ekonomi, sedangkan pemerintah adalah institusi politik. Hubungan yang paling ideal bagi keduanya adalah hubungan tidak langsung, seperti yang diatur oleh Undang-Undang Perseroan melalui rapat umum pemegang saham. Bukan melalui penunjukan politik. Jadi, masalah BUMN akan lebih berkepanjangan lagi.

### ***Aset Besar Untung Kecil***

Aset besar, untung kecil. Itulah kalimat pendek yang bisa menjadi kesimpulan umum dari kondisi BUMN sepanjang masa sejak era Pemerintahan Soekarno, Soeharto, BJ Habibie, Abdurrachman Wahid, Megawati Soekarnoputri, sampai Presiden Yudhoyono. Memang menyedihkan melihat fakta yang jauh panggang dari api. Bayangkan, total aset seluruh BUMN Indonesia mencapai Rp 1.313 triliun, namun laba bersihnya tahun 2004 hanya mencapai Rp 25 triliun.

Kondisi BUMN seperti ini menarik perhatian pemerintah, terutama Presiden. Presiden Yudhoyono pun mengungkapkan kritik terbuka terhadap kinerja keuangan BUMN, bahkan mengancam akan menutup atau menggabungkan BUMN yang terus merugi.

Sejumlah BUMN yang merugi ternyata tetap saja menjadi sapi perah partai politik dalam pemilihan presiden tahun 2004. Terjadinya konflik kepentingan, kurangnya konsolidasi kalangan BUMN sendiri, juga kelemahan dalam manajemen dan kurangnya pengalaman menghadapi intervensi politik, telah menyebabkan sejumlah BUMN yang merugi semakin rugi<sup>20</sup>.

Banyak BUMN salah urus. Perusahaan negara yang meliputi beragam bidang usaha dan jumlahnya sekitar 158 memang tidak mudah diurus. Posisinya juga terjepit di antara kehendak untuk terbang di jalur bisnis yang normal dan menjaga kepentingan negara untuk pelayanan publik, termasuk kepentingan kelompok-kelompok tertentu di sekitar kekuasaan.

Oleh karena itu, ada usul yang mengemuka belakangan ini untuk menyelenggarakan "BUMN Summit" sebagai ajang membedah secara komprehensif berbagai hal mengenai BUMN Indonesia. Tujuannya agar publik secara umum dan pelaku-pelaku di dalam BUMN dapat meningkatkan kesadaran kolektif tentang pentingnya kebijakan umum untuk mendorong sistem BUMN menjadi transparan.

---

<sup>20</sup> Tentang perebutan BUMN oleh parpol-parpol, lihat, Herdi Sahrasad, "Teori Geertz untuk Parpol", majalah *Pilar*, no.13 Juni 2000

Melaksanakan *good corporate governance* dan berhasil mencapai tujuannya mencari untung serta melayani publik secara efektif dan efisien. Hal ini dapat dimulai dengan "BUMN Summit" tersebut.

Akan tetapi, "BUMN Summit" akan kehilangan relevansi jika Meneg BUMN Sugiharto yang notabene seorang politisi PPP tidak melakukan profesionalisasi secara konsisten dan holistik, seperti dalam kasus pengangkatan direksi Jamsostek yang menjadi kontroversi, dan konon mendorong Presiden mengeluarkan Inpres Nomor 8 tahun 2005 yang "membatasi" dan "memangkas" kewenangan mutlak Meneg BUMN mengangkat direksi dan komisaris di BUMN-BUMN yang ada<sup>21</sup>.

Selama ini, pemerintah menyuntikkan dana dalam jumlah yang besar akibat kerugian kolektif BUMN. Dana yang harus disisihkan mencapai tidak kurang dari 20 persen dari total pengeluaran pemerintah. Subsidi untuk BUMN yang merugi tersebut mencapai Rp 60 triliun. Jumlah itu hampir empat kali lipat dari dana kompensasi penghapusan subsidi BBM. Jadi, banyak sekali BUMN dengan pimpinan bergaji besar justru menjadi beban negara dalam waktu yang panjang. BUMN yang merugi sesungguhnya telah menjadi penghalang kebijakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.

Semakin besar kerugian BUMN, semakin kecil dana yang bisa disisihkan pemerintah untuk kesejahteraan sosial. Karena itu, tidak berlebihan jika disimpulkan bahwa pengelolaan BUMN merupakan salah satu aspek penting dalam kebijakan publik yang dijalankan pemerintah.

### ***Akar Masalah***

Masalah pertama adalah masalah ekonomi politik. Peran negara terhadap BUMN selalu tidak tepat, bahkan salah kaprah. BUMN selalu diletakkan sebagai subordinasi birokrasi di bawahnya karena memosisikan BUMN seperti ini sangat menguntungkan kepentingan oknum politisi dan birokrat.

Kedua, masalah perilaku politisi dan birokrat, yaitu perilaku aji mumpung berkuasa mengambil kesempatan untuk melakukan perburuan rente ekonomi. Iklim politik cenderung

---

<sup>21</sup> Kontroversi ini berkembang di media massa seperti *Bisnis Indonesia*, *Trust*, *Rakyat Merdeka* dan *Koran Tempo* menyusul pengangkatan Iwan Poncowinoto sebagai Dirut Jamsostek, dimana pada waktu Presiden SBY sedang bertolak ke Australia, dan Selandia Baru untuk kunjungan kenegaraan. Kontroversi lain berkembang karena dugaan adanya kompetisi diam-diam antara Presiden SBY dan Wapres Kalla sebagaimana riset Reform Institute, juga riset kajian kami di Freedom Foundation serta Indonesian Research Group, 2005. Sebagai bandingan, lihat, Herdi Sahrasad, Kompetisi Yudhoyono-Kalla yang Menceamaskan, opini, *Suara Pembaruan*, 30 Mei 2005

menjadikan BUMN sebagai lumbung uang serta sumber proyek bagi segelintir penguasa, pengusaha kroni, dan partai politik tertentu.

Sebagai institusi publik, BUMN secara umum hampir belum tersentuh budaya transparansi dan akuntabilitas. Mengingat citranya yang remang-remang itulah, tak mengherankan jika ada orang berkesimpulan BUMN merupakan salah satu ajang korupsi, kolusi dan nepotisme yang sangat merugikan negara ketimbang institusi publik lain.

Ketiga, masalah inefisiensi dan rendahnya kualitas pengelolaan perusahaan negara. Meski reformasi telah berumur enam tahun, banyak kebiasaan buruk di masa lalu masih lekat di berbagai institusi negara dan itu salah satunya di BUMN. Cara pandang lama bahwa direksi perusahaan negara setara dengan penguasa dan birokrat belum hilang. Kultur feodalistik juga belum sepenuhnya luntur, yang membuat para pengelola perusahaan ini masih suka memosisikan diri sebagai "pangeran". Berkebalikan dengan filosofi dasar setiap bisnis bahwa "pelanggan atau publik adalah raja".

Berdasarkan permasalahan di atas, muncul gagasan jalan pintas ala neo-liberal, jual saja. Citra buruk tadi, yakni korup, inefisien, dan lamban menghadapi iklim usaha yang berubah cepat, telah memberi tekanan besar agar BUMN dikecilkan atau bahkan dihapuskan. Dan gejala jual BUMN secara obral menjadi pemandangan biasa pasca Orde Baru Soeharto.

Neoliberalisme ini selaras dengan gagasan de-etatisme, atau penyusutan peran negara, yang diusung kalangan ekonom berpendidikan Barat berpaham liberal. Akan tetapi, itu bukan jalan penyelesaian yang baik karena penjualan BUMN ke kelompok strategis justru menimbulkan KKN baru. Mekanisme yang tertutup dan cenderung menjual BUMN yang strategis dan menguntungkan bagi masyarakat luas.

Privatisasi secara radikal ternyata merugikan kepentingan negara dan publik secara luas. Bagaimanapun, ada BUMN yang bukan berperan sebagai institusi untuk mencari untung finansial belaka. Sejumlah BUMN memiliki peran strategis untuk menjamin kemaslahatan publik. BUMN dalam keadaan khusus bisa menjadi "partner" yang bersahabat. Di negeri miskin seperti Indonesia, tidak terhindarkan pentingnya intervensi pemerintah, antara lain lewat BUMN, untuk mengatasi kesenjangan ekonomi dan berbagai ketimpangan lainnya.

### ***BUMN, Untung dan Rugi***

Banyak BUMN menderita kerugian akibat salah urus dan mismanajemen secara ekonomi.

Berbagai BUMN juga berkurang keuntungannya karena diporot oleh partai politik yang mengangkat para direksi dalam BUMN yang bersangkutan. Sementara pelaporan keuangan sejauh ini hanya ditaati oleh sejumlah BUMN yang terdaftar di bursa saham. Dengan cara ini kita bisa sedikit memperoleh gambaran perbandingan kinerja keuangan .

Dari data-data itu, kita bisa melihat dan menimbang bahwa ada beberapa BUMN yang benar-benar potensial menguntungkan bagi negara, baik dari besarnya dividen saham maupun dari pajak, seraya tetap menjaga kepemilikan pemerintah yang signifikan.

Dilihat dari kacamata umum, harus diakui secara keseluruhan, kinerja BUMN kurang baik karena kinerja keuntungan rata-rata sangat rendah dan banyak yang merugi. Beberapa BUMN mengalami keuntungan, seperti Telkom, Bank Mandiri, BNI, BRI, dan beberapa lainnya. Namun keuntungan itu masih jauh dari optimal, artinya masih bisa ditingkatkan lebih besar lagi.

Beberapa BUMN itu mengalami reformasi internal sehingga semakin lama semakin tampil sebagai organisasi bisnis yang modern. Telkom mengalami proses evolusi sejak masa kepemimpinan Cacuk Sudariyanto, BNI telah belajar go public.

Meski demikian, ada catatan yang harus diperhatikan bahwa beberapa bank yang mengalami keuntungan masih menerima obligasi dari dana rakyat, pajak, atau APBN. Beberapa BUMN yang untung juga masih berada dalam pasar yang masih belum bersaing secara sehat atau pasar monopoli-oligopoli.

Di bidang telekomunikasi, pasarnya berkembang cukup cepat karena sektor jasa ini tergolong padat teknologi dan menyangkut kebutuhan manusia modern sekarang ini. Perusahaan seperti Indosat mengalami pertumbuhan penjualan dan keuntungan yang pesat. Indosat bertumbuh lebih besar bersama Telkom. Tetapi, deviden dari Indosat sudah tidak ada lagi karena sudah terjual. Meskipun sudah "go public", kepemilikan saham pemerintah di Telkom masih mayoritas (51 persen). Dalam rapat umum pemegang saham 2004, misalnya, diputuskan pembagian 50 persen dari laba bersih Rp 6 triliun, atau sebesar Rp 3 triliun. Angka ini meningkat dari tahun ke tahun: hanya Rp 303,33 miliar (1998), Rp 1,045 triliun (2001), dan Rp 1,39 triliun (2002)<sup>22</sup>.

Belum lagi jika dihitung sumbangan Telkom terhadap penerimaan pajak. Sumbangan Telkom sendirian saja terhadap APBN (dividen dan pajak) mencapai 20 persen dari total

---

<sup>22</sup> Faisal Basri, *ibid.* Uraian Faisal Basri MA, *Kompas*, 23/Maret/2005.. Uraian selanjutnya mengacu kepada analisisnya tentang BUMN dewasa ini, antara harapan dan kenyataannya.

sumbangan seluruh BUMN. Bulan Mei dan Juni lalu merupakan bulan tersibuk bagi Kementerian BUMN menyangkut pergantian direksi sejumlah BUMN. Pergantian para direktur utama BUMN itu sarat dengan "pertempuran" bisnis dan politik. Ada 120 orang yang kini dikabarkan maju menjadi calon direksi BUMN perbankan, belum lagi BUMN lainnya.

Beberapa nama BUMN besar yang akan membahas suksesi kepemimpinan meliputi: PT Bank Mandiri, PT Bank Rakyat Indonesia, PT Bank Nasional Indonesia, PT Bank Tabungan Negara, PT Pertamina, PT Semen Gresik, dan PT Telkom. Dalam beberapa kesempatan, baik Presiden, Wakil Presiden, serta para menteri mengatakan bahwa penentuan direksi BUMN akan dilakukan secara profesional, berdasarkan merit (kinerja profesional). Selain itu juga bersih dari kemungkinan kolusi dan nepotisme. Intrik politik dan bisnis dalam penentuan direksi BUMN sangat potensial muncul. Banyak menteri dalam Kabinet Presiden Yudhoyono adalah mantan pengusaha dan diketahui masih memiliki pengaruh dalam perusahaan yang mereka miliki.

### ***Daya Saing***

Bagi para pelaku bisnis—yang tidak membedakan apakah swasta atau BUMN—faktor produktivitas, efisiensi, kualitas produk dan layanan prima merupakan ujung tombak dalam menghadapi persaingan. Artinya, membangun daya saing amatlah penting, terutama untuk BUMN yang menjadi bahasan di sini. Faktor produktivitas dan efisiensi menjadi komponen dasar dalam membangun harga produk yang bersaing. Tetapi harga murah bukan komponen satu-satunya dalam menghadapi persaingan. Kualitas produk dan layanan prima kepada pelanggan merupakan faktor dominan dalam menciptakan *customer satisfaction* dan memenuhi *consumers' need*.

Di luar lembaga bisnis, lingkungan usaha yang kompetitif harus juga diciptakan.<sup>23</sup> Makna penting dari daya saing, kemampuan saing dan lingkungan persaingan yang kondusif perlu ditransformasikan secara terus-menerus kepada masyarakat luas dan aparat pemerintah. Kesamaan persepsi bahwa persaingan akan memberikan keuntungan kepada masyarakat, yaitu dengan tersedianya berbagai alternatif pilihan jenis dan kualitas produk serta harga murah perlu dibangun. Dengan cara ini diharapkan berbagai kelembagaan yang ada dan anggota masyarakat akan ikut memiliki tanggung jawab moral dalam memberikan dukungannya terhadap terciptanya

---

<sup>23</sup> Lihat Porter, E.M., *Competitive Advantages Creating Sustaining Superior Performance*, New York: The Free Press, 1985.

lingkungan persaingan yang sehat. Lingkungan pasar telah mengalami perubahan. Globalisasi secara hampir pasti telah menjadi salah satu kekuatan yang memberikan pengaruh terhadap bangsa, masyarakat, kehidupan manusia, kegiatan bisnis dan lingkungan kerja. Kekuatan ekonomi global menyebabkan dunia usaha, termasuk BUMN, perlu melakukan reorientasi terhadap struktur dan strategi usaha dengan melandaskan strategi manajemen pada basis *entrepreneurship* dan *cost efficiency*. Reorientasi ini harus diikuti dengan perubahan-manajemen (*management of change*), yang oleh Rosabeth Moss Kanter<sup>24</sup> disebut sebagai reorientasi manajemen yang mengarah pada 5 "f", yakni membuat usaha menjadi lebih "*focus*" jelas sasarannya), "*fast*" *moving* (lebih bergerak cepat), "*flexible*" (lebih lincah), "*friendly*" (lebih ramah terhadap mitra), dan "*free*" (lebih bebas dari pengaruh birokrasi) dan 3 "c": *concept*, *competence* dan *connection*.

---

<sup>24</sup> Kanter, R.M., *World Class: Thriving Locally in the Global Economy*, New York: Simon & Schuster, 1995.

Manajemen BUMN dalam aplikasinya sering berseberangan dengan konsep ini. Tetapi dengan lingkungan pasar yang berubah mau-tidak-mau harus meninggalkan pola lama dan menerapkan konsep 5 "f" dan 3 "c" ini. Dalam hal ini, "*Concept*" didefinisikan sebagai sikap dan perilaku inovatif dan profesional yang mampu mengembangkan berbagai gagasan. Hal ini diperlukan dalam upaya untuk memenuhi permintaan dan kepuasan pelanggan (*consumers' need and customer satisfaction*). Kompetensi (*competence*) merupakan kemampuan manajemen dalam mewujudkan gagasan (*concept*) ke dalam realita. Perubahan teknologi dan pengetahuan yang berkembang cepat telah menjadi tantangan bagi dunia usaha untuk mampu mentransformasikannya ke dalam organisasi dan karyawan.

Dalam era persaingan yang semakin tajam mengakibatkan peningkatan kualitas sumber daya manusia yang kompeten telah menjadi suatu tantangan dalam mengantisipasi *consumers' need and customer satisfaction*. "*Connection*" merupakan suatu kemampuan manajemen untuk melakukan kemitraan atau *networking*. Kolaborasi, kemitraan dan aliansi merupakan salah satu aspek atau taktik usaha yang cukup menentukan dalam mencapai sukses manajemen dalam menghadapi persaingan<sup>25</sup>. Kesemuanya ini adalah upaya dalam memenangkan persaingan melalui sinergi bidang permodalan, teknologi, sumber daya manusia, dan bidang lainnya.

Di samping aplikasi dari konsep 5 "f" dan 3 "c", BUMN juga perlu melaksanakan reorientasi: (i) praktek manajemen dari "kepemimpinan pemilik" ke "manajer profesional" yang mampu menjalankan perusahaan ibarat mesin, dapat dikendalikan dan diramalkan, (ii) praktek manajemen yang diwarnai pada kerancuan sasaran menuju pada kejelasan target, pengukuran keberhasilan, penerapan pola *reward* dan *punishment* yang efektif dalam meningkatkan produktivitas kerja, dan mobilisasi sumber daya secara efisien dan komunikatif atau transparan, (iii) praktek manajemen yang berwawasan pada wewenang karena jabatan menjadi wewenang karena eksistensi, dan (iv) praktek yang berlandaskan pada disiplin korporat menjadi spirit korporat. Perubahan praktek dan perilaku manajemen tersebut akan berakibat pada perubahan visi dan strategi usaha.

Karena itu, media/pers dan publik perlu mengawasi dan menagih janji transparansi serta akuntabilitas dalam penentuan direksi/komisaris BUMN. Dewan legislatif maupun media dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) perlu waspada bahwa penentuan komisaris/direksi itu

---

<sup>25</sup> Yoshino, M.Y. dan Rangan, U.S., *Strategic Alliances: An Entrepreneurial Approach to Globalization*, Boston: Harvard Business School Press, 1995. hal.9.

berdasarkan kinerja profesional dan bukan berdasarkan “kepentingan ekonomi-politik sesaat” oleh orang-orang di sekeliling presiden dan kabinetnya, yang menggunakan pendekatan politik (politisasi) demi keuntungan mereka sendiri.

## KESIMPULAN

Berdasarkan pemaparan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) secara nyata menunjukkan interaksinya dengan politik praktis yakni politisi dan partai politik yang menunjukkan upaya melakukan penguasaan terhadap BUMN sebagai sumber pendapatan bagi aktivitas mereka. Sehingga, masuknya politik dalam pengelolaan BUMN menjadi sumber pendapatan para politisi untuk kepentingan jangka pendek. Oleh karena itu, BUMN patut berbenah untuk mengurangi intervensi politik praktis dalam pengelolaan BUMN untuk meningkatkan kinerja dan juga profesionalitas dalam pengelolaan aset negara.

## DAFTAR PUSTAKA

Bacelius Ruru, *Reorientas Pengelolaan BUMN Dalam Upaya Mencari Format Baru Pengelolaan yang Efisien dan Modern*, makalah untuk seminar Nasional Sehari yang diselenggarakan oleh PAN ASIA Research & Communication Services, Hotel Sari Pan Pacific, Jakarta, 23 Juli 1998.

Didik J Rachbini, *Dilema Pengelolaan BUMN*, *Kompas*, 12 Mei 2005.

Faisal Basri dalam Wawancara dengan wartawan *Kompas*, “Faisal Basri Nilai Konsep “Superholding BUMN” Rini Soemarno Tidak Jelas”  
*Harian Kompas*, 6 Agustus 2016

Faisal Basri, “BUMN, Berpijarlah!” *Harian Kompas*, Senin, 15 Februari 2010

Faisal Basri, *Kompas*, 23/Maret/2005

Fachry Ali, dan R.J. Lino, *Antara Pasar dan Politik: BUMN di Bawah Dahlan Iskan*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia dan LSPEU Indonesia, 2013

Kanter, R.M., *World Class: Thriving Locally in the Global Economy*, New York: Simon & Schuster, 1995.

Ktut Mardjana IK, 'Ownership or Management Problem?: A Case Study of Three Indonesian State Enterprises', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol.31, No.1, 1995 hal.73-107.

Ktut Mardjana, IK., (1994), 'Korporatisasi dan Privatisasi: Sebagai Alternatif Pembentukan BUMN', *Jurnal Keuangan dan Moneter*, vol.2, No.1, hal.14-27.

Porter, E.M., *Competitive Advantages Creating Sustaining Superior Peformance*, New York: The Free Press, 1985

Sahasrad, Herdi (2016). *Indonesia Ketidakadilan, Korupsi Dan Kekerasan*, Jakarta: CSS-UI (Centre for Strategic Studies Universitas Indonesia) dan Createspace Independent Publishing Platform, Amazon,.

Sahasrad, Herdi dan Al Chaidar, “Gus Dur, BUMN dan Pembusukan Politik”, Opini, *Harian Jurnal Indonesia*, 11 April 2000,

Sahasrad, Herdi. “Bom, Gramatika Kekerasan dan Politik Adu Domba”, Opini, *Kompas*, 9 Agustus 2001

Sahasrad, Herdi. “Teori Geertz untuk Parpol dan BUMN”, kolom, majalah *Pilar*, No.13 Juni 2000.

Sahasrad, Herdi dan Al Chaidar, “Gus Dur, BUMN dan Pembusukan Politik”, opini, *harian Jurnal Indonesia*, 11 April 2000.

Sahasrad, Herdi. Kompetisi Yudhoyono-Kalla yang Menceamskan, opini, *Suara Pembaruan*, 30 Mei 2005

Yoshino, M.Y. dan Rangan, U.S., *Strategic Alliances: An Entrepreneurial Approach to Globalization*, Boston: Harvard Business School Press, 1995.